

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Reagowanie na finansowaną przez państwo instrumentalizację migrantów na granicy zewnętrznej UE«”

(JOIN(2021) 32 final)

(2022/C 365/12)

Sprawozdawca: **Stefano PALMIERI**

Współsprawozdawca: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Wniosek o konsultację	Komisja Europejska, 2.5.2022
Podstawa prawna	Artykuł 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Decyzja Zgromadzenia Plenarnego	18.1.2022
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	12.5.2022
Data przyjęcia na sesji plenarnej	15.6.2022
Sesja plenarna nr	570
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	142/2/5

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES uważa, że reakcja UE na instrumentalizację migrantów musi być częścią wspólnej, powszechnie akceptowanej i spójnej polityki migracyjnej we wszystkich jej różnorodnych aspektach. Należy ponownie rozważyć adekwatność paktu o migracji i azylu w świetle kryzysu na granicy białoruskiej i rosyjskiej agresji na Ukrainę, by w reakcji na sytuację nadzwyczajną nie dokonywać segmentacji polityki migracyjnej, lecz zapewnić jednolite ramy działania i ramy prawne w odniesieniu do stosownych polityk i ochrony zainteresowanych osób.

1.2. EKES uważa, że instrumentalizacja migrantów stanowi – potencjalnie wciąż aktualne – zagrożenie dla całej Unii Europejskiej, a nie tylko dla dotkniętych tym zjawiskiem państw członkowskich. Z tego względu podkreśla, że przyjęte rozwiązania okażą się skuteczne i zdolne sprostać temu wyzwaniu jedynie wtedy, jeśli zdołają zintegrować poziom inicjatyw (polityczny, ustawodawczy, administracyjny i humanitarny) z zakresem podejmowanych działań (unijnym, krajowym, lokalnym i międzynarodowym) oraz z zainteresowanymi podmiotami (instytucjami, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, partnerami społecznymi, obywatelkami i obywatelami itp.), kierując się przy tym najwyższymi standardami prawa unijnego i międzynarodowego.

1.3. EKES uważa, że UE musi udzielać państwom członkowskim terminowego, skoordynowanego i skutecznego wsparcia, zarówno praktycznego (środki z budżetu i personel agencji UE), jak i administracyjnego, ustawodawczego i politycznego. Będzie to wymagało wspólnych działań w terenie i na szczeblu międzyinstytucjonalnym, a także zapewnienia maksymalnej przejrzystości inicjatyw oraz swobody działania organizacjom humanitarnym i niezależnym mediom obecnym na obszarach, w których dochodzi do instrumentalizacji migrantów.

1.4. EKES przywiązuje szczególną wagę do określenia zintegrowanych ram interwencji humanitarnej łączących zasoby i struktury krajowych oraz unijnych instytucji i agencji, zapewniających zaangażowanie agencji międzynarodowych (Biuro UNHCR, IOM), a także wkład organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego. Będzie to sprzyjać skutecznej koordynacji podejmowanych interwencji i uznaniu działań humanitarnych za instrument wzmacniania zasad UE.

1.5. W związku z tym EKES uważa, że pełne i terminowe uznanie praw migrantów poddanych instrumentalizacji – przy jednoczesnym unikaniu szarej strefy lub braku pewności administracyjnej – jest niezbędnym aspektem ograniczania i eliminowania w terenie zagrożeń dla bezpieczeństwa i stabilności UE i państw członkowskich dotkniętych tym zjawiskiem i sprawia, że działania na rzecz instrumentalizacji stają się nieskuteczne.

1.6. Reakcja UE musi bezsprzecznie skupić się na źródłach przepływów migrantów poddawanych instrumentalizacji. Należy ponadto zaangażować państwa trzecie i wspierać ich wysiłki na rzecz informowania społeczeństwa w ramach współpracy opartej na zasadach demokratycznych i ochronie praw człowieka. Umożliwi to odebranie środków podmiotom państwowym popierającym instrumentalizację migrantów.

1.7. W odniesieniu do państw wspierających instrumentalizację migrantów lub jej współwinnych EKES popiera wielostronne działania podejmowane przez UE jako całość, a także działania instytucji międzynarodowych i krajów partnerskich mające na celu potępienie i wyodrębnienie takich działań, w tym poprzez nałożenie odpowiednich sankcji gospodarczych i dyplomatycznych.

1.8. Wskutek toczącej się wojny w Ukrainie wywołanej agresją Federacji Rosyjskiej mamy do czynienia z co najmniej 3,9 mln uchodźców ⁽¹⁾, którzy przebywają obecnie głównie w krajach sąsiadujących i w innych państwach UE, a także z falą kilku milionów uchodźców wewnętrznych. Przepływy na taką skalę są – przynajmniej w Europie – nieporównywalne z tymi obserwowanymi w kolejnych dziesięcioleciach po II wojnie światowej. UE zajęła się tą kwestią w odpowiednim czasie, w szczególności poprzez uruchomienie dyrektywy z 2001 r. w sprawie tymczasowej ochrony ⁽²⁾ oraz przyjęcie środka *Działanie w ramach polityki spójności na rzecz uchodźców w Europie* (CARE). EKES uważa, że analogiczne instrumenty, inspirowane spójnością, solidarnością i podziałem odpowiedzialności między państwami członkowskimi, mają również zasadnicze znaczenie w radzeniu sobie z kryzysami związanymi z instrumentalizacją migrantów.

1.9. UE jest obecnie bezpiecznym miejscem azylu i ochrony dla milionów obywateli i obywaterek Ukrainy, ale ciężar przyjmowania i pomocy jest nierównomiernie rozłożony w stosunku do zdolności i zasobów zaangażowanych państw członkowskich. Otwarcie granic wewnętrznych w obrębie UE zapewniło do tej pory spontaniczne przemieszczanie się ukraińskich uchodźców do pożądaných miejsc przeznaczenia, niemniej mamy tu do czynienia z obiektywną dysproporcją między obciążeniem państw sąsiadujących a ciężarem ponoszonym przez pozostałe państwa członkowskie. Instrumentalizacja migrantów na granicy białoruskiej, a także wcześniej – choć skala migracji jest nieporównywalna z obecną sytuacją – uwidacznia potrzebę dokonania dogłębnego przeglądu mechanizmów solidarności i współpracy między UE i jej państwami członkowskimi. Powinno się to zwłaszcza przełożyć na – niewątpliwie konieczną w sytuacjach kryzysowych – redystrybucję migrantów objętych pomocą.

1.10. EKES pragnie również skupić się na duchu wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu ⁽³⁾. Jest zdania, że w przewidzianym złożonym mechanizmie określania ram prawnych i procedur administracyjnych mających zastosowanie w przypadku instrumentalizacji migrantów nie wzięto pod uwagę potencjalnie międzypaństwowego charakteru tego kryzysu ani niemożności oddzielenia tego mechanizmu od zalecanego podejścia do samych migrantów.

1.11. EKES uważa, że choć instrumenty ad hoc w celu zarządzania instrumentalizacją migrantów są potrzebne, to należy także rozważyć udzielenie im w porę kompleksowej ochrony za pośrednictwem dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony – zwłaszcza w przypadkach, w których zarządzanie wjazdami na granicach, kontrola wtórnego przemieszczania się i odroczenia zwykłych procedur azylowych lub odstępstwa od nich nie funkcjonują dobrze i przynoszą odwrotne do zamierzonych efekty w stosunku do celu, którym jest ochrona migrantów poddanych instrumentalizacji. W każdym razie należy podnieść poziom ochrony migrantów stosownie do poziomu kryzysu międzypaństwowego w kontekście instrumentalizacji migrantów.

2. Propozycja

2.1. W komunikacie podkreślono, że kryzys migracyjny na granicy między Białorusią a Unią Europejską (Litwa, Łotwa, Polska) stanowi celową próbę stworzenia ciągłego i przewlekłego kryzysu w ramach szerzej zakrojonych i skoordynowanych wysiłków zmierzających do destabilizacji Unii Europejskiej, co ma wystawić na próbę jej jedność i determinację. Stanowi to zagrożenie hybrydowe realizowane poprzez instrumentalizację migrantów przez państwo trzecie.

2.2. Zastosowane w niniejszym dokumencie terminy „kryzys” i „zagrożenie”, dalekie od opisanego szczególnego i złożonego zjawiska migracji, użyte są do określenia znaczenia napięć politycznych i czynników odpowiedzialnych za brak stabilności, powstałych w kontekście geopolitycznym, do którego odnosi się wniosek.

⁽¹⁾ 5 317 219 uchodźców w państwach sąsiadujących i w UE (dane zaktualizowane na dzień 26 kwietnia 2022 r., źródło: Biuro UNHCR, <https://data2.unhcr.org/en/situations/ukraine>).

⁽²⁾ Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2022/382 z dnia 4 marca 2022 r. stwierdzająca istnienie masowego napływu wysiedleńców z Ukrainy w rozumieniu art. 5 dyrektywy 2001/55/WE i skutkująca wprowadzeniem tymczasowej ochrony (Dz.U. L 71 z 4.3.2022, s. 1) (dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami (Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 12).

⁽³⁾ Zob. COM(2021) 890 final – 2021/0427 (COD) „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu”.

2.3. Opiswane wydarzenia nie tylko stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa UE w terenie, ale postawiły one w krytycznej sytuacji przede wszystkim migrantów, co miało dramatyczne skutki humanitarne zarówno po białoruskiej, jak i po unijnej stronie granicy. Istnieją liczne doniesienia o nieludzkim i poniżającym traktowaniu migrantów po białoruskiej stronie granicy, co stanowi również formę nacisku na UE, przy czym ryzyko wystąpienia takiej sytuacji stale rośnie ze względu na ich przedłużający się pobyt na tym obszarze i niedostępność granicy UE.

2.4. UE zdecydowanie i szybko potępiła na wszystkich unijnych forach instytucjonalnych instrumentalizację migrantów i uchodźców wymagających szczególnego traktowania. Podjęte następnie działania międzynarodowe doprowadziły do zaangażowania UE i państw partnerskich i współpracy między nimi – chodzi tu zwłaszcza o kraje pochodzenia migrantów.

2.5. W kontekście nowej sytuacji kryzysowej UE interweniowała w celu wsparcia państw członkowskich dotkniętych tą sytuacją, przy uwzględnieniu konkretnych działań podjętych przez rządy i parlamenty krajowe, w szczególności ogłoszenie stanu wyjątkowego w regionach przygranicznych. W związku z tym Komisja podjęła działania w celu udzielenia należytej pomocy dla zapewnienia spójności tego rodzaju przepisów z prawem UE.

2.6. W komunikacie opisano działania polityczne, techniczne i logistyczne mające na celu wsparcie zaangażowanych państw członkowskich. Począwszy od wizyt złożonych przez komisarz Ylvę Johansson i późniejszych wezwań wystosowanych przez Komisję do państw członkowskich, kontakty polityczne przełożyły się również na wsparcie techniczne na granicy ze strony agencji UE (Frontex, Europol, EASO, pomoc nadzwyczajna z wykorzystaniem środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji).

2.7. Jeśli chodzi o działania międzynarodowe, zwłaszcza w odniesieniu do państw pochodzenia i tranzytu migrantów, Komisja podjęła działania na najwyższym szczeblu, usprawniając współpracę z Irakiem, Libanem, Turcją, Zjednoczonymi Emirataми Arabskimi i Uzbekistanem. Ma to kluczowe znaczenie dla zwalczania infrastruktury przestępczej przemytu migrantów, która przyczynia się do instrumentalizacji ze strony Białorusi.

2.8. W związku z kryzysem międzypaństwowym istnieje wysokie ryzyko wystąpienia tzw. mgły wojny będącej nośnikiem dezinformacji, fałszywych informacji i wypaczenia faktów, powiązanej z polityczną instrumentalizacją migrantów. W komunikacie wskazano na występowanie tego rodzaju zagrożenia po białoruskiej stronie granicy, w szczególności ze strony mediów kontrolowanych przez rządy Białorusi i Rosji. Podkreślono także znaczenie wolnej prasy i konkretnie odgrywanej przez nią roli, chociaż nie poświęcono takiej samej uwagi znaczeniu wolności mediów na dotkniętych kryzysem obszarach znajdujących się po unijnej stronie granicy.

2.9. Komisja podkreśla, że obecne instrumenty finansowe można by wzmocnić w sytuacji kryzysowej, korzystając z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI) oraz Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej. W odniesieniu do powrotów (wspomaganych dobrowolnych powrotów i powrotów niedobrowolnych) wspomina się o współpracy między Komisją, Frontexem i IOM, podkreślając przy tym konieczność współpracy z państwami pochodzenia migrantów.

3. Uwagi

Instrumentalizacja migrantów i zarządzanie polityką migracyjną

3.1. EKES uważa, że reakcja UE na instrumentalizację migrantów musi być częścią wspólnej, powszechnie akceptowanej i spójnej polityki migracyjnej we wszystkich jej różnorodnych aspektach.

3.1.1. Aby właściwie zarządzać migracją, UE musi być świadoma tego, że inicjatywy podejmowane przez jedno państwo nigdy nie stanowią jedyne impulsu dla procesów migracyjnych (choć niektóre inicjatywy mogą mieć czasem znaczący wpływ na wielkość przepływów) – nawet jeśli dane państwo wykorzystuje migrantów instrumentalnie do celów politycznych.

3.1.2. W reakcji na najpoważniejsze kryzysy (w które aktywnie zaangażowane jest państwo trzecie lub będące następstwem wojny bądź interwencji wojskowej) UE musi kierować się podejściem solidarnościowym, przede wszystkim wobec zaangażowanych osób.

3.1.3. Z zastrzeżeniem, że konieczne jest udzielenie pomocy wszystkim osobom, których życie jest bezpośrednio zagrożone (uchodźcom i ofiarom wojny), rozróżnienie statusu prawnego – na przykład statusu osób, które mogą aspirować do określonych form ochrony, a statusu innych migrantów – może nastąpić dopiero po dopełnieniu przejrzystych procedur azylowych podlegających prawu UE i normom międzynarodowym, a nie w wyniku uprzedniego zdefiniowania bieżącego zjawiska lub kryzysu („zagrożenie hybrydowe”, „instrumentalizacja migrantów”, „migracja ekonomiczna” itp.).

Zagrożenia hybrydowe i instrumentalizacja migrantów

3.2. EKES podziela pogląd Komisji odnośnie do charakteru i poziomu zagrożenia związanego z instrumentalizacją migrantów przez Białoruś. Uznaje również stojące przed UE zagrożenie wynikające z „zagrożenia hybrydowego w postaci finansowanej przez państwo instrumentalizacji ludzi dla celów politycznych”.

3.2.1. W celu określenia zagrożenia hybrydowego zastosowano również inne sformułowanie: zagrożenie ze strony „podmiotów państwowych lub niepaństwowych”. Zagrożenia hybrydowe mogą być wywoływane przez różne podmioty i skierowane do różnych grup docelowych (podmioty państwowe, instytucje, organizacje społeczne, osoby fizyczne). Jednak mimo że tak szeroka interpretacja zawiera elementy zapewniające ogólne zrozumienie tego zjawiska, to należy ją odróżnić od określenia konkretnych sytuacji istotnych z punktu widzenia omawianych polityk. W związku z tym EKES podkreśla, że obecność podmiotu państwowego musi być uznana za niezbędny warunek identyfikacji przypadków instrumentalizacji migrantów – również w kontekście późniejszego przyjęcia środków regulacyjnych, a w szczególności do celów legalnego traktowania migrantów i udzielania im pomocy humanitarnej w tego rodzaju sytuacjach nadzwyczajnych.

3.2.2. Biorąc pod uwagę zasadność zawartej w komunikacie definicji „zagrożenia hybrydowego”, EKES ma nadzieję, że reakcja na to zagrożenie będzie wielowymiarowa i zintegrowana i uwidoczni się nie tylko na poziomie stosunków międzynarodowych (między państwami członkowskimi, UE i krajami partnerskimi), ale także w ramach polityk i zobowiązań UE w zakresie propagowania praw człowieka, ochrony migrantów i prawa do azylu. W związku z tym uważa, że należy wzmocnić wszystkie narzędzia współpracy między państwami członkowskimi, instytucjami i agencjami UE z myślą o wspólnym zarządzaniu kryzysowym.

Solidarność, koordynacja i wspólne zarządzanie kryzysowe

3.3. EKES zgadza się z poglądem, że „działania te stanowią rzeczywiste i bieżące zagrożenie dla bezpieczeństwa UE”, a nie tylko dla bezpośrednio dotkniętych państw członkowskich. Fakty przedstawione w komunikacie i głęboki kryzys ukraiński potwierdzają przekonanie EKES-u o konieczności zapewnienia ram politycznych, regulacyjnych i proceduralnych umożliwiających wspólne reagowanie i zarządzanie kryzysowe przez państwa członkowskie i instytucje UE.

3.3.1. Dlatego też EKES uważa, w nawiązaniu do swych wcześniejszych opinii w sprawie propozycji zmiany rozporządzeń w sprawie zarządzania imigracją i azylem⁽⁴⁾, że przyjęcie przez państwa członkowskie solidarnego i opartego na współpracy podejścia ma zasadnicze znaczenie, ponieważ omawiana sytuacja z pewnością nie jest jedynym czynnikiem powodującym większe obciążenie i trudności dla krajów pierwszego wjazdu, właśnie z uwagi na znaczenie, jaki pakt o migracji i azylu przypisuje kontroli granicznej i zapobieganiu wtórnemu przemieszczaniu się.

3.3.2. W ramach oczekiwanego konkretnego rozporządzenia mającego na celu zwalczanie instrumentalizacji migrantów przez dane państwo należy zatem przewidzieć mechanizmy solidarnego podziału odpowiedzialności pomiędzy państwami członkowskimi, w tym możliwość zastosowania w odpowiednim czasie środków relokacji proporcjonalnych do powagi kryzysu.

3.3.3. Cechy charakterystyczne kryzysu na granicy białoruskiej wykazują różnice, ale i podobieństwa z innymi strategiami instrumentalizacji ruchów migracyjnych realizowanymi przez niektóre kraje w środkowej części basenu Morza Śródziemnego, na granicy grecko-tureckiej, hiszpańsko-marokańskiej, bośniacko-chorwackiej i serbsko-węgierskiej (by ograniczyć się tylko do 2021 roku). EKES uważa, że UE powinna pójść dalej w swej reakcji niż podczas poprzednich kryzysów, zwłaszcza zaś unikać sytuacji zależności od strategii politycznych państw trzecich, które nie są zgodne z polityką i zasadami UE.

Ochrona migrantów w kontekście instrumentalizacji

3.4. EKES jest zdania, że reakcja UE musi łączyć wspólne działania mające na celu zwalczanie zagrożenia z jasną świadomością tego, że w tych szczególnych sytuacjach migranci, których dotyczy ta sytuacja, sami są szczególnie narażeni i potrzebują środków ochrony, zwłaszcza w kontekście kryzysu międzypaństwowego.

3.4.1. EKES podziela wyrażone w komunikacie obawy dotyczące sytuacji humanitarnej na granicach między państwami członkowskimi a Białorusią. Trudność w podejmowaniu działań po białoruskiej stronie granicy obiektywnie ogranicza interwencje humanitarne w sytuacjach kryzysowych i w konfliktach międzypaństwowych, ale powinno to być impulsem do zmaksymalizowania wysiłków na rzecz dostosowania pomocy humanitarnej dla migrantów w obrębie granic państw członkowskich do standardów prawa UE i ustalonych praktyk w zakresie wspierania osób wymagających szczególnego traktowania.

⁽⁴⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu” [COM(2020) 609 final] (Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 15); Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady 2003/109/WE i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji]” [COM(2020) 610 final – 2020/0279 (COD)], „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu” [COM(2020) 613 final – 2020/0277 (COD)] (Dz.U. C 155 z 30.4.2021, s. 58).

3.4.2. EKES ma nadzieję na ułatwienie organizacjom humanitarnym społeczeństwa obywatelskiego dostępu do obu stron granicy między UE a Białorusią w celu zapewnienia pomocy humanitarnej (wsparcie zdrowotne, pomoc żywnościowa i prawna).

3.4.3. W tym kontekście instytucje UE muszą przeciwdziałać wszelkim pojawiającym się działaniom lub próbom przedstawienia w kryminalnym świetle solidarnościowych działań krajowych i międzynarodowych organizacji społeczeństwa obywatelskiego, na co EKES zwracał już uwagę we wcześniejszych opiniach⁽⁵⁾.

3.4.4. W komunikacie wskazano na znaczącą skalę wtórnego przemieszczania się migrantów (przynajmniej w odniesieniu do liczby migrantów, którzy dotarli do granic UE w czasie kryzysu) i na wszczęcie wspólnych patroli przez straż graniczną państw członkowskich pierwszego wjazdu i państw dotkniętych skutkami wtórnego przemieszczania się migrantów. EKES uważa, że w sytuacji instrumentalizacji migrantów kwestią wtórnych przepływów należy zająć się wspólnie z państwami członkowskimi będącymi docelowym miejscem tych przepływów – przy czym trzeba zwrócić należytą uwagę na migrantów wymagających szczególnego traktowania, zwłaszcza w ostrej fazie kryzysu, aby uniknąć dalszego zagrożenia dla ich bezpieczeństwa.

3.4.5. EKES zwraca również uwagę na to, że mnożenie statusów prawnych i procedur nadzwyczajnych ze strony państw członkowskich i samej UE – nawet jeśli dzieje się to w kontekście kryzysu wymagającego konkretnych reakcji – rodzi ryzyko, że nie można będzie zapewnić godnej, sprawiedliwej i rozległej ochrony migrantom wymagającym szczególnego traktowania. W związku z tym ewentualne odstępstwa od standardowych procedur przyjmowania i udzielania azylu należy zharmonizować ze szczególnymi środkami ochrony ze względu na występowanie wspomnianego poważnego ryzyka. Należy także zawsze przestrzegać zasady non-refoulement.

Zwalczanie dezinformacji, rola mediów i ochrona osób wymagających szczególnego traktowania

3.5. EKES docenia to, że w komunikacie poświęcono szczególną uwagę zwalczaniu dezinformacji, fałszywych informacji i manipulowania faktami, w tym poprzez ukierunkowane kampanie informacyjne w krajach pochodzenia przepływów migracyjnych oraz wykorzystanie elektronicznych narzędzi informacyjnych i komunikacyjnych, których zadaniem jest dostarczanie samym migrantom prawidłowych i weryfikowalnych informacji (np. Infomigrants).

3.5.1. Jednocześnie EKES zaznacza, zgodnie z wartościami UE, że ważne jest swobodne udostępnianie informacji i swobodny dostęp do faktów i danych istotnych dla opinii publicznej. W związku z tym wdrażanie środków nadzwyczajnych musi być zawsze zrównoważone udzieleniem przez państwa członkowskie i agencje UE gwarancji maksymalnej swobody działania i komunikacji dla niezależnych mediów obecnych na obszarach, na których ma miejsce instrumentalizacja migrantów, przy jednoczesnym zapewnieniu jasnych i przejrzystych zasad dostępu do placówek przyjmujących migrantów i kontaktów z samymi migrantami.

3.5.2. Jeśli chodzi o zwalczanie obecnych na platformach informatycznych i w mediach społecznościowych sieci logistycznych zajmujących się przemytem migrantów, to Komisja, wspierana przez agencje UE (ENISA), powinna odróżnić narzędzia wykorzystywane bezpośrednio przez przemytników migrantów od narzędzi służących komunikacji między migrantami w celu rozdzielenia odpowiedzialności i niepodważania prawa do prywatności danych ani – nawet pośrednio i nieumyślnie – wystawiania na niebezpieczeństwo migrantów będących ofiarami instrumentalizacji.

Współpraca międzynarodowa w celu zwalczania instrumentalizacji migrantów

3.6. EKES docenia działania instytucji UE zmierzające do zacieśnienia współpracy z krajami pochodzenia migrantów, którzy są instrumentalizowani, w celu przedstawienia stojących przed nimi zagrożeń i poprawy współpracy międzynarodowej w dziedzinie migracji.

3.6.1. Aby zapewnić skuteczność wspólnych działań UE i zainteresowanych państw trzecich, należy uzupełnić je o mechanizm współpracy międzynarodowej na rzecz rozwoju i o porozumienia w sprawie uregulowania migracji.

3.6.2. Przy zawieraniu ewentualnych umów i ustanawianiu procedur z państwami trzecimi należy uwzględnić spójność tych stosunków z poszanowaniem praw człowieka i międzynarodowymi zobowiązaniami prawnymi tych państw.

⁽⁵⁾ Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Ochrona małoletnich migrantów pozbawionych opieki w Europie” (opinia z inicjatywy własnej) (Dz.U. C 429 z 11.12.2020, s. 24).

3.6.3. Taka współpraca wzmocniłaby również wysiłki policyjne i wywiadowcze mające na celu zapobieganie działaniom organizacji przestępczych zajmujących się przemytem migrantów oraz ich zwalczanie, przy pełnym uwzględnieniu prawa samych migrantów do azylu i ochrony – zarówno w przypadku działań związanych z instrumentalizacją migrantów, jak i w ujęciu ogólnym⁽⁶⁾.

Wsparcie dla państw członkowskich

3.7. EKES docenia wsparcie udzielane państwom członkowskim dotkniętym tym zagrożeniem, w szczególności za pośrednictwem agencji UE do spraw wewnętrznych (Frontex, AUEA, mechanizm ochrony ludności) i uważa, że agencje te powinny podejmować działania we wszystkich przypadkach, w których uznano, że mamy do czynienia z sytuacją nadzwyczajną, zgodnie ze zrównoważoną i przejrzystą procedurą⁽⁷⁾.

3.7.1. EKES uważa, że w przyszłości należy zapewnić odpowiedni poziom pomocy państwom członkowskim dotkniętym tymi zagrożeniami, któremu musi towarzyszyć również wysoki poziom ochrony i pomocy dla ofiar instrumentalizacji, przede wszystkim tych, które najbardziej potrzebują szczególnego traktowania.

3.7.2. EKES potwierdza z całą mocą, że przedsięwzięte przez państwa członkowskie środki na rzecz zarówno dobrowolnych, jak i przymusowych powrotów migrantów, którym nie przyznano prawa do azylu, muszą odbywać się z pełnym poszanowaniem praw podstawowych i zobowiązań międzynarodowych oraz przy wsparciu ze strony agencji UE – również w sytuacjach nadzwyczajnych.

Instrumenty i regulacje dotyczące przyszłego zarządzania kryzysowego

3.8. EKES zaznacza, że w niniejszej opinii uwzględniono środki omawiane i przygotowywane podczas jej opracowywania, zwłaszcza wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu. Zawiera on elementy regulacyjne dotyczące statusu migrantów oraz procedury ubiegania się o azyl i ochronę międzynarodową w takich sytuacjach.

3.8.1. W związku z tym EKES ma nadzieję, że w rozporządzeniu uwzględni się potrzeby państw członkowskich w zakresie bezpieczeństwa oraz określi wraz z nimi zobowiązania prawne umożliwiające sprostanie sytuacji nadzwyczajnej i zagwarantowanie migrantom prawa do ochrony na podstawie zobowiązań międzynarodowych i prawa europejskiego.

3.8.2. W szczególności Komisja i organy do tego wyznaczone powinny również sprawdzać, czy prawodawstwo państw członkowskich – już przyjęte lub będące w trakcie przyjmowania przez nie w celu zwalczania obecnego kryzysu i zapobiegania przyszłym kryzysom – jest zgodne z prawami podstawowymi i prawem UE.

3.8.3. W przedmiotowym rozporządzeniu EKES starannie zanalizuje wyjątki i odstępstwa od stosowania standardowych procedur wjazdowych i azylowych, faktyczną możliwość odwołania się od decyzji odmownych, procedurę powrotu oraz pełną przejrzystość i współpracę między państwami członkowskimi znajdującymi się w sytuacji nadzwyczajnej a instytucjami i agencjami UE.

Bruksela, dnia 15 czerwca 2022 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

⁽⁶⁾ Zob. komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Odnowiony unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025” [COM(2021) 591 final].

⁽⁷⁾ Na podstawie wniosku państwa członkowskiego, zatwierdzonego następnie wnioskiem Komisji i w wyniku obrad Rady Europejskiej, oraz poprzez przyjęcie mechanizmów bieżącego monitorowania i oceny, zob. COM(2021) 890 final – 2021/0427 (COD): „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu”.