



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 14.7.2006
KOM(2006) 409 wersja ostateczna

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY

**Wkład w wypracowanie stanowiska UE wobec dialogu wysokiego szczebla Narodów
Zjednoczonych w sprawie migracji i rozwoju**

KOMUNIKAT KOMISJI DLA RADY

Wkład w wypracowanie stanowiska UE wobec dialogu wysokiego szczebla Narodów Zjednoczonych w sprawie migracji i rozwoju

1. WPROWADZENIE

W ostatnich latach poświęca się coraz więcej uwagi migracji międzynarodowej, zarządzaniu migracją oraz jej oddziaływaniu na rozwój ekonomiczno-społeczny zarówno w krajach pochodzenia migrantów, jak i krajów ich pobytu – zwłaszcza w kontekście zmian demograficznych, starzejących się społeczeństw i braku wykwalifikowanej siły roboczej w krajach uprzemysłowionych z jednej strony, a silnego wzrostu populacji połączonego niejednokrotnie z niedostatecznymi możliwościami w zakresie tworzenia miejsc pracy, słabymi perspektywami zawodowymi i utrzymującym się wysokim bezrobociem w krajach rozwijających się – z drugiej strony.

Ponadto następstwa migracji dla samych migrantów, dla ich praw i dobrobytu, rodzą również poważne obawy społeczności międzynarodowej. Znalazło to swoje odzwierciedlenie na poziomie NZ: migracja międzynarodowa i jej związek z rozwojem była jednym z głównych tematów podjętych podczas Konferencji w Kairze na temat zaludnienia i rozwoju, a po konferencji zagadnieniem tym zajmowano się przy wielu okazjach w strukturach NZ, szczególnie w Radzie Ekonomiczno-Społecznej.

Migracja międzynarodowa jest jednym z wielu oznak tendencji prowadzącej do coraz większej globalizacji. Mając to na względzie Unia Europejska postanowiła sukcesywnie tworzyć politykę UE w dziedzinie imigracji i udzielania azylu, ponieważ wspólne wyzwania wymagają wspólnych działań. Z chwilą wejścia w życie Traktatu Amsterdamskiego w dniu 1 maja 1999 r. polityka imigracyjna została podporządkowana zasadom procesu decyzyjnego UE. Na tej podstawie Program z Tampere, przyjęty przez Radę Europejską w 1999r.¹, zapoczątkował proces tworzenia wspólnej polityki UE w dziedzinie imigracji i udzielania azylu. Pięć lat później – w listopadzie 2004 r. – program haski² stanowił podsumowanie dotychczasowych dokonań i niedociągnięć, a jednocześnie ustanawiał ambitny program pracy na kolejne pięć lat. Obecnie trwa realizacja programu haskiego.

Wspólnota Europejska jest ważnym podmiotem w globalnej debacie na temat migracji międzynarodowej, zwłaszcza z tego względu, że imigracyjna polityka UE uwzględnia w znacznym stopniu wymiar zewnętrzny. W tym kontekście, Komisja Europejska, reprezentująca Wspólnotę, podjęła z liczną grupą krajów trzecich i organizacji regionalnych szeroko zakrojony dialog na temat zagadnień związanych z migracją, uwzględniając takie zagadnienia, jak zależność pomiędzy migracją i rozwojem, zwalczanie nielegalnej imigracji i handlu ludźmi oraz wzmocnienie ochrony osób ubiegających się o azyl oraz uchodźców. W najbliższej przyszłości zakres tego dialogu jeszcze się poszerzy. Ponadto Komisja zapewnia pomoc finansową na rzecz wielu krajów spoza UE, aby mogły zwiększyć swój potencjał w dziedzinie zarządzania migracją międzynarodową, zwłaszcza w ramach programu

¹ Konkluzje prezydencji, Rada Europejska, Tampere, 15 - 16 października 1999 r.

² Konkluzje prezydencji, Rada Europejska, Bruksela, 4 - 5 listopada 2004 r.

finansowego AENEAS³, oraz prowadzi prace – w duchu partnerstwa z zainteresowanymi krajami – w kierunku włączenia aspektów migracyjnych do programów rozwoju geograficznego i współpracy, w tym poprzez zajęcie się zasadniczymi przyczynami emigracji, zwłaszcza w ramach zewnętrznego programu na rzecz rozwoju jednostki i społeczeństwa⁴. Skuteczna realizacja tych i podobnych inicjatyw następuje w ramach ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, ponieważ konkretne efekty można osiągnąć jedynie w wyniku wspólnych działań i dzięki połączeniu zasobów.

Unii Europejskiej zależy na tym, aby zapewnić poszanowanie podstawowych praw migrantów i uchodźców oraz o to, aby w społeczeństwach przyjmujących migranci mogli odnosić korzyści ze wspólnego procesu adaptacji i integracji. UE jest za pełnym wdrożeniem konwencji NZ w dziedzinie zwalczania wszelkich źródeł nietolerancji, w dziedzinie wspierania przejawów różnorodności kulturowej w społeczeństwach, a mówiąc szerzej – popiera wszelkie inicjatywy NZ mające na celu pielęgnowanie kultury praw człowieka opartej na kształtowaniu wzajemnego szacunku i zrozumienia pomiędzy cywilizacjami.

Komisja, w imieniu Wspólnoty, z zadowoleniem przyjmuje decyzję Zgromadzenia Ogólnego Narodów Zjednoczonych dotyczącą przeprowadzenia dialogu wysokiego szczebla w sprawie migracji i rozwoju, w dniach 14 - 15 września 2006 r. w ramach 61-ej sesji. Z uwagi na rosnące znaczenie migracji międzynarodowej, Komisja uznaje tę inicjatywę za wyjątkowo aktualną. W niniejszym dokumencie Komisja pragnie przedstawić swoje doświadczenia w tym zakresie i poczynić pewne sugestie w kontekście dialogu wysokiego szczebla (dalej zwanego DWS)⁵.

2. WAŻNE ZAGADNIENIA WYMAGAJACE UWAGI

Na podstawie dokumentów przygotowanych przez Sekretariat Generalny Narodów Zjednoczonych⁶ oraz w oparciu o dotychczasowe rozmowy wstępne, UE chciałaby odnieść się do wielu zagadnień. Większość tych zagadnień znalazła również odbicie w sprawozdaniu Globalnej Komisji ds. Migracji Międzynarodowej (ang. *Global Commission on International Migration* - GCIM)⁷. Omawiane sprawozdanie zawiera szereg przydatnych zaleceń, które stanowią konstruktywny wkład do dyskusji w ramach DWS, na przykład zalecenia odnoszące się do migracji siły roboczej, do zależności pomiędzy migracją i rozwojem, do integracji oraz sposobu reagowania na migrację nielegalną. Zagadnienia azylu, które nie odgrywają ważnej roli w programie DWS, nie są tutaj omawiane. Jednakże UE uznaje te zagadnienia za bardzo ważne i pracuje nad ogólną polityką, która ma sprostać pojawiającym się wyzwaniom.

³ Rozporządzenie (WE) nr 491/2004 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 10 marca 2004 r. ustanawiające program pomocy finansowej i technicznej dla państw trzecich w dziedzinie migracji i azylu (AENEAS)

⁴ Inwestowanie w ludzi: Komunikat w sprawie programu tematycznego na rzecz rozwoju jednostki i społeczeństwa oraz perspektyw finansowych na lata 2007-2013 - COM(2006)18 wersja ostateczna z dnia 25 stycznia 2006 r.

⁵ Komunikat ten generalnie nie zajmuje się politykami UE dotyczącymi migracji wewnątrzunijnej, która nie jest uważana przez WE za migrację międzynarodową.

⁶ W szczególności "Międzynarodowa migracja i rozwój", Sprawozdanie Sekretarza Generalnego, dokument A/60/871, Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych, 18 maja 2006 r.

⁷ [Migration in an interconnected world: new directions for action] - "Migracja w zglobalizowanym świecie: nowe kierunki działania", sprawozdanie Globalnej Komisji ds. migracji międzynarodowej, październik 2005 r.

2.1. Partnerstwo dla współodpowiedzialności

UE uważa, że za zarządzanie migracją odpowiedzialne są wspólnie kraje pochodzenia, kraje tranzytowe i docelowe. Jest to tym istotniejsze, że coraz bardziej zacierają się granice pomiędzy tymi trzema kategoriami krajów. Współodpowiedzialność wymaga wzmożonej współpracy pomiędzy państwami, aby lepiej zarządzać migracją, z uwzględnieniem interesów i problemów wszystkich zainteresowanych krajów. Komisja uważa, że tego rodzaju mechanizmy zapewniają elastyczne, niekrępujące struktury umożliwiające znajdowanie rozwiązań w przypadku wspólnych wyzwań, począwszy od zwalczania handlu ludźmi, a skończywszy na usprawnieniu przepływu przekazów pieniężnych dokonywanych przez migrantów i popieraniu pozyskiwania oraz przemieszczania się wysoko wykwalifikowanych pracowników.

W ramach zawartych umów o rozszerzonej współpracy, UE prowadzi dialog na temat zagadnień dotyczących migracji z różnymi krajami i regionami na świecie. Dobrym przykładem może być europejska polityka sąsiedztwa, która obejmuje kraje Europy Wschodniej oraz południowego i wschodniego rejonu basenu Morza Śródziemnego, a inny przebieg ma dialog, który toczy się z partnerami w Afryce, Azji, Ameryce Łacińskiej i w rejonie Karaibów⁸. Tego rodzaju dialog zazwyczaj obejmuje szeroki zakres zagadnień, w tym na przykład takich, jak zależność między migracją i rozwojem, integracja i odpowiednie traktowanie migrantów w krajach docelowych, migracja ekonomiczna, zwalczanie migracji nielegalnej i handlu ludźmi, sytuacja ubiegających się o azyl oraz uchodźców, wpływ sytuacji migrantów na rozwój oraz najogólniej mówiąc wspólne wysiłki na rzecz lepszego zarządzania migracją ekonomiczną. Może to prowadzić także do zapewnienia pomocy UE za pośrednictwem programów tematycznych czy programów przeznaczonych dla konkretnych krajów, aby w tych krajach partnerskich tworzyć potencjał umożliwiający lepsze zarządzanie przepływami migracyjnymi i maksymalne wykorzystanie pozytywnych zależności pomiędzy migracją a rozwojem.

Podstawą tego dialogu jest tworzenie potencjału. Kraje trzecie muszą określić wspólne cele i dokonać ustaleń roboczych pomiędzy różnymi krajowymi administracjami i wszystkimi interesariuszami, łącznie z instytucjami społeczeństwa obywatelskiego, aby sprostać wyzwaniom związanym z migracją. Może być im udzielona pomoc w realizacji tego procesu, który może doprowadzić do pojawienia się krajowych strategii migracyjnych oraz planów działania o określonych ramach czasowych i odnoszącym się do nich planowaniem budżetowym.

Praca z państwami afrykańskimi i organizacjami regionalnymi stanowi obecnie priorytet w pracach Wspólnoty. Konkluzje Rady Europejskiej z grudnia 2005 r. wyznaczają listę działań priorytetowych do realizacji w ciągu 2006 r., z uwzględnieniem wzmożonego dialogu i rosnącej współpracy w zakresie szerokiego wachlarza zagadnień związanych z migracją pomiędzy UE i Afryką⁹. W tym kontekście jedna z konkretnych inicjatyw polega na zbliżeniu krajów pochodzenia, krajów tranzytowych i docelowych, a zwłaszcza tych znajdujących się na „szlaku migracyjnym”, aby zajęły się wyzwaniami związanymi z migracją.

⁸ Toczy się również równoległy dialog z całą grupą AKP (kraje Afryki, Pacyfiku i rejonu Karaibów)

⁹ „Podejście globalne do kwestii migracji: Działania priorytetowe skoncentrowane na Afryce i basenie Morza Śródziemnego”, Konkluzje prezydencji, Rada Europejska, Bruksela, 15 - 16 grudnia 2005 r.

2.2. Zarządzanie migracją ekonomiczną we wspólnym interesie krajów pochodzenia i krajów docelowych

Zarządzanie migracją ekonomiczną wiąże się ściśle z debatą na temat wykorzystania synergii pomiędzy migracją a rozwojem. Jakkolwiek migracja ekonomiczna, o ile jest dobrze zarządzana, przynosi korzyści migrantom i krajom docelowym, może jednak również przyczyniać się do rozwoju krajów pochodzenia – w krótkim okresie czasu, poprzez przesyłanie przekazów pieniężnych; w średnim lub długim okresie czasu, poprzez podnoszenie kwalifikacji, zdobycie doświadczenia i kapitału społecznego przez migrantów w krajach przyjmujących. Można to osiągnąć stosując różne metody, łącznie z dobrowolną migracją powrotną. Jednakże dla migrantów powrót na stałe nie jest często opcją atrakcyjną, stąd obecne zainteresowanie koncepcją migracji o charakterze cyrkulacyjnym pod kątem wspierania przepływu wysoko wykwalifikowanych pracowników („*brain circulation*”). Tego rodzaju migracja może przybierać różne formy, od migracji tymczasowej lub sezonowej do systemów migracji tymczasowej lub wirtualnej w rodzaju systemów zarządzanych przez organizacje takie jak Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (ang. *International Organization for Migration- IOM*) oraz Program Narodów Zjednoczonych ds. Rozwoju (ang. *United Nations Development Programme - UNDP*), w których Wspólnota i kilka jej państw członkowskich aktywnie biorą udział.

W komunikacie w sprawie migracji i rozwoju¹⁰ oraz w planie polityki w dziedzinie legalnej migracji¹¹, Komisja wyznaczyła konkretne kierunki działania w celu ułatwienia dobrowolnej migracji powrotnej i pobudzania migracji o charakterze cyrkulacyjnym. Ten drugi dokument, nakreślający plan prac Komisji na nadchodzące lata w dziedzinach związanych z przyjmowaniem migrantów legalnych, zawiera również inne konkretne kierunki działań, które także mogą być interesujące dla krajów pochodzenia, takie jak ułatwiony dostęp do informacji na temat możliwości i warunków legalnego zatrudnienia w UE oraz możliwość udostępnienia pomocy instytucjom, które zapewniłyby szkolenie przyszłych migrantów w kraju ich pochodzenia, tak aby odpowiadali oni zapotrzebowaniu na siłę roboczą w państwach członkowskich UE. Ponadto ustalenie jasnych i wyraźnie określonych procedur przyjmowania migrantów powinno przyczynić się do lepszego zarządzania przepływami migracyjnymi, z korzyścią dla wszystkich zainteresowanych stron.

Jednakże w niektórych przypadkach migracja ekonomiczna do krajów rozwiniętych może powodować problemy dla krajów pochodzenia, powodując brak pracowników w konkretnych sektorach lub zawodach. Komisja przystąpiła do wypracowywania możliwych sposobów reagowania, w szczególności mechanizmów dyscyplinujących rekrutację oraz promujących etyczne praktyki rekrutacyjne, mechanizmy monitorowania i wsparcie dla partnerstw między instytucjami w państwach członkowskich UE i w krajach rozwijających się. W oddzielnym komunikacie¹² Komisja przedstawiła bardziej konkretne propozycje dotyczące sektora opieki zdrowotnej. Ponadto zjawisko „drenażu mózgów” i łagodzenie skutków utraty osób wykwalifikowanych należą do tych tematów, którymi należy się zająć w ramach dialogu na temat zagadnień związanych z migracją, uruchamianego przez Wspólnotę, Unię Afrykańską i wiele pojedynczych krajów w Afryce, na podstawie art. 13 Porozumienia z Cotonou.

¹⁰ „Związek między migracją i rozwojem: konkretne kierunki działania”, COM(2005)390 wersja ostateczna z dnia 1 września 2005 r.

¹¹ „Plan polityki w dziedzinie legalnej migracji”, COM(2005) 669 wersja ostateczna z dnia 21 grudnia 2005 r.

¹² „Strategia działań UE w związku z kryzysem zasobów ludzkich w sektorze opieki zdrowotnej w krajach rozwijających się”, COM (2005) 642 wersja ostateczna z dnia 12 grudnia 2005 r.

Poza tym występuje również zjawisko migracji ekonomicznej południe/południe, gdyż często pojawia się ono pomiędzy krajami rozwijającymi się, szczególnie w ramach regionalnych inicjatyw integracyjnych, które Unia aktywnie popiera. Jakkolwiek tego rodzaju migracja może przynosić korzyści jest zarazem źródłem problemów związanych z potencjałem administracyjnym w krajach rozwijających się, który wymaga należytego wsparcia.

Do działań bezpośrednich należą wspólne działania na rzecz wzmocnienia społecznego wymiaru globalizacji, aby w pełni uwzględnić i łagodzić skutki polityk handlowych i liberalizacji handlu dla sfery zatrudnienia i kosztów społecznych oraz na rzecz promowania godnej pracy jako celu globalnego.¹³

2.3. Integracja obywateli z krajów trzecich

Skuteczne polityki integracyjne mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia, że migracja funkcjonuje z korzyścią zarówno dla krajów przyjmujących, jak i dla samych migrantów. W miarę, jak coraz więcej krajów na świecie staje się krajami przyjmującymi, Komisja uważa, że z tego względu należy zachęcać do wymiany doświadczeń na temat polityk, które działają na rzecz integracji.

Wspólnota i jej państwa członkowskie opracowały wyczerpujące stanowiska dotyczące polityki w dziedzinie integracji migrantów. Zbiór ogólnych zasad został ustalony przez Radę¹⁴ i dalej dopracowany przez Komisję¹⁵. Komisja opublikowała również podręcznik integracji dla praktyków i twórców polityk¹⁶; pod koniec 2006 r. przewidywane jest wznowienie tej publikacji.

Ponadto kilka wspólnotowych aktów prawnych, które ostatnio weszły w życie, przyczyni się do lepszej integracji migrantów, w tym dyrektywa dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi¹⁷ i dyrektywa w sprawie prawa do łączenia rodzin¹⁸. Poza tym bezpośrednie znaczenie ma wspólnotowe prawodawstwo w zakresie dyskryminacji.¹⁹ W szczególności przepisy dotyczące dyskryminacji ze względu na pochodzenie rasowe i etniczne obejmują szeroki wachlarz dziedzin, w których może wystąpić nierówne traktowanie migrantów, w tym dostęp do pracy, warunki pracy, stawki wynagrodzenia oraz prawa i świadczenia związane z zatrudnieniem, dostęp do edukacji i kształcenia, do dóbr i usług, świadczenia z zakresu zabezpieczenia społecznego i opieki zdrowotnej.

¹³ „Społeczny wymiar globalizacji — wkład polityki unijnej w rozszerzenie korzyści na wszystkich” – Komunikat Komisji przyjęty w dniu 18 maja 2004 r. COM(2004) 383; Komunikat „Promowanie godnej pracy dla wszystkich: wkład UE w realizację agendy dotyczącej godnej pracy na świecie” (COM(2006)249) wraz z Załącznikiem (SEC(2006)643), obydwa dokumenty z dnia 24 maja 2006 r.

¹⁴ Wspólne podstawowe zasady dotyczące integracji przyjęte przez Radę JHA z dnia 19 listopada 2004 r.

¹⁵ „Wspólna agenda na rzecz integracji: Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej” COM(2005)389 wersja ostateczna z dnia 1 września 2005 r.

¹⁶ Komisja Europejska, listopad 2004.

http://europa.eu.int/comm/justice_home/doc_centre/immigration/integration/doc_immigration_integration_en.htm

¹⁷ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r.

¹⁸ Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r.

¹⁹ Dyrektywa Rady 2000/43/WE z dnia 29 czerwca 2000 r. wprowadzająca w życie zasadę równego traktowania osób bez względu na pochodzenie rasowe lub etniczne oraz dyrektywa Rady 2000/78/WE z dnia 27 listopada 2000 r. ustanawiająca ogólne warunki ramowe równego traktowania w zakresie zatrudnienia i pracy.

Polityki integracyjne, w szczególności prawa obywateli państw trzecich i ich traktowanie, są już przedmiotem regularnych rozmów pomiędzy Wspólnotą i wieloma krajami trzecimi w ramach szerszego dialogu na temat zagadnień związanych z migracją. Jednakże Wspólnota jest gotowa dzielić się zdobytym doświadczeniem i praktykami w tej dziedzinie z innymi zainteresowanymi krajami oraz w gremiach międzynarodowych.

2.4. Zwalczanie migracji nielegalnej i handlu ludźmi, w warunkach pełnego poszanowania podstawowych praw

Rozróżnienie pomiędzy migracją legalną i nielegalną stanowi podstawową charakterystyczną cechę wspólnotowej polityki imigracyjnej. Zwalczanie migracji nielegalnej we wszystkich jej wymiarach jest nieodzownym elementem programu migracji kontrolowanej.

Począwszy od 2001 r. opracowano wszechstronne podejście, obejmujące wszystkie etapy łańcucha migracyjnego, w tym współpracę z krajami pochodzenia i krajami tranzytowymi, kontrolę graniczną, środki stosowane w przypadku nielegalnego wjazdu oraz politykę w zakresie readmisji i wydalania imigrantów. Tego rodzaju podejście jest określone w kilku komunikatach i planach działania dotyczących nielegalnej imigracji, zintegrowanego zarządzania granicami i polityki wydalania imigrantów.

Skuteczna polityka mająca ograniczyć nielegalną imigrację jest wypadkową różnych strategii i zawiera środki nastawione zarówno na dalszą harmonizację prawodawstwa państw członkowskich, jak i na odpowiednie polityki i zachęty, które mają na celu wspieranie wzrostu gospodarczego i tworzenia miejsc pracy w krajach pochodzenia. Jednocześnie dzięki współpracy między krajami pochodzenia i krajami tranzytowymi uwzględnia się czynniki zewnętrzne. Wszelkie środki proponowane przez Komisję w tej dziedzinie są przedmiotem dogłębnej analizy, aby zapewnić im pełną zgodność z podstawowymi prawami jako ogólnymi zasadami prawa wspólnotowego, jak również prawa międzynarodowego, w tym ze zobowiązaniami wynikającymi z praw ochrony uchodźców i praw człowieka, zawartymi w Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Szczególny nacisk kładzie się na przepisy dotyczące uprawnień proceduralnych, integralności rodziny oraz o uprawnieniach odnoszących się do zatrzymań i stosowania środków przymusu. Komisja niebawem przedstawi nowy komunikat w sprawie nielegalnej imigracji, który będzie zawierał podsumowanie polityki wspólnotowej w tym obszarze.

Aby zająć się w sposób skuteczny sprawą handlu ludźmi, konieczne jest podejście całościowe, które uwzględnia globalny charakter tego zjawiska²⁰ i jest oparte na poszanowaniu podstawowych praw człowieka.

Osoby zainteresowane oraz ich potrzeby i prawa znajdują się w centrum polityki UE skierowanej przeciwko handlowi ludźmi. Jednocześnie zapobieganie handlowi ludźmi i zwalczanie tego zjawiska jest istotnym elementem wspólnotowych starań na rzecz poprawy kontroli i nadzoru na granicach zewnętrznych oraz zintensyfikowania walki przeciwko nielegalnej imigracji. Poza tym zgodnie z prawodawstwem wspólnotowym zachęca się państwa członkowskie do udzielania tym obywatelom krajów trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi i którzy zamierzają zeznawać przeciwko handlarzom ludźmi, specjalnych zezwoleń na pobyt oraz dodatkowych konkretnych praw na okres trwania postępowania

²⁰ „Zwalczanie handlu ludźmi – zintegrowane podejście oraz wnioski dotyczące planu działania”, COM(2005)514 wersja ostateczna z dnia 18 października 2005 r..

karnego²¹, w celu poprawy statusu tych osób. Na koniec, w tym kontekście Komisja chciałaby przywołać swój wniosek w sprawie decyzji dotyczącej możliwie jak najszybszego sfinalizowania protokołów NZ w sprawie handlu ludźmi i przemytu migracyjnego.

UE pragnie zintensyfikować wymianę doświadczeń z innymi zainteresowanymi krajami w zakresie najlepszych praktyk z zakresu zwalczania handlu ludźmi i z zakresu należytego postępowania z ofiarami tego procederu.

2.5. Działania na rzecz wykorzystania migracji jako środka wspierającego rozwój

Coraz bardziej poznawane są potencjalne możliwości wniesienia przez migrantów konkretnego wkładu w rozwój ich krajów pochodzenia. Komisja uważa, że te zagadnienia, które ostatnio były przedmiotem dyskusji w różnych gremiach międzynarodowych, powinny znaleźć się w centrum debat podczas DWS.

Zagadnienia takie, jak przekazy pieniężne dokonywane przez migrantów i ich możliwy wkład w rozwój krajów pochodzenia, rola jaką mogą odgrywać diaspory i ich członkowie w rozwoju gospodarczym i społecznym krajów pochodzenia oraz w rozwoju jednostek w tych krajach, są obszarami, w których korzyści ze współpracy pomiędzy krajami pochodzenia i krajami docelowymi mogą być największe. Na przykład koszty przekazywania pieniędzy można zminimalizować w przypadku, gdy kraje pochodzenia i kraje docelowe będą ściśle ze sobą współpracować. Analogicznie wygląda sprawa w przypadku diaspor, ponieważ mobilizowanie jej do działania jest najskuteczniejsze wówczas, gdy działania podejmują oba kraje.

W komunikacie przyjętym w dniu 1 września 2005 r.²² Komisja przedstawiła konkretne kierunki działań, jakie zamierza podjąć w tym względzie. Podczas gdy część konkretnych działań przedstawionych w powołanym dokumencie może być wprowadzona jednostronnie przez UE (na przykład środki zwiększające konkurencję i przejrzystość na rynku usług związanych z przekazami pieniężnymi lub środki w zakresie praw pobytu), większość z nich może być jednak wdrożona jedynie we współpracy z zainteresowanymi krajami pochodzenia. Dlatego w niniejszym komunikacie Komisja proponuje podjęcie prac z partnerskimi krajami rozwijającymi się, by spożytkowały potencjalne korzyści, jakie migranci mogą przynieść swoim krajom pochodzenia. Komisja jest gotowa uwzględnić ten cel w swoich programach dotyczących rozwoju współpracy z tymi krajami - tam, gdzie to stosowne i gdzie zostanie uzgodnione. Finansowanie zostało już zapewnione w ramach programu AENEAS, na przykład w drodze wspierania podejmowanych przez środowiska diaspor inicjatyw, które mają się przyczynić do rozwoju gospodarczego i społecznego ich rodzimych społeczeństw i ułatwić wykorzystanie przekazów pieniężnych na owocne inwestycje i przedsięwzięcia służące rozwojowi.

W celu rzeczywistego wykorzystania tych powiązań i synergii, istotne jest zapewnienie pełnej zgodności pomiędzy środkami krótkoterminowymi i podejściem długoterminowym, z jednoczesnym prawidłowym zintegrowaniem polityki migracyjnej i polityki rozwoju. W tym kontekście migracja jest w coraz większym stopniu uwzględniana w dokumentach dotyczących strategii krajowej i regionalnej, które stanowią strukturę wykorzystywaną przez

²¹ Dyrektywa Komisji 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r.

²² „Związek między migracją i rozwojem: konkretne kierunki działania”, COM(2005)390 wersja ostateczna. Załączniki do tego komunikatu zawierają liczne przykłady dobrych praktyk opracowanych w państwach członkowskich i poza nimi.

Wspólnotę do planowania pomocy na rzecz jej partnerów – krajów rozwijających się. Przyczyniło się to do lepszego zrozumienia wymiaru migracji i rozwoju oraz umożliwiło kilku krajom rozwijającym się przedstawienie zagadnień takich, jak zajęcie się „drenażem mózgów” lub mobilizowanie ich diaspor do działania, jako spraw priorytetowych z punktu widzenia przyszłej pomocy wspólnotowej.

Dalej, dostępność godnej pracy, możliwości uzyskania dochodu i warunki pracy w krajach wysyłających, jak również brak konfliktu lub brak nieustannego naporu na środowisko, pozwalają mieć pewność, że wówczas, gdy jednostka migruje, dokonuje wyboru. Polityka rozwoju prowadzona przez UE²³ zajmuje się tymi i pozostałymi czynnikami sprzyjającymi migracji, przyczyniając się – w partnerskiej współpracy z krajami rozwijającymi się – do wykorzeniania nędzy, zapobiegania konfliktom, do rozwoju gospodarczego, promocji handlu, promocji praw człowieka i praktyk dobrego rządzenia, ochrony środowiska oraz dzięki udzielanej pomocy – do realizacji milenijnych celów rozwojowych. UE zapewnia ponad połowę pomocy światowej i zobowiązała się do dalszego zwiększenia tej pomocy, o odpowiednim poziomie jakości i skuteczności.

Komisja uważa, że przedmiotem rozmów w strukturach NZ powinny być podstawowe przyczyny migracji, a także sposób, w jaki pozostałe podmioty wspierające rozwój mogłyby zwiększyć swój wkład w celu zajęcia się tymi problemami; wśród tematów powinny się znaleźć się również konstruktywne zależności i synergie istniejące pomiędzy polityką migracyjną i polityką rozwoju. Rzeczywiście Komisja uważa, że powiązania pomiędzy migracją i rozwojem tworzą znaczne możliwości, jeżeli chodzi o postęp w realizacji celów rozwojowych, nie stanowiąc rzecz jasna substytutu oficjalnej pomocy na rzecz rozwoju.

3. PO ZAKOŃCZENIU DIALOGU NA WYSOKIM SZCZEBLU: KIERUNEK NAPRZÓD

Komisja odnotowuje wniosek Sekretarza Generalnego dotyczący utworzenia stałego forum ds. wymiany doświadczeń²⁴, jako uzupełnienia DWS. Komisja uważa, że forum to powinno funkcjonować jako przedsięwzięcie nieoficjalne, dobrowolne i niekrepujące pod auspicjami Narodów Zjednoczonych, natomiast być prowadzone przez państwa i innych odpowiednich uczestników, gdzie można byłoby wymieniać opinie i doświadczenia dotyczące wielu zagadnień związanych z migracją, które mają bezpośredni wpływ na rozwój i wykazują pewne możliwości generowania korzystnych wyników dla wszystkich uczestników (układ typu *win-win*) w łańcuchu migracyjnym, w szczególności – dla krajów pochodzenia.

Komisja uważa, że różne zagadnienia przedstawione w sprawozdaniu są istotne dla usprawnienia zarządzania migracją międzynarodową. Jednakże Komisja sądzi również, iż wartość dodana, jaką przedstawia sobą proponowane forum, byłaby większa, gdyby koncentrowało swoje prace – na zasadzie priorytetu – na tych zagadnieniach, w których już jest zawarty pewien potencjał z punktu widzenia możliwości osiągnięcia konkretnego postępu w rozwoju kraju pochodzenia, oparty na obecnych doświadczeniach uczestniczących państw i organizacji, na przykład:

- polityki i działania pobudzające wkład migrantów w rozwój krajów pochodzenia, w tym dzięki przekazom pieniężnym;

²³ Europejski konsensus dotyczący Rozwoju, listopad 2005 r.

²⁴ „Międzynarodowa migracja i rozwój”, sprawozdanie Sekretarza Generalnego

- polityki i działania usprawniające zarządzanie migracją ekonomiczną – łącznie z migracją południe/południe – we wspólnym interesie krajów pochodzenia i krajów docelowych;
- polityki i działania na rzecz ograniczenia „drenażu mózgów” oraz na rzecz pobudzenia migracji o charakterze cyrkulacyjnym, migracji tymczasowej, sezonowej i wirtualnej;
- polityki i działania na rzecz zwalczania nielegalnej migracji i handlu ludźmi;
- jak również inicjatywy ukierunkowane na pomoc w budowaniu potencjału w różnych dziedzinach.

Ponadto Komisja uważa, że istotne jest, aby koncentrować się na wzmacnianiu działań, które już są w toku i mają na zadanie poprawić koordynację pomiędzy różnymi agendami NZ i innymi organizacjami międzynarodowymi w dziedzinie zarządzania migracją. W tym względzie Komisja z zadowoleniem przyjmuje podjęcie przez Sekretarza Generalnego inicjatywy dotyczącej Grupy ds. Globalnej Migracji. Komisja oczekuje uproszczenia układu instytucjonalnego, jak również funkcjonowania wzmocnionej, systematycznej i przejrzystej koordynacji działań głównych organizacji międzynarodowych w zakresie zagadnień związanych z migracją i z zadowoleniem przyjmie dalsze informacje na temat roli i funkcjonowania wspomnianej grupy.

4. WNIOSKI

Migracja międzynarodowa stała się ważnym zagadnieniem w programie politycznym społeczności międzynarodowej i przypuszczalnie nim pozostanie przez pewien określony czas. Komisja ma nadzieję, że dzięki dialogowi politycznemu i wymianie dobrych praktyk na poziomie międzynarodowym, dialog wysokiego szczebla zapoczątkuje proces zmierzający w kierunku globalnego konsensusu dotyczącego doskonalenia powiązań pomiędzy migracją i rozwojem. W tych okolicznościach Komisja jest gotowa wziąć czynny udział w dialogu wysokiego szczebla i uczestniczyć w debacie na temat rodzaju działań uzupełniających, które powinny zostać podjęte.