

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej i europejskim prawodawstwie w tej dziedzinie

(opinia z inicjatywy własnej)

(2010/C 128/06)

Sprawozdawca: **Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS**

Dnia 26 lutego 2009 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny postanowił, zgodnie z art. 29 ust. 2 regulaminu wewnętrznego, sporządzić opinię z inicjatywy własnej w sprawie

poszanowania praw podstawowych w europejskiej polityce imigracyjnej i europejskim prawodawstwie w tej dziedzinie.

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 15 października 2009 r.

Na 457. sesji plenarnej w dniach 4–5 listopada 2009 r. (posiedzenie z 4 listopada) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny przyjął jednogłośnie następującą opinię:

1. Wstęp i kontekst

1.1. EKES postanowił sporządzić niniejszą opinię z inicjatywy własnej, aby przedstawić swą propozycję polegającą na tym, by w strategiach polityki i przepisach prawnych UE w zakresie imigracji i kontroli granicznych zapewniono odpowiednie poszanowanie praw człowieka i umieszczono w ich centrum uwagi wolność i bezpieczeństwo wszystkich ludzi.

1.2. Nie bez trudności politycznych w Radzie, UE buduje wspólne ramy prawne w dziedzinie imigracji, które zawierają prawa i gwarancje ponadnarodowe i wykraczają poza zasięg zmieniających się (i niejednokrotnie restrykcyjnych) przepisów państw członkowskich. EKES pozytywnie ocenia poczynione postępy, jako że tworzenie prawodawstwa wspólnego dla 27 państw członkowskich nie jest łatwym zadaniem, zwłaszcza w dziedzinie tak drażliwej jak imigracja.

1.3. Niemniej jednak, pełną i odpowiednią gwarancję ochrony praw człowieka utrudnia i ogranicza minimalistyczny zakres harmonizacji wielu z tych przepisów. Ponadto, z perspektywy ochrony praw podstawowych, w niektórych państwach członkowskich transpozycja dyrektyw europejskich do prawodawstwa krajowego nie przebiega w sposób prawidłowy.

1.4. W ciągu ostatnich lat EKES opracował rozliczne opinie, w których proponował, aby wspólna polityka imigracyjna cechowała się podejściem całościowym, uwzględniającym nie tylko potrzeby państw członkowskich UE i kwestię współpracy z krajami pochodzenia, ale także poszanowanie praw człowieka imigrantów.

1.5. Dnia 16 października 2008 r. Rada Europejska przyjęła europejski pakt o imigracji i azylu, który jest wyrazem silnego zaangażowania politycznego Unii na rzecz dalszego tworzenia

wspólnej polityki imigracyjnej. Ponadto podczas okresu przewodnictwa Szwecji w Radzie UE przyjęty zostanie program sztokholmski ⁽¹⁾.

1.6. Jednocześnie przewidywane jest wejście w życie traktatu lizbońskiego, dzięki któremu opracowywanie strategii polityki imigracyjnej może nabrać nowego rozpędu, gdyż ich przyjmowanie odbywać się będzie drogą zwykłej procedury ustawodawczej; poza tym dzięki temu traktatowi Karta praw podstawowych uzyska wiążący charakter prawny.

1.7. W ciągu ostatnich lat EKES wzmocnił współpracę z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego i ustanowił stabilne ramy umożliwiające ich zaangażowanie, w postaci Europejskiego Forum Integracji ⁽²⁾. Komitet wziął na siebie bardzo istotne zobowiązanie dotyczące zaangażowania społeczeństwa obywatelskiego w tworzenie polityki integracyjnej.

1.8. Komitet z zaniepokojeniem obserwuje w Europie wzrost nietolerancji, rasizmu i ksenofobii wobec imigrantów, wobec „innych”, oraz obawia się, że skutki społeczne obecnego kryzysu finansowego mogą doprowadzić do nasilenia się tych zjawisk. Aby zapobiegać takim postawom, niezbędne jest, by decydenci polityczni, liderzy społeczni i środki masowego przekazu wykazywali się dużą odpowiedzialnością i podejściem pedagogicznym pod względem politycznym i społecznym. W programach nauczania szkół podstawowych i średnich należy nadać większą moc uczeniu wartości ludzkich, praw podstawowych, równości i niedyskryminacji.

2. Podstawowe prawa człowieka a polityka w zakresie imigracji

2.1. Pośród różnych międzynarodowych aktów prawnych, Powszechna Deklaracja Praw Człowieka głosi powszechność wspólnego systemu zasad i wartości.

⁽¹⁾ COM(2009) 262 wersja ostateczna z 10.6.2009.

⁽²⁾ Europejskie Forum Integracji i strona internetowa UE nt. integracji.

2.2. Podstawę i gwarancję przestrzegania tych praw na całym terytorium UE stanowią Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC), podpisana przez wszystkie państwa członkowskie, oraz Europejski Trybunał Praw Człowieka.

2.3. Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich postanowił, że Europejska Konwencja Praw Człowieka oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka są elementem wspólnotowego porządku prawnego i stanowią jego zasady ogólne.

2.4. Zostało to potwierdzone w art. 6 traktatu UE (TUE), w którym wzmocniono gwarancję praw podstawowych w europejskim systemie prawnym oraz uprawnienia Trybunału Sprawiedliwości WE w zakresie gwarantowania ich przestrzegania w odniesieniu do działalności instytucji europejskich i państw członkowskich w ramach prawa wspólnotowego.

2.5. Mimo faktu, że państwa mają suwerenne prawo do kontrolowania wjazdu obywateli państw trzecich na ich terytorium i wydawania im pozwoleń na pobyt, EKES przypomina, że państwa mają obowiązek przestrzegania zobowiązań podjętych w międzynarodowych i europejskich aktach prawnych i konwencjach dotyczących podstawowych praw człowieka i ich interpretacji (oraz rozwijania) przez uprawnione organy sądownicze.

2.6. Do Karty praw podstawowych UE włączono nowe prawa, których nie zawierała Europejska Konwencja Praw Człowieka (3). Na dodatek, wiele z tych praw jest niezależnych od narodowości danej osoby. Karta ta nabierze charakteru wiążącego z chwilą ratyfikacji traktatu lizbońskiego i wzmocni pewność prawa w zakresie ochrony osobistych praw podstawowych. Karta będzie miała zastosowanie do instytucji europejskich i państw członkowskich, zwłaszcza w zakresie stosowania prawodawstwa wspólnotowego, i będzie umacniała poszanowanie praw podstawowych w kwestiach związanych z imigracją.

2.7. Wraz z wejściem w życie traktatu lizbońskiego Unia uzyska możliwość przystąpienia do EKPC, co wzmocni zobowiązania UE na rzecz praw człowieka.

2.8. Komitet poparł (4) również utworzenie Europejskiej Agencji Praw Podstawowych. W roku 2008 Rada Europejska przyjęła wieloletnie ramy działalności Agencji, zawierające dziewięć dziedzin tematycznych, do których należą: rasizm i ksenofobia; dyskryminacja; azyl; imigracja i integracja; wize i kontrole graniczne. EKES pragnie zaangażować się w prace agencji, aby wzmocnić wkład zorganizowanego społeczeństwa obywatelskiego.

2.9. Jednakże pomimo istnienia tych instrumentów i struktur wspólnotowych, w sprawozdaniach licznych organizacji społeczeństwa obywatelskiego oraz niezależnych badaczy i naukowców wykazano, że niektóre polityki i przepisy krajowe bądź europejskie nie uwzględniają w odpowiednim stopniu praw podstawowych.

2.10. Liczne są także raporty odnoszące się do polityk wspólnotowych, w których wykazano pogwałcenie praw człowieka imigrantów w różnych państwach członkowskich; w innych przypadkach z kolei polityki europejskie legitymują niektóre praktyki krajowe, które są niezgodne z prawami człowieka i zasadami praworządności.

2.11. Komitet stwierdził już w wydanej niedawno opinii (5), że polityka i prawodawstwo dotyczące imigracji powinny zapewniać pełne poszanowanie praw człowieka wszystkich osób, zasady równego traktowania i niedyskryminacji. Aby nadać temu celowi większą wagę, EKES proponuje dodanie dwóch nowych wspólnych zasad dotyczących przyszłej europejskiej polityki imigracyjnej, tak jak ma to zostać ujęte w programie sztokholmskim: „Prawa podstawowe oraz zasada państwa prawa i wolności podstawowych”.

2.12. Prawa podstawowe powinny być przypisane wszystkim ludziom, nie tylko obywatelom UE. Osoby ubiegające się o azyl i imigranci objęci są ochroną wynikającą z EKPC i Karty praw podstawowych UE. Ponadto prawodawstwo europejskie w zakresie imigracji i kontroli granic oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zawierają zbiór gwarancji i praw wykraczających poza zakres swobody decyzyjnej państw członkowskich.

2.13. EKES proponował już (6), aby w dziedzinie polityki zewnętrznej UE propagowała międzynarodowe ramy prawne dotyczące migracji, w oparciu o Powszechną Deklarację Praw Człowieka, Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych oraz Pakt Praw Ekonomicznych, Społecznych i Kulturalnych. Do tych międzynarodowych ram prawnych powinny zaliczać się najważniejsze konwencje MOP oraz Międzynarodowa konwencja ONZ o ochronie praw wszystkich pracowników migrujących i członków ich rodzin, która nie została jeszcze ratyfikowana przez państwa członkowskie UE, mimo że EKES przyjął opinię z inicjatywy własnej (7), w której zalecał tę ratyfikację.

2.14. W swym Programie dla Europy (8) Komitet zaleca także przestrzeganie praw podstawowych i praw człowieka w politykach unijnych, a w szczególności w polityce imigracyjnej i azylowej.

2.15. Zdaniem EKES-u, wartości i zasady UE oraz ochronę praw człowieka i podstawowych wolności należy wzmocnić za pośrednictwem silnego i widocznego organu politycznego na szczeblu europejskim; w związku z tym Komitet popiera propozycję przewodniczącego KE Josego Manuela Durão Barrosa, aby utworzyć stanowisko komisarza ds. Sprawiedliwości, Praw Podstawowych i Wolności Obywatelskich. Komitet oczekuje, że właściwe służby Komisji zostaną wyposażone w odpowiednie instrumenty polityczne, a także zasoby organizacyjne i finansowe, niezbędne do wypełniania tak istotnych zadań.

2.16. Niemniej jednak, Komitet wyraża ubolewanie, że kwestie imigracji i azylu nie należą do tej teki, a są dołączone do spraw bezpieczeństwa wewnętrznego, które leżą w gestii innego komisarza. Łączenie imigracji z bezpieczeństwem i oddzielanie jej od ochrony praw podstawowych jest sygnałem politycznym o negatywnym oddźwięku.

(3) Dz.U. C 303/1 z 14.12.2007.

(4) Opinia EKES-u, Dz.U. C 88 z 11.4.2006, s. 37.

(5) Opinia EKES-u, Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 78.

(6) Opinia EKES-u, Dz.U. C 44 z 16.2.2008, s. 91.

(7) Opinia EKES-u, Dz.U. C 302 z 7.12.2004, s. 49.

(8) Program dla Europy: <http://www.eesc.europa.eu/documents/publications/pdf/booklets/EESC-2009-10-PL.pdf>.

3. Powszechność praw człowieka

3.1. Europa stoi dziś przed wielkim wyzwaniem, w postaci zapewnienia wszystkim ludziom praw człowieka w ramach systemów prawnych Unii i państw członkowskich; systemy te opierają się na tradycyjnej koncepcji obywatelstwa, która odmawia osobom niebędącym obywatelami niektórych z tych praw, oraz na rozróżnieniu prawnym między obywatelem a obcokrajowcem i między imigrantem o statusie legalnym a imigrantem o statusie nieregulowanym.

3.2. Europejskie przepisy w zakresie imigracji nie dają odpowiednich gwarancji, by imigranci byli podmiotami prawa i podlegali ochronie. Ścisłe powiązanie prawne między pozwoleniem na pracę a pozwoleniem na pobyt uwidacznia, że imigranci nie są traktowani jako osoby ludzkie, ale jako siła robocza, tzn. jako narzędzie na potrzeby rynku pracy, i tym samym, gdy przestają być potrzebni, tracą możliwość legalnego pobytu, a tym samym tracą wiele praw z powodu zmiany swego statusu administracyjnego i stają się migrantami bez dokumentów.

3.3. Prawa człowieka są powszechne, nieodwołalne i chronią wszystkich ludzi, niezależnie od ich sytuacji i statusu prawnego.

4. Prawa człowieka a polityka imigracyjna: Dziesięć priorytetów operacyjnych, dzięki którym Europa stanie się przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości

4.1. Europa praw

4.1.1. W ciągu ostatnich lat ochrona i krzewienie praw człowieka zeszły na dalszy plan w programie działań UE. Priorytetem politycznym stało się bezpieczeństwo państw, rozumiane w taki sposób, jakby było nie do pogodzenia z rozwojem wolności i ochrony praw podstawowych.

4.1.2. Powstające polityki w dziedzinie bezpieczeństwa powinny chronić wartości wolności i sprawiedliwości. EKES jest zdania, że punktem wyjścia dla tych polityk musi być ochrona praw podstawowych gwarantowanych przez EKPC i Kartę praw podstawowych.

4.1.3. Wzmocnienie bezpieczeństwa nie powinno szkodzić podstawowym wartościom (prawom człowieka i wolnościom publicznym) i zasadom demokracji (praworządności) wspólnym dla całej Unii. Dążenie do bezpieczeństwa ogółu społeczeństwa i państwa nie może pomniejszać znaczenia wolności indywidualnych osób. Niektóre propozycje polityczne powtarzają błąd, który popełniano już dawniej, polegający na poświęcaniu wolności dla poprawy bezpieczeństwa.

4.1.4. W związku z tym EKES z zadowoleniem przyjmuje komunikat Komisji w sprawie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli, wydany w czerwcu 2009 r., w którym ochrona praw podstawowych obywateli UE została potraktowana priorytetowo.

4.1.5. EKES popiera inicjatywę Komisji polegającą na propagowaniu wartości związanych z prawami podstawowymi od pierwszych etapów procedury legislacyjnej, co dotyczy także polityki imigracyjnej. Przestrzeganie praw podstawowych musi być

wspólnym celem wszystkich instytucji wspólnotowych⁽⁹⁾. Towarzyszyć temu powinien wspólny europejski system regularnego przeprowadzania oceny (ex post) skutków wprowadzania w życie uzgodnionych polityk europejskich na szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym, z perspektywy ich zgodności z prawami podstawowymi i pod względem ich skuteczności⁽¹⁰⁾. Kluczową rolę w tej ocenie powinny także odgrywać EKES i zorganizowane społeczeństwo obywatelskie.

4.2. Przepisy dotyczące zezwoleń na wjazd

4.2.1. EKES apelował już o to, by UE przyjęła wspólną politykę imigracyjną i zharmonizowane prawodawstwo w tym zakresie. UE i państwa członkowskie potrzebują otwartych przepisów prawnych, umożliwiających imigrację zarobkową drogami legalnymi i przejrzystymi, zarówno pracownikom wysoko wykwalifikowanym, jak i pracującym w zawodach wymagających mniejszych kwalifikacji. W ten sposób prawa imigrantów uzyskają odpowiednią ochronę.

4.2.2. Komitet proponował przepisy o charakterze horyzontalnym, ale państwa członkowskie, Komisja i Rada postanowiły sporządzić specjalne dyrektywy dla niektórych grup imigrantów, co może prowadzić do dyskryminacji.

4.2.3. W swych opiniach w sprawie różnych inicjatyw prawodawczych Komisji EKES dąży do zagwarantowania ogólnej komplementarności i zapewnienia ochrony praw podstawowych, a także równości traktowania i niedyskryminacji, niezależnie od kategorii zawodowej pracowników – imigrantów.

4.3. Prawa pracowników – imigrantów i ich rodzin

4.3.1. Podstawę powinna tu stanowić zasada niedyskryminacji (art. 21 karty). Pracownik z państwa trzeciego, bez względu na okres, w którym ma prawo do przebywania i pracy na terenie państwa członkowskiego, musi mieć te same prawa ekonomiczne, pracownicze i społeczne, jakie posiadają inni pracownicy. Jest to zgodne z brzmieniem art. 15 ust. 3 karty, który głosi, że „obywatele państw trzecich, którzy posiadają zezwolenie na pracę na terytorium państw członkowskich, mają prawo do takich samych warunków pracy, z jakich korzystają obywatele Unii”.

4.3.2. Równość traktowania w pracy odnosi się do warunków pracy, wynagrodzeń, zwolnień, zdrowia i bezpieczeństwa w pracy oraz do praw związkowych i prawa do strajku.

4.3.3. EKES jest zdania, że należy także propagować równe traktowanie w zakresie innych praw społecznych i podstawowych, jak proponował już w poprzedniej opinii: „EKES proponuje rozważenie zestawu praw, które należy przyznać obywatelom państw trzecich legalnie zamieszkującym i pracującym tymczasowo na terenie UE”⁽¹¹⁾, takich jak:

— prawo do zabezpieczeń społecznych, włącznie z opieką zdrowotną;

⁽⁹⁾ Sprawozdanie Komisji Europejskiej dotyczące przestrzegania Karty praw podstawowych, COM(2009) 205 wersja ostateczna, z 29.4.2009.

⁽¹⁰⁾ Byłoby to zgodne z art. 70 traktatu lizbońskiego.

⁽¹¹⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 286 z 17.11.2005, s. 20.

- dostęp do dóbr i usług, w tym usług mieszkaniowych (art. 34 i 35 karty);
- dostęp do edukacji oraz szkolenia zawodowego (art. 14 karty);
- uznawanie dyplomów, certyfikatów oraz tytułów w ramach ustawodawstwa wspólnotowego;
- uznanie praw socjalnych oraz prawa pracy pracowników migrujących oddelegowanych w obrębie UE ⁽¹²⁾;
- prawo do edukacji dla niepełnoletnich, wraz z pomocami i stypendiami;
- prawo do bezpłatnej pomocy prawnej w razie potrzeby (art. 47 karty);
- prawo dostępu do bezpłatnego pośrednictwa pracy (usługa publiczna);
- prawo do uczenia się języka kraju przyjmującego;
- poszanowanie różnorodności kulturowej, religijnej i językowej (art. 22 karty);
- prawo do swobody poruszania się oraz pobytu wewnątrz państwa członkowskiego.

4.3.4. Możliwość korzystania z praw podstawowych zależy od istnienia służb publicznych, które byłyby w stanie je szanować (środki oraz szkolenia pracowników) i których przedstawiciele byłiby prawnie zobowiązani do zachowania niezależności i neutralności w stosunku do wszystkich osób. Co więcej, w obliczu obecnego kryzysu EKES wyraża wątpliwości co do środków budżetowych, którymi dysponują państwa członkowskie UE i co do wielkości funduszy, które są one gotowe przeznaczyć na szczeblu krajowym i europejskim na rzeczywistą ochronę praw człowieka, a zwłaszcza praw imigrantów.

4.3.5. Komitet nie zgadza się z propozycją zawartą we wniosku dotyczącym dyrektywy ramowej, która w zakresie pewnych warunków pracy (płacy i warunków zwolnienia, bezpieczeństwa i higieny pracy oraz ochrony socjalnej) oraz w zakresie wolności zrzeszania się, zgromadzeń i strajku ⁽¹³⁾ umożliwia państwom członkowskim ograniczenie zasady traktowania na równi z własnymi obywatelami tylko do osób, które są faktycznie zatrudnione. Ograniczenia takie mogą też naruszać zasadę niedyskryminacji i art. 12 karty.

4.3.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje inicjatywę Komisji dotyczącą Europejskiego kodeksu imigracji, w którym powinny zostać ujęte prawa podstawowe i gwarancje dla wszystkich imigrantów w UE.

⁽¹²⁾ W ramach wniosku dotyczącego dyrektywy, który Komisja ma przyjąć w najbliższych miesiącach.

⁽¹³⁾ COM(2007) 638, art. 12 ust. 2. lit. e i d. Zgodnie z treścią tego wniosku, państwa członkowskie mogą także stosować ograniczenia w zakresie przyznawania stypendiów na dostęp do nauki i szkolenia zawodowego, a także w zakresie dostępu do mieszkalnictwa socjalnego do przypadków obywateli krajów trzecich, którzy mają prawo przebywać na ich terytorium przynajmniej od trzech lat.

4.4. Łączenie rodzin

4.4.1. Prawo do życia rodzinnego jest jednym z praw człowieka, które UE i państwa członkowskie powinny chronić i gwarantować w swoich politykach i przepisach w zakresie imigracji ⁽¹⁴⁾.

4.4.2. W dyrektywie 2003/86 w sprawie prawa do łączenia rodzin ustanowiono jedynie wymogi minimalne, co prowadzi do tego, że w systemach prawnych niektórych państw prawo to nie jest w pełni zagwarantowane obywatelom państw trzecich. Fakt ten został stwierdzony w sprawozdaniu Komisji dotyczącym stosowania tej Dyrektywy ⁽¹⁵⁾, w którym wyrażono wątpliwości co do zgodności z prawem do poszanowania życia rodzinnego (art. 7 karty) i zasadą proporcjonalności praktyki uwarunkowania wpuszczenia członków rodziny na terytorium danego kraju od spełnienia warunków integracji.

4.4.3. Komitet jest zdania, że dyrektywa w sprawie „błękitnej karty” ma mniej restrykcyjne podejście do łączenia rodzin niż dyrektywa 2003/86. Należy rozszerzyć to podejście na wszystkie kategorie imigrantów, niezależnie od tego, czy posiadają wysokie kwalifikacje czy też nie.

4.4.4. W związku z powyższym, Komitet zaleca Komisji, aby w roku 2010 przygotowała wniosek dotyczący zmiany dyrektywy 2003/86.

4.5. Granice i imigracja nieuregulowana

4.5.1. EKES pragnie, aby skuteczna kontrola granic odbywała się z poszanowaniem podstawowego prawa do azylu (art. 18 karty) i zasady *non-refoulement*, która głosi, że nikt nie może być wydalony do państwa, w którym istnieje zagrożenie jego życia lub wolności (art. 19 karty). Wiele osób potrzebujących ochrony międzynarodowej dociera do zewnętrznych granic UE drogami nielegalnymi. Władze muszą zagwarantować, aby osoby te mogły złożyć swoje wnioski o ochronę, a wszystkie z nich powinny być rozpatrzone bez wyjątku, zgodnie z umowami międzynarodowymi i europejskimi oraz prawodawstwem UE i poszczególnych krajów.

4.5.2. EKES proponuje, aby przed zwiększeniem uprawnień operacyjnych agencji Frontex przeprowadzono niezależną ocenę poszanowania praw człowieka podczas wspólnych operacji kontroli granic i wzmocniono kontrolę prowadzoną przez parlamenty krajowe i Parlament Europejski. Należy także ocenić zgodność z gwarancjami zawartymi w kodeksie granicznym Schengen, w szczególności w jego art. 6 i 13.

4.5.3. Środki kontroli i nadzoru nad nieuregulowaną imigracją także uzyskują coraz szerszy zakres geograficzny, wykraczając poza granice zewnętrzne UE poprzez wspólne operacje w Afryce. UNHCR i różne organizacje pozarządowe alarmowały już o braku gwarancji poszanowania praw człowieka w momencie, gdy kontrola granic odbywa się poza terytorium UE.

⁽¹⁴⁾ Zostało to potwierdzone przez Trybunał Sprawiedliwości WE w sprawie C-540/03 - Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej.

⁽¹⁵⁾ COM(2008) 610 z 8.10.2008.

4.5.4. W europejskiej strategii w zakresie kontroli granic intensywnie wykorzystuje się technologię na potrzeby bezpieczeństwa; jednakże bazy danych służące do zarządzania dużymi ilościami danych osobowych (System Informacyjny Schengen (SIS II), System Informacji Wizowej (VIS) itp.) używane są do tworzenia profili etnicznych i kulturowo-wyznaniowych, co kłóci się z ochroną prawa do niedyskryminacji, zapisanego w art. 21 Karty praw podstawowych.

4.5.5. Podobnie też system zaproponowany w pakiecie dotyczącym zarządzania granicami z 2008 r. ⁽¹⁶⁾ wzbudza wątpliwości co do zasady proporcjonalności i zdrowego rozsądku, których spełnianie jest niezbędne w wypadku wszystkich nowych aktów prawnych UE; wzbudza on ponadto podobne poważne obawy co do sposobu, w jaki prawo do ochrony danych osobowych (art. 8 karty) i zasada niedyskryminacji ujęta w art. 13 traktatu WE będą w pełni zagwarantowane podczas stosowania niektórych inicjatyw technologicznych (np. system zautomatyzowanych procedur kontroli granicznych).

4.5.6. Aby zapewnić przestrzeganie praw podstawowych, należy, zdaniem EKES-u, zwiększyć solidarność UE z tymi państwami członkowskimi, które, ze względu na swoje położenie geograficzne, muszą przyjmować dużo osób, które przybywają na sposoby niezgodne z obowiązującą procedurą i są ofiarami sieci przestępczych zajmujących się nielegalnym przemytem ludzi. EKES proponuje ustanowienie europejskiego biura pomocy ubiegającym się o azyl.

4.5.7. UE powinna ponadto wspierać współpracę z krajami pochodzenia imigrantów, aby zwiększyć tam stopień poszanowania praw człowieka, zapobiegać nieuregulowanej migracji, wspierać imigrację legalną i zwalczać sieci przestępcze zajmujące się przemytem ludzi.

4.6. Powroty i readmisja

4.6.1. Dyrektywa w sprawie powrotów ⁽¹⁷⁾ stworzy europejskie ramy prawnych i proceduralnych gwarancji ochrony ⁽¹⁸⁾, które EKES ocenia pozytywnie, jak np. skuteczne środki odwoławcze służące do zaskarżenia decyzji dotyczących powrotu przed właściwym organem sądowym lub administracyjnym lub innym niezależnym organem; a także nieodpłatną pomoc i reprezentację prawną, pewne gwarancje podczas oczekiwania na powrót, warunki środków detencyjnych itp.

4.6.2. Niemniej jednak EKES podziela zdanie wielu organizacji społeczeństwa obywatelskiego i niezależnych ekspertów Rady Praw Człowieka ONZ ⁽¹⁹⁾, którzy zwracają uwagę na pewne rozbieżności między systemem ustanawianym przez dyrektywę

a prawami podstawowymi imigrantów. Niezbędne będzie dokładne monitorowanie na etapie transpozycji środków w zakresie wydalania, zatrzymania, metod odwołania i traktowania osób wymagających opieki oraz faktycznego stosowania tych środków na szczeblu krajowym.

4.6.3. Komitet proponuje, aby europejska polityka w zakresie powrotów wspierała ich dobrowolny charakter oraz opierała się na jak największym poszanowaniu wartości humanitarnych, gdyż od tego zależy legitymizacja i wiarygodność europejskiej polityki migracyjnej poza UE. Wyjątki ujęte przykładowo w art. 7 ust. 4 dyrektywy (pojęcie „ryzyka ucieczki”) mogą eliminować dobrowolny charakter powrotów, jako że państwa członkowskie uzyskują tu swobodę decyzyjną w momencie transpozycji i interpretacji tego przepisu. Ponadto dyrektywa ta nie gwarantuje odpowiedniej ochrony osobom, które znajdują się w stanie zawieszenia prawnego w oczekiwaniu na wydalanie, ani w zakresie uwarunkowań zastosowania środków detencyjnych ⁽²⁰⁾, które mogą być stosowane nawet do sześciu miesięcy (z możliwością przedłużenia o kolejne 12 miesięcy) ⁽²¹⁾.

4.6.4. W art. 19 karty zapisano wyraźny zakaz wydaleń zbiorowych oraz zagwarantowano, że nikt nie może być usunięty z terytorium państwa, wydany lub wydany w drodze ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, iż może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu – jest to zasada *non-refoulement* (art. 4 i 19 karty). Omawiana dyrektywa zwiększa stopień przestrzegania praw podstawowych. Niemniej jednak, UNHCR i różne organizacje pozarządowe donoszą o przypadkach wydaleń zbiorowych oraz wydaleń imigrantów o nieuregulowanym statusie i osób ubiegających się o azyl do państw, w których łamane są prawa człowieka.

4.6.5. EKES przypomina, że art. 3, 5, 6, 8 i 13 Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz art. 3, 4, 19, 24 i 47 Karty praw podstawowych zawierają postanowienia, które mają zastosowanie do europejskiej polityki w zakresie migracji nieuregulowanej – ze szczególnym uwzględnieniem ochrony w przypadku usunięcia z terytorium, wydalania lub ekstradycji. Wielu imigrantów o nieuregulowanym statusie znajduje się w trudnej sytuacji humanitarnej, w związku z czym normy i podejmowane rozwiązania muszą być opracowywane i stosowane zgodnie z surowymi kryteriami prawa humanitarnego i zgodnie z moralnymi zasadami solidarności.

4.6.6. Państwo prawa chroni podstawowe prawo wszystkich osób do skutecznego środka prawnego, jak zapisano w art. 47 i 48 karty. Ponadto, zgodnie z art. 6 ust. 2 kodeksu granicznego Schengen, straż graniczna nie dyskryminuje osób ze względu na płeć, rasę lub pochodzenie etniczne, religię lub światopogląd, niepełnosprawność, wiek lub orientację seksualną. Ponadto, zgodnie z treścią art. 13, obywatelom państw trzecich, którym odmówiono wjazdu, przysługuje prawo odwołania od decyzji; osoby te otrzymują decyzję podającą dokładne przyczyny odmowy ⁽²²⁾.

⁽¹⁶⁾ COM(2008) 69 wersja ostateczna z 13.2.2008.

⁽¹⁷⁾ Dyrektywa 2008/115/WE.

⁽¹⁸⁾ Np. art. 12. ust. 1 i 2, art. 13 ust. 1 i 2, art. 13 ust. 3 i 4, art. 14 ust. 1 i 2 tej dyrektywy.

⁽¹⁹⁾ Notatka prasowa ONZ, „United Nations Experts express concern about the proposed European Union Return Directive”, z 18.7.2008.

⁽²⁰⁾ Art. 15 ust. 1.

⁽²¹⁾ Artykuł 15 ust. 5 i 6.

⁽²²⁾ Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 (kodeks graniczny Schengen), Dz.U. UE L 105/1 z 13.4.2006.

4.6.7. Wobec osób poważnie chorych fizycznie lub umyślowo nie można stosować środków detencyjnych lub wydalania, zgodnie z wykładnią Europejskiego Trybunału Praw Człowieka dotyczącą art. 3 EKPC⁽²³⁾, gdyż wymagają one opieki zdrowotnej. Sytuacja osób niepełnoletnich także wymaga szczególnej uwagi i ochrony. EKES popiera inicjatywę Komisji związaną z sytuacją małoletnich bez opieki.

4.6.8. EKES jest zdania, że przestrzeganie praw człowieka jest nieodzownym warunkiem podpisania umów o readmisji z państwami trzecimi i sprzeciwia się, aby UE lub państwa członkowskie zawierały umowy o repatriacji lub kontroli granic z krajami, które nie podpisały podstawowych międzynarodowych aktów prawnych o ochronie praw człowieka lub z krajami, w których udowodniono przypadki łamania tych praw. Należy zwrócić szczególną uwagę na ochronę podstawowego prawa osób ubiegających się o azyl do skutecznego środka prawnego⁽²⁴⁾.

4.7. Ośrodki zatrzymania tymczasowego

4.7.1. EKES potwierdza swe stanowisko sprzeciwu wobec przetrzymywania osób ubiegających się o azyl i imigrantów o nieuregulowanym statusie w warunkach detencji, gdyż czasowe zatrzymanie w specjalnych ośrodkach powinno stanowić środek wyjątkowy⁽²⁵⁾.

4.7.2. Sytuacje i warunki przedłużonego zatrzymania, jakie mają obecnie miejsce w niektórych państwach członkowskich, są nie do przyjęcia; powinno to stać się przedmiotem dokładnej analizy z perspektywy praw podstawowych, w tym prawa do dobrej administracji ujętego w art. 41 karty.

4.7.3. Komitet apeluje o większą przejrzystość informacji o ośrodkach zatrzymania tymczasowego mieszczących się na terytorium UE i poza nim, o informowanie UNHCR o sytuacji osób tam przetrzymywanych oraz o umożliwienie organizacjom pozarządowym udzielania im pomocy.

4.7.4. EKES uważa, że kobiety ciężarne i osoby niepełnoletnie należy objąć szczególną ochroną i nie należy ich umieszczać w takich ośrodkach.

4.8. Osoby bez dokumentów

4.8.1. Komitet jest zdania, że osoby nie posiadające dokumentów nie są osobami pozbawionymi praw, w związku z czym UE i państwa członkowskie powinny chronić ich praw podstawowych.

4.8.2. Pojęcie „imigracji nielegalnej” w odniesieniu od osób emigrujących wymaga pewnego sprecyzowania. Mimo że wjazd do danego państwa bez dokumentów i ustalonych zezwoleń nie

jest legalny, osoby te nie są przestępcami. Powiązanie między imigracją nieuregulowaną a przestępstwem, które pojawia się w wielu środkach przekazu i w niektórych rodzajach dyskursu politycznego, nie ma odzwierciedlenia w rzeczywistości i wzbudza postawy ksenofobiczne i strach wśród mieszkańców państwa przyjmującego.

4.8.3. Komitet jest zdania, że niektóre państwa członkowskie powinny ulepszyć ochronę praw podstawowych imigrantów bez dokumentów, a UE powinna traktować ich jako jedną z grup wymagających największej opieki, zakazując ich wyzysku w pracy i zapewniając dostęp do opieki zdrowotnej, innych usług socjalnych i edukację małoletnich.

4.8.4. Należy wzmocnić walkę z handlem ludźmi (niepełnoletnimi, kobietami i mężczyznami) mającym na celu wyzysk seksualny lub pracę przymusową, zgodnie z art. 5 ust. 3 karty. Państwa członkowskie powinny skutecznie chronić ofiary, ułatwiając współpracę z wymiarem sprawiedliwości i uregulowanie statusu tych osób.

4.9. Legalizacja pobytu

4.9.1. Komitet uważa, że w działaniu państw członkowskich przejawia się hipokryzja. Polityka powrotów nie jest jedyną możliwą reakcją w przypadku pobytu nieuregulowanego. Wiele państw członkowskich opracowało procedury legalizacji statusu imigrantów nielegalnych, wychodząc z założenia, że uregulowanie ich statusu na ściśle określonych warunkach jest korzystne w celu zagwarantowania praw podstawowych i z perspektywy potrzeb gospodarczych i społecznych.

4.9.2. EKES zgadza się, że należy poprawić wymianę informacji między państwami członkowskimi na temat legalizacji pobytu, oraz że należy opracować pewne wytyczne europejskie dotyczące ich stosowania, na podstawie zobowiązania Rady w ramach Europejskiego paktu o imigracji i azylu⁽²⁶⁾, w którym uzgodniono przeprowadzanie legalizacji indywidualnych, w ramach przepisów krajowych, ze względów humanitarnych lub ekonomicznych.

4.9.3. Narzucane nakazem wydalania powroty osób, którym wygasł termin pozwolenia na legalny pobyt, powinny być traktowane jako środek wyjątkowy. Najpierw należy wziąć pod uwagę, czy osoby te wyrażały zamiar przedłużenia swego pobytu.

4.9.4. EKES uważa, że w społeczeństwie demokratycznym należy ocenić potrzebę wydalania (zasada proporcjonalności), tak jak to interpretowano w orzecznictwie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka⁽²⁷⁾. Komitet proponuje państwu członkowskim, aby wykorzystywały możliwość legalizacji pobytu tych osób, zgodnie z postanowieniami art. 6 ust. 4 dyrektywy o powrotach.

4.9.5. Trzeba będzie również uwzględnić skutki (i wykonalność) wydalania w odniesieniu do podstawowego prawa do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego, zapisanego w art. 7 karty.

⁽²³⁾ Art. 19 Karty praw podstawowych uwzględniła orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu, a zwłaszcza wyrok z dnia 17 grudnia 1996 r. w sprawie Ahmed przeciwko Austrii, Rec. 1996-VI, s. 2206 i wyrok z dnia 7 lipca 1989 r. w sprawie Soering.

⁽²⁴⁾ Jak zaznaczył Trybunał Sprawiedliwości WE w sprawie C-133/06 - Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej.

⁽²⁵⁾ Zob. opinia EKES-u z 16 lipca 2009 r. w sprawie minimalnych norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich, sprawozdawca: LE NOUAIL MARLIÈRE (Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 110).

⁽²⁶⁾ Rada UE, 13440/08, 24 września 2008 r.

⁽²⁷⁾ Np. sprawa Boulif przeciwko Szwajcarii, nr 54273/00, wyrok z 2 listopada 2001 r., §§ 39, 41 i 46, ECHR 2001-IX. Sprawa Ünür przeciwko Królestwu Niderlandów [GC], nr 46410/99, wyrok z 18 października 2006 r., § 58.

4.10. Polityka w zakresie integracji

4.10.1. EKES opracował różne opinie z inicjatywy własnej, w których zachęcał do prowadzenia w UE proaktywnej polityki integracyjnej, o charakterze dwukierunkowym, nastawionej zarówno na społeczeństwo przyjmujące, jak i na imigrantów. Integracja jest procesem społecznym, który zachodzi wewnątrz społeczeństwa, ze strony imigrantów ku społeczeństwu przyjmującemu i ze strony społeczeństwa przyjmującego ku imigrantom.

4.10.2. EKES popiera europejskie podejście do imigracji, uwzględniając, że każde państwo członkowskie ma własne systemy prawne, instytucje społeczne oraz różne systemy i wzorce kulturowe.

4.10.3. Wspólne podejście europejskie wnosi bardzo istotną wartość dodaną dla polityk i procesów integracyjnych w postaci przekrojowego powiązania z pozostałymi politykami unijnymi, jak (m.in.) strategia lizbońska, polityka w zakresie zatrudnienia, agenda społeczna i polityka spójności, a także dla wzmocnienia powiązań między integracją a wartościami i zasadami UE, ujętymi w Karcie praw podstawowych i w EKPC.

4.10.4. W ciągu 2008 r. Komitet uczestniczył w wydarzeniach związanych z europejskim rokiem dialogu międzykulturowego, którego celem było, aby dialog między różnorodnymi grupami tworzącymi społeczeństwa europejskie sprzyjał integracji i propagowaniu obywatelstwa europejskiego o bardziej integrującym charakterze. EKES zaproponował⁽²⁸⁾ opracowanie odpowiednich podręczników.

4.10.5. EKES jest zwolennikiem pozytywnego podejścia do integracji. Niemniej, niektórzy rządzący pojmują integrację z negatywnej perspektywy, traktując ją jako nowe narzędzie dyskryminacji, nową barierę dla równości i dostępu do praw podstawowych. Komitet jest zdania, że podejście takie przeczy postanowieniom art. 21 (prawo do niedyskryminacji) i art. 22 karty (prawo do różnorodności kulturowej, religijnej i językowej).

4.10.6. Przykładami dobrych rozwiązań są fora i platformy konsultacyjne z udziałem społeczeństwa obywatelskiego na

szczeblu krajowym, regionalnym i lokalnym; dlatego też EKES zachęca wszystkie państwa członkowskie do ich tworzenia. Europejskie Forum Integracji, utworzone ostatnio przy współpracy Komisji i EKES-u, jest bardzo istotnym instrumentem wzmocnienia integracji z perspektywy europejskiej.

5. Obywatelstwo europejskie o bardziej integrującym charakterze

5.1. Niektórzy rządzący, z punktu widzenia nacjonalizmu wykluczającego obcych, tak definiują tożsamość narodową i europejską, że wykluczają z nich różnorodność, jaką cechują się obecnie społeczeństwa europejskie, a także odmienność wielu osób ze względu na ich pochodzenie etniczne, narodowe, religijne lub kulturowe.

5.2. Nasze demokratyczne społeczeństwa są pluralistyczne i cieszą się bogactwem różnorodności. W każdym z obywateli europejskich mieszają się – jak w tyglu – różnorodne tożsamości. Demokracje europejskie są społeczeństwami wolnymi i otwartymi i powinny opierać się na zasadzie włączania wszystkich obywateli, niezależnie od ich tożsamości.

5.3. Jakość demokracji może się pogorszyć, jeśli prawa obywatelskie zostaną ograniczone wąskim i wykluczającym sposobem pojmowania tożsamości. Polityki integracyjne i prawodawstwo w zakresie imigracji nigdy nie powinny być wykorzystywane jako alibi polityczne służące wyłączeniu imigrantów i mniejszości z praw obywatelskich.

5.4. EKES jest zdania, że należy poszerzyć podstawy naszych demokracji, włączając w nie nowych obywateli, równych pod względem praw i obowiązków. Prawa w zakresie obywatelstwa krajowego i europejskiego powinny obejmować wszystkie formy różnorodności, bez dyskryminowania⁽²⁹⁾.

5.5. EKES sporządził opinię z inicjatywy własnej⁽³⁰⁾ skierowaną do Konwentu, który opracowywał niedoszły traktat konstytucyjny, w której nawoływał do przyznania obywatelstwa europejskiego obywatelom państw trzecich posiadającym status rezydenta długoterminowego. Komitet proponuje Komisji i Parlamentowi Europejskiemu, aby włączyły tę propozycję do swoich celów podczas nowej kadencji.

Bruksela, 4 listopada 2009 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽²⁸⁾ Opinia EKES-u, Dz.U. C 185 z 8.8.2006, s. 42.

⁽²⁹⁾ Art. 13 Traktatu ustanawiającego WE.

⁽³⁰⁾ Opinia EKES-u z inicjatywy własnej, Dz.U. C 208 z 3.9.2003, s. 76.