

Avizul Comitetului Regiunilor – Eforturile de promovare a unei solidarități reale în cadrul unei autentice politici europene privind migrația

(2015/C 019/12)

Raportor general

Raportor general: François DECOSTER (FR-ALDE), membru al Consiliului regional Nord-Pas-de-Calais

Document de referință

I. RECOMANDĂRI POLITICE

COMITETUL REGIUNILOR

Recomandări generale

1. subliniază că, pentru a se elabora o politică în domeniul migrației complete și care să abordeze toate problemele cu care se confruntă autoritățile locale și regionale, este necesar să se acorde mai multă atenție angajamentului UE de a garanta respectarea principiilor solidarității și responsabilității partajate. În acest sens, CoR salută faptul că Președinția italiană acordă prioritate unei strategii globale privind migrația și că pune accentul pe promovarea unei solidarități reale în cadrul unei autentice politici europene privind migrația, destinată migranților, țărilor terțe de origine și țărilor de tranzit, precum și țărilor, regiunilor și orașelor de destinație, ca și între diferitele niveluri de guvernare;
2. salută faptul că pentru Președinția italiană o prioritate clară o constituie elaborarea unei politici europene comune în domeniul migrației, bazată pe respectarea deplină a drepturilor omului, pe solidaritate, pe încrederea reciprocă, pe respectarea obligațiilor internaționale și pe responsabilitatea partajată între statele membre și autoritățile locale și regionale, politică aptă să contribuie la Agenda pentru creștere a UE și însoțită de o strategie de promovare a creșterii economice în țările de origine ale migranților;
3. consideră că guvernarea pe mai multe niveluri este un instrument-cheie și o condiție indispensabilă pentru atingerea unor rezultate optime în ceea ce privește integrarea migranților și a celei de-a doua generații. Toate nivelurile de guvernare din întreaga Europă ar trebui să împartă responsabilitatea de a primi și de a integra refugiați și migranți și de a îmbunătăți cooperarea, coordonarea și solidaritatea interregională prin introducerea unui mecanism de partajare a responsabilității între Uniunea Europeană, statele membre, regiuni și autoritățile locale care să țină seama de constrângerile structurale, resurse, nevoile pieței, situațiile demografice și alți factori relevanți (cum ar fi reunificarea familiei). În acest cadru, este esențial ca autoritățile de la nivelul UE, național și subnațional să lucreze în strânsă cooperare cu societatea civilă, cu asociațiile migranților, cu țările de origine și cu cele de tranzit ale migranților din afara UE și cu comunitățile locale și să fie receptive la opiniile acestora;
4. dorește să felicite Italia pentru activitățile sale în contextul operațiunii Mare Nostrum de salvare a vieților omenești în Marea Mediterană; regretă, în consecință, decizia UE de a o înlocui cu o operațiune a Frontex care nu este orientată la fel de clar către salvarea vieților omenești și a persoanelor aflate în dificultate; solicită Uniunii Europene și statelor membre să asigure de urgență mijloacele necesare pentru a evita pierderea de vieți omenești pe mare;
5. consideră că, în legătură cu o temă cu caracter atât de sensibil și strategic, Uniunea Europeană și principalele sale instituții trebuie să-și asume conceperea unei politici proprii complete de migrație și responsabilitățile politice aferente punerii ei în aplicare. Acest rol nu trebuie lăsat pe seama responsabilității individuale a fiecărui stat membru, mai ales a statelor de frontieră, statele membre trebuind să fie implicate, împreună cu autoritățile locale, într-un plan politic comun privind migrația, care să cuprindă și măsuri operaționale corespunzătoare;
6. reamintește că, după 15 ani de la primele încercări de a elabora o politică comună privind migrația, există încă un mare decalaj între practică, pe de o parte, și principii și valori declarate, pe de alta. Încă nu s-a recurs într-o măsură suficientă la articolul 80 din TFEU, pentru a se adopta măsuri de punere în practică a solidarității și de partajare echitabilă a responsabilității privind mobilitatea, inclusiv implicațiile sale financiare, între statele membre. Angajamentele privind migrația și repatrierea au fost asumate exclusiv pe baze voluntare, iar în unele cazuri autoritățile locale au fost cele care și-au asumat transformarea acestor angajamente în realități;

7. salută orientările strategice ale Consiliului European privitoare la planificarea legislativă și politică în domeniul libertății, securității și justiției din iunie 2014, care fac o prioritate absolută din transpunerea și implementarea integrală și efectivă a sistemului european comun de azil (SECA);

8. amintește că Uniunea Europeană are nevoie de migrație atât în sensul libertății de mișcare a cetățenilor săi între statele membre, cât și ca imigrație din țări terțe, pentru a răspunde provocărilor demografice și posibilelor deficite pe piața forței de muncă; încurajează Consiliul European să-și continue acțiunea, luând în considerare și necesitatea de a aborda aspectele legate de lipsa de solidaritate și de partajarea echitabilă a responsabilității. Cu toate acestea, focalizarea atenției în următoarea etapă legislativă ar trebui să nu acopere numai consolidarea și implementarea normelor existente, deoarece nu există încă o definiție precisă a modului în care ar putea fi încurajat principiul solidarității și în contextul în care nu există nici o politică realmente cuprinzătoare în domeniul migrației;

9. subliniază că, pentru a se asigura o punere în aplicare eficientă a orientărilor strategice la toate nivelurile, implicarea autorităților locale și regionale este esențială. Comitetul Regiunilor este pregătit să coopereze îndeaproape la elaborarea unui plan de acțiune. Începând din 2015, domeniul acoperit de Forumul integrării europene, înființat de Comisie și de Comitetul Economic și Social European va fi extins, pentru a cuprinde imigrația și politica în domeniul azilului. Acest plan de acțiune ar putea beneficia de experiența unui forum extins, la care să contribuie și CoR. Prin urmare, CoR își reiterează solicitarea de a deveni membru al Biroului viitorului Forum european pentru migrație, alături de Comisia Europeană și de Comitetul Economic și Social European;

O Europă bazată pe o abordare pragmatică și juridică a solidarității și pe o responsabilitate partajată

10. În prezent autoritățile locale și regionale suportă o povară financiară considerabilă în ceea ce privește primirea migranților. Cu toate acestea, procesul de primire este repartizat inegal atât de la o țară la alta, cât și în interiorul statelor membre, astfel încât unele autorități locale și regionale își asumă o parte mult mai mare de responsabilitate prin primirea unei părți însemnate din numărul imigranților nou-sosiți, ceea ce deseori depășește capacitățile individuale ale regiunilor în cauză;

11. consideră că distribuția neuniformă a solicitanților de azil și refugiaților între țări, între regiuni și în cadrul acestora din urmă reprezintă o provocare majoră pentru autoritățile locale și regionale. O altă problemă o constituie lipsa planificării prospective și a capacității de a pregăti primirea cu suficient timp înainte. Soluțiile improvizate pot să aibă consecințe sociale negative, afectând modul în care noii sosiți se pregătesc pentru începerea procesului de integrare;

12. prin urmare, consideră că a venit momentul să se precizeze mai exact și în mod realist ce se înțelege prin solidaritate, în UE și în cadrul statelor membre, în domeniul azilului și al migrației. Este clar că statele, regiunile și localitățile, fiecare în funcție de condițiile și dorințele sale, au propria percepție asupra a ceea ce înseamnă partajarea echitabilă a responsabilității și solidaritatea;

13. arată că solidaritatea este unul dintre principiile care reprezintă forța motrice a deciziilor luate de autoritățile locale obligate să primească un număr mare de migranți. Localități precum Lampedusa în Italia, Ceuta și Melilla în Spania și Calais în Franța sunt numai câteva dintre punctele de intrare și tranzit pentru solicitanții de azil și migranții din UE, iar ele sunt reprezentative pentru dificultățile cu care se confruntă unele autorități locale în termeni de primire a migranților, gestionare a fluxurilor și soluții umanitare;

14. consideră că o colaborare eficientă și o relație de încredere între nivelul local, regional, național și european în ceea ce privește partajarea resurselor și a responsabilităților sunt absolut esențiale pentru primirea sustenabilă și echitabilă a solicitanților de azil și a refugiaților;

15. consideră că structurile existente oferă instrumente și căi de dialog politic între nivelul UE, statele membre la nivel național și organizațiile societății civile, dar că dialogul politic între nivelurile local/regional și european este fragmentat sau se desfășoară pe o bază ad-hoc;

16. propune să se analizeze disponibilitatea resurselor financiare destinate autorităților locale și regionale, pentru a le permite să își îndeplinească obligațiile privind migrația și integrarea, asigurându-li-se accesul la fondurile naționale și ale UE (cum ar fi Fondul pentru azil și migrație, Instrumentul european de vecinătate, Fondul social european și Fondul pentru frontierele externe);

Solidaritatea ca răspuns coordonat la o problemă de securitate și umanitară

17. subliniază faptul că întărirea controalelor la frontieră și a măsurilor de combatere a migrației ilegale este esențială, dar nu poate avea prioritate față de obligațiile internaționale (în conformitate cu UNCLOS, SOLAS și SAR, de exemplu) de a salva vieți și de a respecta drepturile omului, sau asupra dreptului de a solicita azil în UE, care trebuie să rămână un loc de refugiu pentru persoanele care au nevoie de protecție internațională. de asemenea, subliniază că la primirea solicitanților de azil, refugiaților și migraților minori și a minorilor neînsoțiți trebuie întotdeauna respectată Convenția Organizației Națiunilor Unite privind drepturile copilului;

18. solicită consolidarea FRONTEX pentru a întări și a raționaliza în mod mai eficace și mai eficient cooperarea dintre autoritățile naționale de frontieră, pentru a proteja migrații și frontierele externe ale UE și pentru a colabora în ce privește lupta împotriva traficului de ființe umane;

19. sprijină eforturile de a continua monitorizarea și punerea în aplicare a strategiilor prezentate în „Acțiunea UE privind presiunea migrației”, prin care se solicită Uniunii Europene să își concentreze atenția asupra necesității de a coordona acțiunile întreprinse de statele membre cu rolul central jucat de agențiile UE relevante, cum ar fi Agenția Europeană pentru Gestionarea Cooperării Operative la Frontierele Externe (FRONTEX), EUROPOL și Biroul European de Sprijin pentru Azil (EASO);

20. consideră că este esențial să se continue eforturile pentru dezvoltarea în continuare a unui sistem integrat și echilibrat de gestionare a frontierelor, pentru a se îmbunătăți controlul frontierelor externe și a se combate mai eficient imigrația ilegală, traficul de migrați, traficul de persoane și alte forme de criminalitate transfrontalieră și de criminalitate transnațională legate de traficul de persoane;

21. sprijină pachetul legislativ „Frontiere inteligente” în vederea accelerării, facilitării și consolidării procedurilor de verificare la frontieră a străinilor care călătoresc în UE, inclusiv programul de înregistrare a călătorilor (RTP) și sistemul de intrare/ieșire (EES), dar reamintește că în 2013 a exprimat anumite preocupări legate de protecția vieții private și de raportul cost-eficacitate al propunerilor vizate. CoR ia notă de rezultatele studiului tehnic efectuat de către Comisia Europeană și eu-LISA, care propune o soluție pe termen lung pentru gestionarea operațională a sistemelor informatice la scară largă, acestea fiind instrumente esențiale pentru punerea în aplicare a politicilor UE privind azilul, gestionarea frontierelor și migrația;

22. propune să se acorde o atenție deosebită sporirii sinergiilor dintre diferitele organisme și sisteme deja înființate, pe baza misiunilor și domeniilor lor specifice: de exemplu, Frontex, SIS II și EUROSUR, care operează în contextul migrației și circulației persoanelor și, în ceea ce privește securitatea, EUROPOL și EUROJUST, care acționează pentru a preveni și a eradică infracțiunile legate de tranzitarea ilegală;

23. promovează, în special în ceea ce privește EUROSUR, punerea integrală în aplicare a regulamentului recent adoptat cu scopul de a reduce riscul pierderii de vieți omenești pe mare;

24. încurajează eforturile de a analiza posibilitatea introducerii unor măsuri de prevenire a migrației ilegale, de creare a unor rute alternative sigure și legale în Europa, de evitare a altor pierderi de vieți omenești în călătorii periculoase. Aceste măsuri ar putea consta în înființarea unui „coridor umanitar”, emiterea unui număr mai mare de vize din motive umanitare, creșterea cotelor de relocare și înființarea de centre de primire în țările de tranzit, pentru a prelucra cererile de azil sau a determina eligibilitatea pentru intrarea legală în țările UE ⁽¹⁾. Autoritățile locale și regionale ar putea juca un rol foarte util în acest sens;

25. salută înființarea Grupului operativ pentru Marea Mediterană ⁽²⁾ în urma Consiliului Justiție și Afaceri Interne din 7-8 octombrie 2013, pentru a oferi un răspuns al UE la situația existentă. Scopul său principal este să identifice instrumentele adecvate pentru a evita repetarea evenimentelor tragice precum cele care au avut loc în largul coastelor Lampedusei și de a elabora o abordare mai strategică, integratoare și pe termen lung a situației migrației în zona mediteraneană. În acest context, CESE reamintește de propria sa activitate în cadrul ARLEM și în special recomandările din raportul privind rolul autorităților locale și regionale în gestionarea migrației în zona mediteraneană, adoptat recent de Comisia ECOTER a ARLEM;

⁽¹⁾ [1] Document de dezbatere al OIM: „Abordarea fluxurilor migratorii complexe și protecția drepturilor migraților pe axa Mediteranei centrale (21 octombrie 2013); Comunicarea „O Europă deschisă și sigură: transformarea obiectivelor în realitate”, COM (2014) 154 final, 11.3.2014.

⁽²⁾ COM(2013) 869 final – SWD (2014) 173 final.
http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/jha/139937.pdf

26. dorește să sublinieze că operațiunea *Frontex plus*, lansată la 27 august 2014 și planificată să înlocuiască Mare Nostrum, nu acoperă activitățile desfășurate în prezent de Mare Nostrum. Bugetul Frontex a fost limitat în temeiul cadrului financiar multianual. *Frontex plus* va trebui să se bazeze pe contribuțiile statelor membre. Lăsând la o parte considerațiile de ordin financiar, spiritul celor două operațiuni este diferit – Mare Nostrum urmează o abordare umanitară, în timp ce Frontex constituie în principal un răspuns la preocuparea privind controlul frontierelor;

Stabilirea unor punți de legătură cu țările terțe la nivel local

27. încurajează dezvoltarea în continuare a dialogului și a cooperării cu țările terțe de origine și de tranzit ale fluxurilor de migrație, în conformitate cu abordarea globală a UE privind migrația și mobilitatea, prin intermediul instrumentului reprezentat de parteneriatele pentru mobilitate și prin dialoguri și procese regionale, cum ar fi Procesul de la Rabat;

28. sprijină eforturile Frontex vizând încheierea unor acorduri de cooperare operațională cu țările terțe privind controlul la frontieră și imigrația ilegală, care ar trebui să promoveze asumarea responsabilității de către țările terțe în cauză;

29. salută inițiativa lansată de Președinția italiană de a stabili un dialog similar cu țările din Africa de Est. Promovarea migrației legale are ca scop să contribuie la eforturile depuse de UE în vederea creșterii economice, prevenind astfel eventuala utilizare abuzivă a canalelor de migrație legală care pot duce la subminarea credibilității întregului sistem de migrație european;

30. subliniază importanța conceptului de migrație circulară, care ar ajuta la echilibrarea efectului migrației atât în regiunile de origine, cât și în cele gazdă, contribuind la dezvoltarea amândurora. Aici se include necesitatea unei politici de returnare eficace și sustenabile, care să respecte în totalitate drepturile migranților și să ia în considerare caracteristicile specifice ale țărilor de origine. În acest scop, cooperarea concretă între autoritățile locale și țările terțe relevante trebuie să fie îmbunătățită, în scopul de a încuraja și de a crea cele mai eficiente sisteme de returnare voluntară;

31. consideră că autoritățile de la toate nivelurile trebuie să se implice în mod activ în protejarea și promovarea dialogului și a cooperării cu țările terțe, pentru a oferi sprijin concret, la nivel politic și economic, canalelor legale de intrare, precum și pentru a preveni și a face față imigrației ilegale și tuturor formelor de infraționalitate asociate cu aceasta prin îmbunătățirea capacităților instituționale și operaționale ale autorităților competente din țările respective;

32. subliniază că autoritățile locale și regionale pot juca un rol în efortul comun al nivelului UE și național și al țărilor terțe, de a aborda și a preveni migrația ilegală, prin desfășurarea de activități în țările de origine (de exemplu, campanii de sensibilizare, informații cu privire la riscurile legate de trecerea ilegală a frontierelor, măsuri de pregătire a cetățenilor în vederea integrării, formare, asistență pentru reintegrarea familiei, cursuri de limbă și măsuri de îmbunătățire a dialogului intercultural) și în țările de destinație (de exemplu înființarea unor sisteme locale de selecție în funcție de nevoile locale, primirea și măsurile de sprijin etc.). De asemenea, ele pot contribui la identificarea și protejarea victimelor traficului de persoane și pot ajuta la reintegrarea migranților ilegali care se întorc în țările lor. În același timp, instituirea la nivel local și regional a unor politici eficiente privind migrația legală și integrarea reprezintă un mijloc de combatere a rasismului și xenofobiei;

33. sugerează ca intensificarea relocării refugiaților în UE să facă parte integrantă din eforturile europene de sprijinire a țărilor din sudul și estul Mării Mediterane, care se confruntă cu un mare număr de refugiați⁽³⁾. Acesta este un domeniu în care orașele și regiunile europene au jucat un rol important, promovând integrarea refugiaților în comunitățile locale și luând măsuri de întărire a coeziunii sociale;

34. solicită să fie promovată înființarea de „parteneriate privind migrația și integrarea” între regiuni și orașe din țările de origine și cele de destinație, sporind astfel cooperarea și încrederea reciprocă și asigurând o gestiune mai descentralizată ale migrației. De asemenea, Comitetul Regiunilor își reiterează sugestia⁽⁴⁾ ca autoritățile locale și regionale să fie implicate în dezvoltarea unor „parteneriate privind migrația și integrarea” cu țările terțe;

⁽³⁾ În 2007, aceste țări au primit 39 % din toți refugiații din lume. Philippe Fargues (ed.) CARIM Mediterranean migration 2008-2009 report, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute (Raportul CARIM privind migrația din Mediterana 2008-2009, Centrul Robert Schuman pentru studii avansate, Institutul Universitar European), 2009, în http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11861/CARIM%20Migration_Report%202008-2009%20revised%20Oct09.pdf?sequence=3

⁽⁴⁾ Rezoluția CoR 2333/2014.

Solidaritatea vine odată cu sensibilizarea: schimbul de bune practici, informații și orientări comune?

35. subliniază că în Comunicarea Comisiei privind noua Agendă europeană privind integrarea ⁽⁵⁾ se solicită acțiuni suplimentare la nivel local și evidențiază necesitatea unei adevărate abordări ascendente în ce privește dezvoltarea politicilor de integrare;
36. consideră că autoritățile locale și regionale ar trebui să joace un rol mai important în stabilirea contextului mai larg în care se înscrie abordarea politicii de migrație;
37. subliniază necesitatea schimbului de bune practici între autoritățile locale și regionale și statele membre în ceea ce privește prelucrarea cererilor solicitanților de azil și ale refugiaților, politicile de integrare și combaterea migrației ilegale. CoR poate contribui la procesul de realizare a unei implicări mai eficace a autorităților locale și regionale în elaborarea și punerea în aplicare a politicilor de integrare, în acord cu guvernarea pe mai multe niveluri și cu principiul subsidiarității; acest lucru poate contribui și la abordarea decalajelor existente între statele membre și între regiuni în privința condițiilor în care sunt primiți și găzduiți solicitanții de azil, refugiații sau migranții;
38. propune ca Agenția Europeană pentru Gestionarea Operațională a Sistemelor Informatice la Scară Lărgă, eu-LISA, să elaboreze în viitorul apropiat un sistem complet de schimb de date cu privire la tema migrației și a autorităților locale, bazat pe sistemul VIS. Un astfel de sistem ar putea fi foarte util în împărtășirea cunoștințelor și schimbul de experiență în ceea ce privește gestionarea locuințelor, prelucrarea cererilor solicitanților de azil și refugiaților, politicile de integrare și combaterea migrației ilegale și ar oferi soluții practice pentru încurajarea principiului solidarității între autoritățile locale;
39. propune elaborarea unei baze de date, care ar contribui la urmărirea fluxurilor de migrație dintre statele membre. Baza de date ar conține informații referitoare la mișcările populației dinspre țările de origine către țările de destinație. Cunoașterea acestor mișcări ar facilita luarea deciziilor la nivel local, regional și european;
40. consideră că solidaritatea și cooperarea ar fi facilitate substanțial, dacă s-ar face mai multe în ceea ce privește soluțiile practice și pragmatice. Expertiza autorităților locale și regionale nu trebuie trecută cu vederea atunci când se încearcă identificarea principalelor probleme;
41. consideră că UE ar trebui să profite de orice ocazie de a coopera cu parteneri instituționali și de a încuraja dezbaterile în toate cadrele relevante. Organizații precum Organizația Internațională pentru Migrație (OIM) și adunările precum Adunarea autorităților locale și regionale din zona euro-mediteraneeană (ARLEM) sunt parteneri importanți în acest sens;
42. Salută faptul că următoarea conferință ministerială a Organizației Internaționale pentru Migrație (OIM), care urmează să aibă loc în octombrie 2015, se va axa pe modalitățile prin care orașele pot contribui la gestionarea migrației și va constitui o excelentă platformă de dialog global între orașe. Dorește să fie asociat la această conferință și așteaptă cu interes să contribuie la dezbateri.

Bruxelles, 4 decembrie 2014

Președintele
Comitetului Regiunilor
Michel LEBRUN

⁽⁵⁾ COM(2011) 455 final.