

Stanovisko Výboru regiónov – Úsilie na podporu skutočnej solidarity v ozajstnej európskej migračnej politike

(2015/C 019/12)

Hlavný spravodajca François Decoster (FR/ALDE), člen regionálnej rady Nord-Pas-de-Calais
Referenčný dokument

I. POLITICKÉ ODPORÚČANIA

VÝBOR REGIÓNOV

Všeobecné odporúčania

1. zdôrazňuje, že na vytvorenie plnohodnotnej migračnej politiky, ktorá bude riešiť všetky témy, s ktorými sa stretávajú miestne a regionálne samosprávy, je potrebné dôslednejšie sa zamerať na záväzok EÚ týkajúci sa zásad solidarity a spoločnej zodpovednosti. V tejto súvislosti VR víta, že si talianske predsedníctvo ako prioritu stanovilo celkovú migračnú stratégiu a kladie dôraz na podporu skutočnej solidarity v ozajstnej európskej migračnej politike zameranej na prisťahovalcov, tretie krajiny pôvodu a tranzitné krajiny, ako aj cieľové krajiny, regióny a mestá a solidaritu medzi rozličnými úrovňami správ;
2. víta skutočnosť, že talianske predsedníctvo stanovuje ako prioritu rozvoj spoločnej európskej migračnej politiky, ktorá bude založená na úplnom rešpektovaní ľudských práv, solidarite, vzájomnej dôvere, medzinárodných záväzkoch a spoločnej zodpovednosti členských štátov a miestnych a regionálnych samospráv a bude schopná prispieť k európskej agende rastu a bude sa zhodovať so stratégiou podpory hospodárskeho rastu v krajinách pôvodu migrantov;
3. domnieva sa, že viacúrovňové riadenie je hlavným nástrojom a nevyhnutným predpokladom na dosiahnutie optimálnych výsledkov v oblasti integrácie migrantov a ďalších generácií. Všetky úrovne správy v EÚ by si mali rozdeliť zodpovednosť za prijatie a integráciu utečencov a migrantov a za zlepšenie medziregionálnej spolupráce, koordinácie a solidarity prostredníctvom zavedenia mechanizmu spoločnej zodpovednosti medzi Európskou úniou, členskými štátmi, regiónmi a miestnymi samosprávami, ktorý zohľadňuje štrukturálne obmedzenia, zdroje, potreby pracovného trhu, demografickú situáciu a iné relevantné faktory (napr. zlúčenie rodiny). V tomto rámci má kľúčový význam, aby EÚ, štátne orgány a orgány na nižšej ako celoštátnej úrovni úzko spolupracovali s občianskou spoločnosťou, združeniami migrantov, krajinami pôvodu a tranzitnými krajinami migrantov, ktorí pochádzajú z krajín mimo EÚ, a miestnymi samosprávami a aby boli vnímavé voči impulzom prichádzajúcim od nich;
4. chcel by vyjadriť uznanie Taliansku za aktivity, ktoré vyvíja v rámci operácie Mare Nostrum, s cieľom zachrániť životy v Stredozemnom mori. V tejto súvislosti vyjadruje poľutovanie nad rozhodnutím EÚ nahradiť ju operáciou agentúry Frontex, ktorá nie je jasne zameraná na záchranu životov a ľudí v núdzi. Naliehavo preto vyzýva Európsku úniu a členské štáty, aby poskytli prostriedky potrebné na to, aby sa zabránilo úmrtiam na mori;
5. domnieva sa, že Európska únia a jej hlavné inštitúcie pri tak citlivej a strategickej téme musia viesť skutočnú a vlastnú migračnú politiku a prevziať súvisiacu politickú zodpovednosť bez toho, aby ju ponechali len na výlučnú zodpovednosť určitého štátu, najmä na hraniciach s EÚ, ale musia tieto štáty spolu s miestnymi samosprávami zapojiť do spoločných politických krokov v oblasti migrácie pomocou vhodných operačných opatrení;
6. pripomína, že hoci už uplynulo 15 rokov po prvých pokusoch vypracovať spoločnú migračnú politiku, naďalej existuje veľká priepasť medzi praxou a zásadami a hodnotami, na ktoré sa odkazuje. Nedostatočne sa využíva článok 80 ZFEÚ na prijatie opatrení, ktorými sa uplatní solidarita a spravodlivé delenie zodpovednosti medzi členskými štátmi, pokiaľ ide o mobilitu, vrátane jej finančných dopadov. Záväzky týkajúce sa migrácie a repatriácie sú dosiaľ úplne dobrovoľné a v niektorých prípadoch sú to miestne samosprávy, ktoré sa ujali iniciatívy pri plnení týchto záväzkov;

7. víta strategické usmernenia Európskej rady pre legislatívne a politické plánovanie v priestore slobody, bezpečnosti a spravodlivosti z júna 2014, ktoré stanovujú úplnú a efektívnu transpozíciu a vykonávanie spoločného európskeho azylového systému (CEAS) ako absolútnu prioritu;

8. pripomína, že Európska únia potrebuje migráciu v oboch formách: ako slobodu pohybu jej občanov medzi členskými štátmi, aj ako prisťahovalectvo z tretích krajín, aby dokázala reagovať na demografické zmeny a potenciálny nedostatok pracovnej sily na trhu práce. Podnecuje Európsku radu, aby pokračovala vo svojej činnosti, pričom zohľadňuje potrebu riešiť otázky nedostatočnej solidarity a spravodlivého delenia zodpovednosti. V nasledujúcej legislatívnej fáze by sa však pozornosť nemala sústrediť len na konsolidáciu a vykonávanie súčasných pravidiel, keďže naďalej nie je presne definované, ako by sa mala podporovať zásada solidarity, a kým neexistuje skutočná ucelená migračná politika EÚ;

9. zdôrazňuje, že je kľúčové zapojiť miestne a regionálne samosprávy s cieľom zabezpečiť efektívne vykonávanie strategických usmernení na všetkých úrovniach. Výbor regiónov je pripravený úzko spolupracovať pri príprave akčného plánu. Od roku 2015 sa pôsobnosť európskeho integračného fóra, ktoré zriadili Komisia a Európsky hospodársky výbor, rozšíri, aby zahrnula oblasť prisťahovaleckej a azylovej politiky. Tento akčný plán by profitoval z odborných poznatkov rozšíreného fóra, ku ktorým prispieva aj VR. VR preto opätovne žiada, aby bol členom predsedníctva budúceho európskeho migračného fóra spolu s Európskou komisiou a Európskym hospodárskym a sociálnym výborom;

Európa založená na pragmatickom a právnom prístupe k solidarite a spoločnej zodpovednosti

10. miestne a regionálne samosprávy v súčasnosti znášajú značnú finančnú záťaž v súvislosti s prijímaním migrantov. Prijímanie je však nerovnomerne rozdelené v rámci jednotlivých členských štátov, aj medzi nimi, pričom niektoré miestne a regionálne samosprávy preberajú väčšiu zodpovednosť tým, že sa ujmú veľkej časti novopričodzích, čo často prekračuje kapacitu jednotlivých regiónov;

11. považuje nerovnomerné rozdelenie žiadateľov o azyl a utečencov medzi štáty, regióny a v rámci regiónov za hlavnú výzvu pre miestne a regionálne samosprávy. Ďalším problémom je nedostatočné plánovanie a neschopnosť vopred sa dostatočne pripraviť na prijímanie utečencov. Improvizované riešenia môžu mať negatívne sociálne dôsledky, pričom je potom pre novopričodzích ťažšie primerane sa pripraviť na začiatok integračného procesu;

12. domnieva sa preto, že nastal čas presnejšie a realistickejšie určiť, čo znamená solidarita v EÚ a v jednotlivých členských štátoch, pokiaľ ide o azyl a migráciu. Rôzne krajiny, regióny a miestne samosprávy majú samozrejme odlišné predstavy o tom, čo sa rozumie pod pojmom primerané rozdelenie zodpovednosti a solidarity, a to na základe svojich konkrétnych okolností a želaní;

13. poukazuje na to, že solidarita je hybnou silou pri rozhodnutiach miestnych samospráv, ktoré musia prijímať mnoho migrantov. Miesta ako Lampedusa v Taliansku, Ceuta a Melilla v Španielsku a Calais vo Francúzsku sú len niekoľkými zo vstupných a tranzitných bodov pre žiadateľov o azyl a migrantov v EÚ, avšak ilustrujú ťažkosti, s ktorými zápasia niektoré miestne samosprávy, pokiaľ ide o prijímanie migrantov a utečencov a starostlivosť o nich, riadenie ich tokov a poskytovanie humanitárnej pomoci;

14. myslí si, že efektívna spolupráca a dôvera medzi miestnou, národnou a európskou úrovňou v súvislosti so spoločnými zdrojmi a zodpovednosťou sú kľúčové pre udržateľné a spravodlivé prijímanie žiadateľov o azyl a migrantov;

15. domnieva sa, že existujúce štruktúry poskytujú nástroje a komunikačný kanál pre politický dialóg medzi orgánmi na úrovni EÚ, orgánmi členských štátov a organizáciami občianskej spoločnosti, avšak politický dialóg medzi orgánmi na miestnej/regionálnej úrovni a orgánmi na úrovni EÚ je roztrieštený alebo prebieha len príležitostne;

16. navrhuje prehodnotiť dostupnosť finančných zdrojov určených pre miestne a regionálne samosprávy, aby si tieto mohli plniť svoje záväzky na poli migrácie a integrácie, a zabezpečiť im prístup k národným a európskym finančným zdrojom (ako sú fond pre azyl a migráciu, nástroj susedskej politiky, Európsky sociálny fond a fond pre vonkajšie hranice);

Solidarita ako koordinovaná reakcia na bezpečnostný a humanitárny problém

17. zdôrazňuje, že posilnenie kontrol na hraniciach a opatrenia na riešenie neregulárnej migrácie sú kľúčové, ale nemôžu mať prednosť pred medzinárodnými záväzkami (napr. podľa UNCLOS, SOLAS a SAR) na záchranu životov a pred dodržiavaním ľudských práv alebo pred právom požiadať o azyl v EÚ, ktorá musí ostať útočiskom pre ľudí potrebujúcich medzinárodnú ochranu. Chcel by tiež zdôrazniť, že pri prijímaní maloletých žiadateľov o azyl, utečencov, migrantov a maloletých utečencov bez sprievodu sa vždy musí rešpektovať Dohovor OSN o právach dieťaťa;

18. vyzýva, aby sa posilnila agentúra Frontex s cieľom dosiahnuť účinnejšiu, skutočne silnejšiu a zosúladenú spoluprácu medzi vnútroštátnymi pohraničnými orgánmi, na ochranu migrantov, ako aj vonkajších hraníc EÚ a na boj proti obchodovaniu s ľuďmi;

19. podporuje úsilie pokračovať v monitorovaní a vykonávaní stratégií uvedených v dokumente „Činnosť EÚ zameraná na migračné toky“, vyzýva Európsku úniu, aby zamerala svoju pozornosť na potrebu koordinovať kroky, ktoré podnikajú jednotlivé členské štáty s ústrednou úlohu, ktorú zohrávajú príslušné agentúry EÚ, ako sú Európska agentúra pre riadenie operačnej spolupráce na vonkajších hraniciach členských štátov Európskej únie (Frontex), EUROPOL a Európsky podporný úrad pre azyl (EASO);

20. považuje za kľúčové pokračovať v úsilí smerom k ďalšiemu rozvoju integrovanej a vyváženej správy hraníc s cieľom zlepšiť kontrolu vonkajších hraníc a účinnejšie sa vyrovnáť s neregulárnou migráciou, pašovaním migrantov, obchodovaním s ľuďmi a inými formami cezhraničnej kriminality a nadnárodnej kriminality súvisiacej s obchodovaním s ľuďmi;

21. podporuje balík predpisov o inteligentnej hraničnej kontrole, ktorého cieľom je urýchliť, uľahčiť a posilniť postupy kontrol na hraniciach pre cudzincov cestujúcich do EÚ, vrátane programu registrovaných cestujúcich (RTP) a systému vstup/výstup (EES), pripomína však niektoré obavy týkajúce sa ochrany súkromia a nákladovej efektívnosti návrhov, ktoré vyjadril v roku 2013. VR berie na vedomie výsledky odbornej štúdie Európskej komisie a eu-LISA, ktorá navrhuje dlhodobé riešenie pre operatívne riadenie rozsiahlych informačných systémov, ktoré sú základnými nástrojmi na vykonávanie európskej politiky v oblasti azylu, správy hraníc a migrácie;

22. navrhuje, aby sa osobitná pozornosť venovala väčšej synergii medzi rozličnými doterajšími orgánmi a systémami podľa ich konkrétnej právomoci a pôsobnosti: napr. Frontex, SIS II a EUROSUR fungujúcich v rámci migrácie a pohybu osôb a, z hľadiska bezpečnosti, EUROPOL a EUROJUST pracujúcich s cieľom zabrániť a odstrániť trestné činy súvisiace s nelegálnymi tranzitmi;

23. podporuje, s osobitným zreteľom na EUROSUR, plné vykonávanie nedávno prijatého nariadenia s cieľom znížiť riziko strát na životoch na mori;

24. podporuje úsilie preskúmať opatrenia na zabránenie neregulárnej migrácii s cieľom vytvoriť bezpečné a legálne alternatívne trasy presunu do Európy, aby sa zabránilo ďalším stratám na ľudských životoch počas nebezpečných ciest. Mohlo by to zahŕňať aj vytvorenie tzv. humanitárneho koridoru, vydávanie väčšieho počtu víz z humanitárnych dôvodov, zvýšenie presídľovacích kvót a vytvorenie prijímacích centier v tranzitných krajinách, ktoré spracúvajú žiadosti o azyl alebo určujú oprávnenosť legálneho vstupu do krajín EÚ ⁽¹⁾. Miestne a regionálne samosprávy by mohli zohrávať veľmi užitočnú úlohu v tomto smere;

25. víta fungovanie osobitnej skupiny pre Stredozemie ⁽²⁾, ktorá bola vytvorená na základe záverov zasadnutia Rady pre spravodlivosť a vnútorné veci 7. – 8. októbra 2013, aby mohla Európska únia reagovať na situáciu. Primárnym cieľom je označiť vhodné nástroje na to, aby sa zabránilo opakovaniu tragických udalostí, ku ktorým došlo pri pobreží Lampedusy, a zaviedol sa strategickejší, holistický a dlhodobý prístup k situácii týkajúcej migrácie v oblasti Stredozemného mora. VR v tejto súvislosti pripomína svoju vlastnú činnosť v rámci ARLEM a najmä odporúčania obsiahnuté v správe o úlohe miestnych a regionálnych orgánov pri riadení migrácie v oblasti Stredozemného mora, ktorú nedávno prijala komisia ECOTER zhromaždenia ARLEM;

⁽¹⁾ Dokument Medzinárodnej organizácie pre migráciu: Addressing Complex Migration Flows und Upholding the rights of Migrants along the Central Mediterranean Route (21. októbra 2013); Oznámenie – Otvorená a bezpečná Európa: premeniť víziu na skutočnosť, COM(2014) 154 final, 11. marca 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. chce zdôrazniť, že operácia „Frontex Plus“, ktorá sa začala 27. augusta 2014 a má nahradiť Mare Nostrum, nepokrýva činnosti, ktoré v súčasnosti vykonáva Mare Nostrum. Rozpočet Frontex-u bol vo viacročnom finančnom rámci obmedzený. Frontex Plus sa bude musieť spoliehať na príspevky členských štátov. Bez ohľadu na finančné aspekty je aj duch oboch operácií odlišný. Mare Nostrum má humanitárny prístup, na rozdiel od Frontexu, ktorý sa venuje najmä kontrole hraníc;

Budovanie spojení s tretími krajinami na miestnej úrovni

27. podporuje ďalší rozvoj dialógu a spolupráce s tretími krajinami pôvodu a tranzitu migračných tokov v súlade s globálnym prístupom EÚ k migrácii a mobilite prostredníctvom partnerstiev v oblasti mobility a regionálnych dialógov a procesov, akým je Rabatský proces;

28. podporuje úsilie Frontex zamerané na uzatváranie dohôd o operatívnej spolupráci s tretími krajinami v oblasti kontroly hraníc a neregulárneho prisťahovalectva, na základe ktorých by si dotknuté tretie krajiny mali tieto dohody osvojiť;

29. víta iniciatívu, ktorú začalo talianske predsedníctvo Rady EÚ – otvoriť podobný dialóg s krajinami východnej Afriky. Podpora legálnej migrácie má pomôcť úsiliu EÚ v prospech rastu, a tým zabrániť možnému zneužívaniu legálnych migračných kanálov, ktoré môžu viesť k narušeniu dôveryhodnosti celého európskeho migračného systému;

30. zdôrazňuje, že koncepcia cirkulujúcej migrácie má svoj význam, keďže by pomohla vyvážiť vplyv migrácie na región pôvodu aj prijímajúci región, a prispela by k rozvoju oboch regiónov. To zahŕňa aj účinnú a udržateľnú politiku návratu, ktorá plne rešpektuje práva migrantov a zohľadňuje konkrétnu situáciu v krajinách pôvodu. Preto treba zlepšiť praktickú spoluprácu medzi miestnymi samosprávami a príslušnými tretími krajinami s cieľom podnieť a vytvoriť čo najefektívnejšie systémy dobrovoľných návratov;

31. domnieva sa, že orgány na všetkých úrovniach sa musia aktívne zaviazat' k ochrane a podpore dialógu a spolupráce s tretími krajinami, aby sa poskytla konkrétna podpora pre legálne spôsoby vstupu na politickej a ekonomickej úrovni a tiež, aby sa zabránilo neregulárnej migrácii a všetkým súvisiacim formám kriminality, a aby sa tieto problémy riešili, a to prostredníctvom zlepšovania inštitucionálnych a operačných kapacít príslušných orgánov týchto krajín;

32. zdôrazňuje, že miestne a regionálne samosprávy môžu zohrávať úlohu v spoločnom úsilí s EÚ a národnou úrovňou a s tretími krajinami s cieľom riešiť neregulárnu migráciu a zabráňovať jej prostredníctvom aktivít v krajinách pôvodu (napr. osvetovými kampaňami, informovaním o rizikách nelegálneho prekračovania hraníc, opatreniami, ktoré pripravujú ľudí na integráciu, odbornej prípravy, pomoci pri zlúčení rodín, jazykových kurzov a opatrení v prospech lepšieho medzikultúrneho dialógu) a v cieľových krajinách (napr. vytváraním miestnych výberových systémov v súlade s miestnymi potrebami, opatreniami v oblasti prijímania a podpory atď.). Môžu tiež pomôcť identifikovať a chrániť obeť obchodovania s ľuďmi a pomôcť s reintegráciou neregulárnych migrantov, ktorí sa vracajú do svojich krajín. Efektívne politiky v oblasti legálnej migrácie a integrácie na miestnej a regionálnej úrovni sú zároveň prostriedkami boja proti rasizmu a xenofóbii;

33. navrhuje, aby sa presídľovanie utečencov v EÚ stalo integrálnou súčasťou snáh EÚ podporovať krajiny južného a východného Stredomoria, ktoré sa musia vyrovnávať s prílivom veľkého množstva utečencov⁽³⁾. Ide o oblasť, v ktorej zohrávajú európske mestá a regióny významnú úlohu, podporujú integráciu utečencov do miestnych komún a podnikajú kroky na podporu sociálnej súdržnosti;

34. vyzýva na podporu partnerstiev v oblasti migrácie a integrácie medzi mestami a regiónmi krajín pôvodu a cieľových krajín s cieľom zintenzívniť spoluprácu a vzájomnú dôveru, a tak zabezpečiť väčšiu decentralizáciu riadenia migrácie. Výbor regiónov tiež opakuje svoj návrh⁽⁴⁾, aby boli miestne a regionálne samosprávy zapojené do rozvoja partnerstiev v oblasti migrácie a integrácie s tretími krajinami;

⁽³⁾ V roku 2007 tieto krajiny prijali 39 % všetkých utečencov vo svete. Philippe Fargues (ed.) CARIM Mediterranean migration 2008-2009 report, Robert Schuman Centre for Advanced Studies, European University Institute, 2009, in http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/11861/CARIM%20Migration_Report%202008-2009%20revised%20Oct09.pdf?sequence=3

⁽⁴⁾ Uznesenie VR 2333/2014

Solidarita spolu s informovanosťou: spoločné využívanie osvedčených postupov, údajov a spoločných usmernení?

35. zdôrazňuje, že oznámenie Komisie o novej európskej agende v oblasti integrácie ⁽⁵⁾ štátnych príslušníkov tretích krajín vyzvalo na dôraznejšie kroky na miestnej úrovni a poukazuje na potrebu skutočného prístupu „zdola nahor“ pri rozvoji integračných politík;
36. zasadzuje sa, aby miestne a regionálne samosprávy zohrávali dôležitejšiu úlohu pri tvorbe širšieho kontextu, pokiaľ ide o riešenie migračnej politiky;
37. zdôrazňuje potrebu spoločného využívania osvedčených postupov miestnymi a regionálnymi samosprávami a členskými štátmi pri spracovaní žiadostí o azyl, ktoré podávajú žiadatelia o azyl a utečenci, v integračných politikách a riešení neregulárnej migrácie. Výbor regiónov môže v tomto procese pomôcť dosiahnuť efektívnejšie zapojenie miestnych a regionálnych samospráv pri plánovaní a vykonávaní imigračných a integračných politík v súlade s viacúrovňovým riadením a zásadou subsidiarity. To by mohlo pomôcť riešiť otázku rozdielov medzi členskými štátmi a regiónmi, pokiaľ ide o podmienky prijímania a existencie žiadateľov o azyl, utečencov alebo migrantov;
38. navrhuje, aby Agentúra EÚ pre rozsiahle informačné systémy (eu-LISA) rozvinula v blízkej budúcnosti systém na úplné spoločné využívanie údajov o migrácii a miestnych samosprávach založený na systéme VIS. Takýto systém by mohol byť veľkou pomocou z hľadiska výmeny poznatkov a zhromažďovania skúseností týkajúcich sa riadenia bývania, spracovania žiadostí žiadateľov o azyl a utečencov, integračnej politiky a z hľadiska riešenia neregulárnej migrácie. Zároveň by ponúkol praktické riešenia pre podnecovanie zásady solidarity medzi miestnymi orgánmi;
39. navrhuje, aby sa vytvorila databáza, ktorá by pomohla pri sledovaní migračných tokov medzi členskými štátmi. Táto databáza by obsahovala informácie o pohybe obyvateľov z krajiny pôvodu do cieľovej krajiny. Informácie o takomto pohybe by mohli uľahčiť rozhodovanie na miestnej, regionálnej a európskej úrovni;
40. domnieva sa, že spolupráca a solidarita by boli oveľa jednoduchšie, keby sa viac uplatňovali praktické a pragmatické riešenia. Netreba zabúdať na odborné poznatky miestnych a regionálnych samospráv pri identifikovaní hlavných problémov;
41. domnieva sa, že EÚ by mala využiť každú príležitosť spolupracovať s inštitucionálnymi partnermi a podporovať diskusiu vo všetkých príslušných rámcoch. Organizácie ako sú Medzinárodná organizácia pre migráciu (IOM) a zhromaždenia ako Európsko-stredomorského zhromaždenia miestnych a regionálnych samospráv (ARLEM) sú v tejto súvislosti dôležitými partnermi;
42. víta skutočnosť, že nasledujúca konferencia ministrov Medzinárodnej organizácie pre migráciu, ktorá sa má uskutočniť v októbri 2015, sa zameria na to, ako môžu mestá prispieť k riadeniu migrácie a bude slúžiť ako výborná platforma pre globálny dialóg medzi mestami. Chce byť zapojený do tejto konferencie a chce prispieť k diskusiám.

V Bruseli 4. decembra 2014.

Predseda
Výboru regiónov
Michel LEBRUN

⁽⁵⁾ COM(2011) 455 final