PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Rozwoju

2005/0049(COD)

1.2.2006

OPINIA

Komisji Rozwoju

dla Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

w sprawie wniosku dotyczącego decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski Fundusz Powrotu Imigrantów na lata 2008-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”
(COM(2005)0123 – C6-0126/2005 – 2005/0049(COD))

Sprawozdawca komisji opiniodawczej: Fernando Fernández Martín

ZWIĘZŁE UZASADNIENIE

1. Ramowy program solidarności

Pod nazwą „ramowy program solidarności i zarządzania przepływami migracyjnymi na lata 2008-2013”[1] Komisja Europejska przedstawia trzy decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady (przedłożone w ramach procedury współdecyzji) oraz jedną decyzję Rady (przedłożona w ramach procedury konsultacji). Wnioskom tym przyświeca idea większej spójności i harmonizacji w polityce imigracyjnej Unii Europejskiej. Osiągnięcie tego celu przez instytucje europejskie byłoby łatwiejsze, gdyby wszystkie państwa członkowskie ratyfikowały traktat konstytucyjny, chociaż narzędzia prawne, jakimi obecnie dysponuje UE, powinny wystarczyć do dokonania postępów w tej dziedzinie.

Wniosek zmierza do wzmocnienia solidarności między państwami członkowskimi w zakresie zarządzania i ponoszenia kosztów związanych z przyjmowaniem imigrantów. Imigracja jest dla Unii Europejskiej dziedziną priorytetową, jak niejednokrotnie oświadczała Komisja i Parlament. Należy podkreślić, że środki przeznaczone na cztery fundusze pakietu nie powinny być przenoszone między funduszami. Dlatego też w czasie debaty nad perspektywą finansową Komisja Rozwoju powinna czuwać, aby pamiętano o realizacji celu związanego ze wspólnym zarządzaniem, nie dopuszczając do jakiegokolwiek obniżenia kwot obecnie przyznanych na omawiane środki; pożądane byłoby nawet podwyższenie przyznanych kwot.

2. Utworzenie Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów na lata 2008-2013

Fundusz powrotu imigrantów, o który wnioskowano w programie haskim[2], powstanie w programie ramowym w roku 2008. Do najważniejszych celów funduszu należą: utworzenie, doskonalenie organizacji i wdrażanie przez państwa członkowskie zintegrowanego zarządzania, a także wzmocnienie współpracy między państwami członkowskimi. W tym kontekście ważne jest również opracowanie wspólnej definicji kategorii osób, którym można nakazać powrót, oraz stosowanie wspólnych norm wdrażania polityki dotyczącej powrotów. Projekt dyrektywy[3] w sprawie wspólnych norm ma na celu harmonizację obowiązujących w UE procedur dotyczących powrotu imigrantów. Działania przygotowawcze w dziedzinie powrotu imigrantów zaplanowano na lata 2005-2006[4]. Na fundusz przeznaczono łącznie 759 milionów € na lata 2008-2013.

3. Stanowisko sprawozdawcy

Biorąc pod uwagę, że wdrażanie standardów przyjętych w Unii Europejskiej (np. dorobek Schengen) w niejednakowy sposób obciąża obecnie poszczególne państwa członkowskie, niezbędne jest wprowadzenie mechanizmu solidarności; powinien on przede wszystkim zapewnić jednakowe traktowanie uchodźców, osób starających się o azyl i imigrantów, oczywiście w pełnym poszanowaniu uznanych norm w zakresie praw człowieka.

---

[1] COM(2005)0123, 6.4.2005
[2] Uwzględniając wnioski z posiedzenia Rady Europejskiej w Brukseli w dniach 4-5 listopada 2004 r.
[3] COM(2005)0391, 1.9.2005
[4] Program RETURN 2005-2006, 15 000 000 €

Należy ponadto pamiętać, że dyskusja dotycząca „solidarności” powinna dotyczyć nie tylko państw członkowskich, a pojęcie „solidarności” powinno obejmować wszystkie zainteresowane kraje, w tym również państwa trzecie. Z tej perspektywy sprawozdawca wyraża zadowolenie z pogłębienia trwających dyskusji w sprawie korzyści, jakie polityka rozwoju może mieć dla skutecznej polityki w dziedzinie migracji. Wydarzenia, jakie miały miejsce w ciągu ostatnich miesięcy w hiszpańskich eksklawach Ceucie i Melilli, po raz kolejny unaoczniły ewidentną konieczność: „more development for less migration”. Z tego punktu widzenia sprawozdawca uważa, że konieczne jest zachowanie równowagi między bezpieczeństwem a solidarnością z imigrantami.

Zważywszy, że rozpatrujemy tu wytyczne programów ramowych na całą perspektywę finansową, omawiane akty tylko zarysowują kierunki, które następnie trzeba będzie doprecyzować w ramach programów wieloletnich. Dlatego też trudno wprowadzić konkretne zmiany do przedstawionych propozycji, a ogólny charakter samych aktów wydaje się uwzględniać dyskusje z ostatnich lat. Trzeba będzie jednak czuwać nad konkretną realizacją przedstawionych propozycji.

Sprawozdawca proponuje jednak wyraźniej podkreślić znaczenie niektórych aspektów funduszu powrotu imigrantów. Po pierwsze do artykułu dotyczącego ogólnych celów projektu należy włączyć związek między uchodźcami a polityką rozwoju. Mając na uwadze stałe wysiłki zmierzające do większej harmonizacji działań wspólnotowych w dziedzinie wspólnej polityki w zakresie powrotu imigrantów, sprawozdawcy wydaje się również, że przeznaczona na działania wspólnotowe kwota w wysokości 7% budżetu jest bardzo skromna. Sprawozdawca po raz kolejny podkreśla, że niezależnie od administracyjnej sytuacji osób odsyłanych powroty powinny się odbywać z zachowaniem ścisłego poszanowania praw człowieka. Podejście takie sprzyja między innymi tworzeniu programów dobrowolnego powrotu w powiązaniu ze wsparciem ponownej integracji i z pomocą po powrocie. Projekt pozostawia jednak w zawieszeniu jedną kwestię, a mianowicie wspólną definicję „dobrych praktyk” w przypadku powrotów przymusowych w pełnym poszanowaniu podstawowych praw osób odsyłanych.

Należy zwrócić szczególną uwagę na te strefy na terytorium UE, które są bardziej dotknięte „stresem migracyjnym”. Presja, jakiej podlegają te strefy, wynika najczęściej z gęstości zaludnienia, z ograniczonej przestrzeni, z odległości lub z warunków geograficznych. Te wyjątkowe okoliczności ograniczają możliwości zarządzania migracją, dlatego też należy je wzmocnić poprzez wprowadzenie odpowiednich środków. Powinno to wyrażać się również bezpośrednio w zintegrowanych planach powrotów.

Z punktu widzenia sprawozdawcy bardzo ważne jest, aby projektowi towarzyszyło wzmocnienie stosunków z krajami pochodzenia osób odsyłanych. Sprawozdawca podkreśla, że projekt w bardzo pozytywny sposób uwzględnia niezbędne działania i strategie, angażujące rządy i społeczeństwo obywatelskie państw trzecich w opracowywanie trwałej polityki rozwoju. Projekt wychodzi tym samym naprzeciw wnioskom sformułowanym w opinii Komisji Rozwoju w sprawozdaniu z inicjatywy własnej w sprawie powiązań między migracją legalną a nielegalną oraz integracji osób migrujących[1]. Mając na względzie przedstawione uwagi i konkretną realizację programu ramowego, sprawozdawca w pełni popiera wniosek

[1] A6-0136/2005

dotyczący decyzji jako niezbędny krok w kierunku wspólnej polityki UE w zakresie powrotu imigrantów.

POPRAWKI

Komisja Rozwoju zwraca się do Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, właściwej dla tej sprawy, o uwzględnienie w swoim sprawozdaniu następujących poprawek:

Tekst proponowany przez Komisję[1]	Poprawki Parlamentu
Poprawka 1 Artykuł 2 ustęp 1	
1. Celem ogólnym Funduszu jest wspieranie wysiłków Państw Członkowskich na rzecz poprawy zarządzania powrotami we wszystkich wymiarach poprzez zastosowanie koncepcji zarządzania zintegrowanego, uwzględniając przy tym prawodawstwo wspólnotowe w tej dziedzinie.	1. Celem ogólnym Funduszu jest wspieranie wysiłków Państw Członkowskich na rzecz poprawy zarządzania powrotami we wszystkich wymiarach poprzez zastosowanie koncepcji zarządzania zintegrowanego, uwzględniając przy tym prawodawstwo wspólnotowe w tej dziedzinie***, jak również prawodawstwo krajów pochodzenia i ogólne zasady polityki rozwojowej***.
Uzasadnienie	
Nie można określić ogólnych celów funduszu powrotu, nie biorąc pod uwagę powodów, dla których uchodźcy opuszczają swój kraj. Dlatego też cele powinny obejmować wspieranie nie tylko działań podejmowanych przez państwa członkowskie, ale także istniejących możliwości działania, zanim uchodźcy opuszczą swój kraj, jak na przykład dwustronne umowy między UE i krajami pochodzenia oraz pozytywny wpływ realizacji milenijnych celów rozwoju poprzez zmniejszanie ubóstwa. Polityka rozwoju odgrywa także zasadniczą rolę w przygotowaniu pomocy dla uchodźców wracających do krajów pochodzenia.	
Poprawka 2 Artykuł 3 ustęp 2 tiret pierwsze	
- opierają się na wszechstronnej ocenie sytuacji w poszczególnych Państwach Członkowskich w odniesieniu do grupy docelowej oraz wyzwań związanych z	- opierają się na wszechstronnej ocenie sytuacji w poszczególnych Państwach Członkowskich***, ze zwróceniem szczególnej uwagi na obszary dotknięte większym***

[1] Dotychczas niepublikowany w Dzienniku Urzędowym.

przewidywanymi operacjami (takich jak zdobywanie dokumentów podróżnych i inne praktyczne przeszkody umożliwiające wyjazd). Takiej wszechstronnej oceny należy dokonać we współpracy z odpowiednimi władzami i partnerami;	***„stresem migracyjnym”,*** w odniesieniu do grupy docelowej oraz wyzwań związanych z przewidywanymi operacjami (takich jak zdobywanie dokumentów podróżnych i inne praktyczne przeszkody umożliwiające wyjazd). Takiej wszechstronnej oceny należy dokonać we współpracy z odpowiednimi władzami i partnerami;

Uzasadnienie

Należy zwrócić szczególną uwagę na te strefy na terytorium UE, które są bardziej dotknięte „stresem migracyjnym”. Presja, jakiej podlegają te strefy, wynika często z gęstości zaludnienia, z ograniczonej przestrzeni lub z warunków geograficznych. Dlatego też należy zwrócić szczególną uwagę na zagwarantowanie warunków stosowania niniejszej decyzji.

Poprawka 3
Artykuł 4 ustęp 2 litera c)

c) Opracowanie wspólnych, zintegrowanych planów powrotu imigrantów oraz ich wdrożenie, w tym programy dobrowolnych powrotów do konkretnych krajów pochodzenia, krajów poprzedniego zamieszkania lub krajów tranzytowych.	c) Opracowanie wspólnych, zintegrowanych planów powrotu imigrantów oraz ich wdrożenie, w tym programy dobrowolnych powrotów do konkretnych krajów pochodzenia, krajów poprzedniego zamieszkania lub krajów tranzytowych***, przy poszanowaniu prawa każdej osoby powracającej dobrowolnie lub przymusowo do indywidualnego traktowania i porady***.

Uzasadnienie

Chociaż istnieją niewątpliwe zbieżności w ramach różnych działań i krajów pochodzenia lub przynależności do określonej grupy, nie może to jednak prowadzić do pozbawiania osób powracających prawa do zindywidualizowanego traktowania i doradztwa.

Poprawka 4
Artykuł 4 ustęp 2 litera i)

i) Wspólne środki służące monitorowaniu sytuacji osób powracających oraz tego, czy powrót ma charakter stały.	i) Wspólne środki służące monitorowaniu sytuacji osób powracających oraz tego, czy powrót ma charakter stały***, pod warunkiem uprzedniego wyrażenia zgody przez osoby zainteresowane***.

Uzasadnienie

Monitorowanie sytuacji osoby powracającej do kraju pochodzenia powinno zawsze wymagać uprzedniej zgody danej osoby. Osoba powracająca ma pełne prawo odmówić zgody na tego rodzaju ingerencję w jej życie prywatne.

Poprawka 5
Artykuł 4 ustęp 5

5. W działaniach uwzględnia się szczególną sytuację osób wymagających szczególnego traktowania, takich jak małoletni, małoletni bez opieki, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, kobiety ciężarne, osoby samotnie wychowujące małoletnie dzieci oraz osoby poddane torturom, ofiary gwałtów lub ofiary innych poważnych form przemocy psychologicznej, fizycznej lub seksualnej.	5. W działaniach uwzględnia się szczególną sytuację osób wymagających szczególnego traktowania, takich jak małoletni, małoletni bez opieki, osoby niepełnosprawne, osoby starsze, kobiety ciężarne, osoby samotnie wychowujące małoletnie dzieci oraz osoby poddane torturom, ofiary gwałtów lub ofiary innych poważnych form przemocy psychologicznej, fizycznej lub seksualnej***, zapewniając przy tym w szczególności i w każdym działaniu pełne poszanowanie przepisów dotyczących praw człowieka***.

Uzasadnienie

We wszystkich działaniach należy dawać bezwzględne pierwszeństwo pełnemu poszanowaniu praw człowieka. Wiadomo, że przymusowe powroty odbywają się często w niepewnych warunkach, dlatego też niezbędne jest poszanowanie godności osoby ludzkiej i jej praw, które wciąż jeszcze zbyt często są poważnie naruszane.

Poprawka 6
Artykuł 6 ustęp 1

1. Z inicjatywy Komisji można wykorzystać nie więcej niż ***7 %*** dostępnych środków Funduszu na finansowanie działań ponadnarodowych lub działań przeprowadzanych w interesie ogólnym Wspólnoty („działania wspólnotowe”), dotyczących polityki w zakresie imigracji i integracji oraz środków mających zastosowanie do grup docelowych, o których mowa w art. 7.	1. Z inicjatywy Komisji można wykorzystać nie więcej niż ***15%*** dostępnych środków Funduszu na finansowanie działań ponadnarodowych lub działań przeprowadzanych w interesie ogólnym Wspólnoty („działania wspólnotowe”), dotyczących polityki w zakresie imigracji i integracji oraz środków mających zastosowanie do grup docelowych, o których mowa w art. 7.

Uzasadnienie

Środki w wysokości 7% budżetu przeznaczonego na działania wspólnotowe w omawianym

programie w żadnym wypadku nie wystarczą na osiągnięcie ambitnych celów przedstawionych we wniosku. Aby istotnie „przyczyniać się do praktycznej i owocnej współpracy" (str. 9), bez wątpienia konieczne jest dysponowanie wyższymi kwotami.

Poprawka 7
Artykuł 19 ustęp 1

1. W odniesieniu do każdego programu wieloletniego Komisja przyjmuje wytyczne strategiczne, w których określa ogólne zasady wydatkowania środków z Funduszu uwzględniające postęp, jaki dokonał się w zakresie tworzenia i wprowadzania w życie prawa wspólnotowego w dziedzinie powrotu imigrantów, jak również środki podjęte przez Wspólnotę w obszarze nielegalnej imigracji oraz orientacyjny podział środków finansowych Funduszu na czas trwania programu wieloletniego.	1. W odniesieniu do każdego programu wieloletniego Komisja przyjmuje wytyczne strategiczne, w których określa ogólne zasady wydatkowania środków z Funduszu uwzględniające postęp, jaki dokonał się w zakresie tworzenia i wprowadzania w życie prawa wspólnotowego w dziedzinie powrotu imigrantów, jak również środki podjęte przez Wspólnotę w obszarze nielegalnej imigracji oraz orientacyjny podział środków finansowych Funduszu na czas trwania programu wieloletniego***, zapewniając zarazem w ramach wymienionych wytycznych nieustanne i pełne poszanowanie przepisów dotyczących praw człowieka***.

Uzasadnienie

We wszystkich działaniach należy dawać bezwzględne pierwszeństwo pełnemu poszanowaniu praw człowieka. Wiadomo, że przymusowe powroty odbywają się często w niepewnych warunkach, dlatego też niezbędne jest poszanowanie godności osoby ludzkiej i jej praw, które wciąż jeszcze zbyt często są poważnie naruszane.

PROCEDURA

Tytuł	Wniosek dotyczący decyzji Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającej Europejski Fundusz Powrotu Imigrantów na lata 2008-2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”
Odsyłacze	COM(2005)0123 – C6-0126/2005 – 2005/0049(COD)
Komisja przedmiotowo właściwa	LIBE
Opinia wydana przez Data ogłoszenia na posiedzeniu	DEVE 22.6.2005
Ściślejsza współpraca - data ogłoszenia na posiedzeniu	
Sprawozdawca komisji opiniodawczej Data powołania	Fernando Fernández Martín 31.8.2005
Poprzedni sprawozdawca komisji opiniodawczej	
Rozpatrzenie w komisji	14.11.2005 1.12.2005 25.1.2005
Data przyjęcia	25.1.2005
Wynik głosowania końcowego	+: 21 –: 1 0: 1
Posłowie obecni podczas głosowania końcowego	Margrietus van den Berg, Danutė Budreikaitė, Marie-Arlette Carlotti, Thierry Cornillet, Nirj Deva, Fernando Fernández Martín, Hélène Goudin, Filip Andrzej Kaczmarek, Glenys Kinnock, Wolfgang Kreissl-Dörfler, Maria Martens, Miguel Angel Martínez Martínez, Gay Mitchell, Toomas Savi, Frithjof Schmidt, Jürgen Schröder, Anna Záborská, Mauro Zani
Zastępca(y) obecny(i) podczas głosowania końcowego	Milan Gaľa, Linda McAvan, Manolis Mavrommatis, Anne Van Lancker, Gabriele Zimmer
Zastępca(y) (art. 178 ust. 2) obecny(i) podczas głosowania końcowego	
Uwagi (dane dostępne tylko w jednym języku)	