

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Plan polityki azylowej – zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE”

COM(2008) 360 wersja ostateczna

(2009/C 218/16)

Dnia 17 czerwca 2008 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

„komunikatu Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów »Plan polityki azylowej – zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE«”

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 10 grudnia 2008 r. Sprawozdawcą był Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS, a współsprawozdawcą Ana BONTEA.

Na 451. sesji plenarnej w dniach 25-26 lutego 2009 r. (posiedzenie z 25 lutego) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 134 do 1 – 6 osób wstrzymało się od głosu, przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 EKES popiera ogólne cele przedstawione przez Komisję, ale zwraca uwagę na ogromny dystans pomiędzy tymi celami a prawodawstwem europejskim, a także krajowymi prawami i praktykami.

1.2 Komitet uważa, że w tym przypadku, podobnie jak i w innych przypadkach w polityce europejskiej, ambicje i wartości ograniczają się do górnolotnych deklaracji, podczas gdy praktyka i przepisy zbyt często przeczą tym wartościom.

1.3 EKES uważa, że w drugim etapie tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS) należy poprawić mankamenty, które pojawiły się w pierwszym etapie; w tym celu konieczne jest przeprowadzenie jego krytycznego przeglądu, jako działania poprzedzającego otwarcie drugiego etapu.

1.4 Biorąc pod uwagę, że w drugim etapie tworzenia systemu CEAS Rada UE podejmuje decyzje drogą procedury zwykłej i współdecydowania z PE, EKES oczekuje i ma nadzieję, że postępy będą szybsze, a przepisy będą miały wyższą jakość. Komitet z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Komisja zobowiązała się w omawianym komunikacie do podjęcia w przyszłości licznych inicjatyw politycznych i legislacyjnych.

1.5 Komitet uważa, że harmonizacja europejskich strategii polityki w zakresie azylu oraz tworzenie systemu CEAS musi przebiegać przy zagwarantowaniu wysokiej jakości, bez uszczerbku dla międzynarodowych norm ochrony. Harmonizacja zawsze pozostawi pewien margines swobody dla krajowych systemów prawnych, ale w żadnym wypadku nie można jej wykorzystywać do obniżenia poziomów ochrony, jakie

zapewniają obecnie państwa członkowskie; przeciwnie – powinna ona posłużyć do ulepszenia przepisów tych państw członkowskich, które nie oferują dostatecznego poziomu ochrony.

1.6 Nowe przepisy prawne powinny umożliwiać osobom ubiegającym się o azyl dostęp do rynku pracy i szkoleń.

1.7 EKES wzywa do uznania roli wypełnianej przez organizacje pozarządowe wyspecjalizowane w kwestiach azylu i uchodźstwa oraz do przyznania im pełnego dostępu do tych procedur i miejsc, które są związane z ich działalnością.

1.8 Komitet wyraża zadowolenie, że poprzez Europejski pakt o imigracji i azylu ⁽¹⁾ UE dała nowy impuls tworzeniu wspólnego europejskiego systemu azylowego.

2. Wprowadzenie

2.1 Na proces tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS) składają się dwa zróżnicowane etapy. Pierwszy z nich został otwarty na posiedzeniu **Rady Europejskiej w Tampere** (w 1999 r.), po przyjęciu Traktatu z Amsterdamu, w którym nadano wymiar wspólnotowy polityce w dziedzinie imigracji i azylu. Etap ten skończył się w 2005 r.

2.2 W tymże **pierwszym etapie** miało miejsce opracowanie kilku dyrektyw dotyczących azylu, pewna poprawa współpracy między państwami członkowskimi oraz kilka działań w zakresie zewnętrznego wymiaru polityki azylowej.

⁽¹⁾ Zob. dokument Rady 13440/08

2.3 Trzy najważniejsze akty prawne to: dyrektywa 2005/85 w sprawie procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy, dyrektywa 2003/9 ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl oraz dyrektywa 2004/83 w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców oraz zawartości przyznawanej ochrony. Ponadto poczyniono postępy w zakresie prawodawstwa na innych polach, m.in. poprzez określenie państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku (konwencja dublińska i rozporządzenie dublińskie), rejestr danych daktyloskopijnych EURODAC oraz przyjęcie dyrektywy 2001/55 w sprawie ochrony tymczasowej.

2.4 W dziedzinie współpracy między państwami członkowskimi uruchomiono szereg działań realizowanych w ramach grupy ekspertów krajowych EURASIL, której przewodniczy Komisja. Ustanowiono także mechanizm solidarności finansowej, poprzez utworzenie Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców i jego odnowienie.

2.5 W ramach zewnętrznego wymiaru polityki azylowej poczyniono postępy na takich polach, jak wsparcie państw trzecich o dużym napływie uchodźców (należy wyróżnić regionalne programy ochrony, które są właśnie wdrażane) czy przesiedlenia uchodźców wewnątrz UE.

2.6 **Drugi etap** tworzenia systemu CEAS rozpoczął się wraz z ustanowieniem **programu haskiego** (przyjętego w listopadzie 2004 r.), w którym postanowiono, że poniższe główne cele dotyczące systemu CEAS powinny zostać osiągnięte do roku 2010:

- ustanowienie wspólnej procedury azylowej;
- ustanowienie jednolitego statusu uchodźcy;
- poprawa współpracy między państwami członkowskimi;
- uzupełnienie europejskiej polityki azylowej o wymiar zewnętrzny.

2.7 W ramach przygotowań do przyjęcia nowych inicjatyw, w 2007 r. Komisja opracowała **zieloną księgę** ⁽¹⁾ w celu otwarcia debaty pomiędzy różnymi instytucjami, państwami członkowskimi i społeczeństwem obywatelskim.

2.8 EKES wydał istotną opinię ⁽²⁾ w sprawie zielonej księgi, w której odpowiedział na pytania zadane przez Komisję i przedstawił liczne propozycje dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego.

⁽¹⁾ COM(2007) 301 wersja ostateczna, z 6 czerwca 2007 r.

⁽²⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

2.9 W oparciu o reakcje na zieloną księgę Komisja opracowała omawiany **plan polityki azylowej**. W związku z tym niniejsza opinia stanowi uzupełnienie opinii wydanej przez Komitet w sprawie zielonej księgi.

3. Uwagi ogólne

3.1 Komisja przedstawiła komunikat w sprawie polityki azylowej jednocześnie z komunikatem w sprawie polityki imigracyjnej. Komitet uważa za słusze, że Dyrekcja JLS Komisji Europejskiej dysponuje od kilku miesięcy odrębnymi służbami, gdyż umożliwi to większą specjalizację, biorąc pod uwagę, że w dziedzinie azylu istnieje prawodawstwo i umowy międzynarodowe o charakterze wiążącym dla państw członkowskich UE.

3.2 EKES uważa, że w drugim etapie tworzenia systemu CEAS należy poprawić mankamenty, które pojawiły się w pierwszym etapie; w tym celu konieczne jest przeprowadzenie jego krytycznego przeglądu, jako działania poprzedzającego rozpoczęcie drugiego etapu. Komitet zgadza się z krytycznym punktem widzenia Komisji, ale uważa, że Rada Europejska i państwa członkowskie również muszą uznać błędy i uzupełnić braki pierwszego etapu.

3.3 Głównym problemem pierwszego etapu jest to, że przyjęte akty prawne dają państwom zbyt szerokie pole manewru w zakresie ich prawodawstwa, co doprowadziło do tego, że państwa członkowskie mają bardzo zróżnicowane strategie polityki i przepisy prawne w tej dziedzinie. Dlatego też nie osiągnięto koniecznego stopnia harmonizacji.

3.4 Organy władz państw członkowskich decydują o przyjęciu lub odrzuceniu wniosków o azyl na podstawie prawodawstwa krajowego, które nie jest zharmonizowane; utrzymują się nadal różne tradycje w polityce dotyczącej azylu; sytuacja w państwach pochodzenia uchodźców jest oceniana na różne sposoby; a ponadto brakuje wspólnych europejskich rozwiązań. W rezultacie, poziom ochrony przyznawanej przez poszczególne państwa członkowskie jest bardzo zróżnicowany, przez co nadal ma miejsce wtórne przemieszczanie się uchodźców wewnątrz UE.

3.5 Komisja zauważa, że „uzgodnione wspólne minimalne normy nie przyczyniły się do stworzenia w pożądanym stopniu jednolitych warunków” ⁽³⁾. EKES jest zdania, że przyczyną tej tak rozczarowującej sytuacji jest zasada jednomyślności, która do niedawna była stosowana podczas obrad Rady. Komitet popiera rozwiązanie polegające na tym, że w zakresie wspólnej polityki azylowej zastosowano obecnie – po przewyżczeniu ograniczeń traktatowych – procedurę zwykłą i współdecydowania. Można mieć nadzieję, że podczas drugiego etapu osiągnięte zostaną większe postępy w zakresie harmonizacji.

⁽³⁾ Punkt 3 planu polityki azylowej.

3.6 EKES pragnie podkreślić, że konieczna jest poprawa jakości ochrony przyznawanej przez UE. Jak już wskazano w opinii w sprawie zielonej księgi, motywem przewodnim tworzenia systemu CEAS powinna być „wola ustanowienia w Unii Europejskiej jednolitego obszaru ochrony uchodźców na podstawie pełnego zastosowania Konwencji genewskiej oraz wspólnych dla wszystkich państw członkowskich wartości humanitarnych”⁽¹⁾.

3.7 Z tego względu Komitet uważa, że harmonizacja europejskich strategii polityki w zakresie azylu oraz tworzenie systemu CEAS musi przebiegać w taki sposób, by nie osłabiać ani nie obniżać międzynarodowych norm ochrony. UE powinna opracować wspólne przepisy prawne, które nie przyniosą żadnego uszczerbku standardom ochrony, a w rezultacie państwa członkowskie oferujące niedostateczny poziom ochrony będą musiały dostosować swoje prawodawstwo.

3.8 Pewna swoboda państw członkowskich w zakresie stosowania prawodawstwa UE dotyczącego azylu będzie istnieć zawsze, ale EKES będzie popierał jedynie te przepisy wspólnotowe, które zagwarantują wysoki poziom ochrony i ograniczą obecne pole manewru uniemożliwiające poprawne stosowanie tych przepisów. W aktach prawnych drugiego etapu tworzenia systemu CEAS należy określić normy ochrony o wysokiej jakości, które zagwarantują poszanowanie zasad konwencji genewskiej i umożliwią dostęp do procedury azylowej osobom potrzebującym ochrony.

4. Uwagi szczegółowe dotyczące nowych aktów prawnych

4.1 Dyrektywa ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania

4.1.1 Jak stwierdza Komisja, obecnie obowiązująca dyrektywa ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania dała państwom członkowskim szeroki zakres uznaniowości w wielu ważnych dziedzinach. Oznacza to, że warunki przyjmowania osób ubiegających się o azyl w UE są bardzo zróżnicowane.

4.1.2 EKES popiera wniosek Komisji, aby osiągnąć większą harmonizację, która pozwoliłaby zapobiec wtórnemu przemieszczaniu się. Komitet przedstawił dokładne propozycje w opinii w sprawie zielonej księgi.

4.1.3 Komitet popiera też uwzględnienie osób ubiegających się o ochronę uzupełniającą w przepisach nowej dyrektywy w sprawie norm przyjmowania, wprowadzenie gwarancji proceduralnych w przypadku zatrzymania oraz zapewnienie uwzględnienia i zaspokajania potrzeb osób narażonych na zagrożenia. UE powinna otoczyć szczególną ochroną te osoby (często dzieci i kobiety), które stały się ofiarami tortur, gwałtów, znęcania się i innych rodzajów przemocy.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008, pkt 1.1.

4.1.4 W wielu opiniach⁽²⁾ EKES sugerował, że nowe przepisy prawne powinny umożliwić osobom ubiegającym się o azyl dostęp do rynku pracy i szkoleń. EKES podkreślał już znaczenie zagwarantowania, bez naruszania kompetencji państw członkowskich, uproszczonego i bardziej ujednoliconego dostępu do rynku pracy, dbając przy tym o to, by faktyczny dostęp do zatrudnienia nie był utrudniany nowymi zbędnymi ograniczeniami administracyjnymi.

4.1.5 Także partnerzy społeczni mogą współpracować z uchodźcami i osobami ubiegającymi się o azyl w różnych dziedzinach, aby ułatwić im dostęp do zatrudnienia i szkoleń; Spółdzielnie i inne formy gospodarki społecznej, instytucje edukacyjne i wyspecjalizowane organizacje pozarządowe także mogą z nimi współpracować.

4.1.6 Ponadto Komitet zaproponował zmiany mające na celu jednoczenie rodzin, poprawę warunków edukacji, zwłaszcza niepełnoletnich, oraz pełny dostęp do opieki zdrowotnej⁽³⁾.

4.1.7 Omawiana dyrektywa powinna w jasny sposób stwierdzać, że należy zapewniać równe warunki przyjmowania wszystkim osobom ubiegającym się o azyl, niezależnie od tego, czy znajdują się w ośrodku dla uchodźców czy też nie.

4.2 Dyrektywa w sprawie procedur azylowych

4.2.1 Komisja zaznaczyła, że przedstawi propozycje zmian do dyrektywy w sprawie procedur, ponieważ nie osiągnięto w niej pożądanego stopnia harmonizacji między państwami członkowskimi. EKES popiera ustanowienie jednej wspólnej procedury azylowej niepozostawiającej, jak stwierdza Komisja, „możliwości przyjmowania zróżnicowanych ustaleń proceduralnych w poszczególnych państwach członkowskich”⁽⁴⁾. Popiera również ustanowienie obowiązkowych gwarancji proceduralnych.

4.2.2 Jednakże, zdaniem EKES-u, zmiany do dyrektywy w sprawie procedur powinny być znaczące. Chodzi tu bowiem o jedną z dyrektyw pozostawiających najwięcej możliwości w zakresie decydowania według uznania. Dyrektywa ta została przyjęta przez państwa z jasnym zamiarem pozostawienia bez zmian systemów istniejących już w każdym z nich.

⁽²⁾ Zob. następujące opinie EKES-u:

— Opinia w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich (sprawozdawca: p. Mengozzi, współsprawozdawca: L.M. Pariza Castaños), Dz.U. C 48 z 21.2.2002;

— Opinia w sprawie udziału społeczeństwa obywatelskiego w walce ze zorganizowaną przestępczością i terroryzmem (Sprawozdawcy: José Isaias Rodríguez García-Caro, Luis Miguel Pariza Castaños oraz Miguel Ángel Cabra de Luna), Dz.U. C 318 z 23.12.2006;

— Opinia w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

⁽³⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie: „Zdrowie a migracja” (Sprawozdawca: Agnes Cser, Dz.U. C 256 z 27.10.2007).

⁽⁴⁾ Punkt 3.2 planu polityki azylowej.

4.2.3 Tworzenie systemu CEAS wymaga sprawniejszych przepisów proceduralnych, które będą zawierać gwarancje, zapewniać równość decyzji i zwiększać bezpieczeństwo procedur odwoławczych.

4.2.4 EKES powtarza zatem swe zalecenia zawarte w opinii w sprawie zielonej księgi ⁽¹⁾:

- osoby ubiegające się o azyl powinny mieć możliwość skorzystania z pomocy tłumacza;
- osoby ubiegające się o azyl powinny mieć możliwość skorzystania z bezpłatnej pomocy prawnej w razie potrzeby;
- decyzje administracyjne powinny być uzasadniane;
- odwołania zgłaszane do sądów wobec decyzji o deportacji powinny mieć zawsze skutek zawieszający, dzięki czemu osoby ubiegające się o azyl nie mogą być deportowane w czasie trwania administracyjnej lub sądowej procedury odwoławczej;
- organizacje pozarządowe powinny być w stanie pomagać osobom ubiegającym się o azyl bez ograniczeń, na każdym etapie przebiegu procedur.

4.2.5 Zatrzymywanie osób ubiegających się o azyl w ośrodkach detencyjnych nadal ma miejsce w niektórych państwach członkowskich, pomimo uwag Komitetu i protestów organizacji pozarządowych. EKES potwierdza swe stanowisko sprzeciwu wobec przetrzymywania osób ubiegających się o azyl w warunkach detencji, gdyż czasowe zatrzymanie w ośrodkach detencyjnych powinno być środkiem wyjątkowym. Osoby ubiegające się o azyl i ich rodziny powinny żyć godnie w odpowiednim otoczeniu społecznym.

4.2.6 Komitet apeluje o większą przejrzystość w zakresie ośrodków detencyjnych, o informowanie UNHCR o panujących w nich warunkach i o osobach tam przetrzymywanych oraz o umożliwieniu organizacjom pozarządowym udzielania im pomocy.

4.2.7 W konwencji genewskiej zagwarantowane jest prawo osób ubiegających się o azyl do przedstawienia swojego wniosku, w związku z czym Komitet odradził stosowanie list „państw bezpiecznych” i „bezpiecznych krajów trzecich”, które mogą ograniczać możliwość indywidualnego rozpatrzenia każdego wniosku.

4.2.8 EKES powtórnie podkreśla, że sposób traktowania i gwarancje, jakie powinny otrzymywać osoby ubiegające się o azyl w punktach granicznych powinny być takie same jak w przypadku osób składających swój wniosek na terytorium państwa członkowskiego.

4.3 Dyrektywa w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i zawartości statusów ochrony

4.3.1 Dyrektywa w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji także nie przyczyniła się do harmonizacji decyzji i jakości ochrony. W UE nadal występują duże różnice, do tego stopnia, że osoby będące w takiej samej sytuacji mogą zostać uznane za uchodźców w jednych państwach członkowskich, a w innych ich wniosek może zostać odrzucony. To samo dotyczy ochrony uzupełniającej.

4.3.2 Ochrona uzupełniająca jest coraz częściej przyznawana zamiast statusu uchodźcy. Komitet uważa, że jedna wspólna procedura nie może w żadnym wypadku spowodować, by ochrona uzupełniająca osłabiła status uchodźcy stosownie do konwencji genewskiej.

4.3.3 EKES uważa, że system punktów jednej kontroli może usprawnić procedury. W pierwszej kolejności należy sprawdzić, czy danej osobie przysługuje status uchodźcy, a dopiero potem status ochrony uzupełniającej.

4.3.4 Komitet popiera rozwiązanie, aby na szczeblu UE opracowano minimalne normy w zakresie statusu uchodźcy i statusu osoby objętej ochroną uzupełniająca, mające na celu zapewnienie minimalnego poziomu jakości ochrony we wszystkich państwach członkowskich i wyeliminowanie istniejących obecnie różnic.

4.3.5 Ochrona uzupełniająca ma charakter dodatkowy wobec statusu uchodźcy, ale zakres przyznawanych praw powinien być zbliżony, w związku z czym Komitet zgadza się, że należy przestrzegać prawa do łączenia rodzin, dostępu do rynku pracy i do świadczeń finansowych.

4.3.6 Status powinien być rzeczywiście jednakowy na całym terytorium UE, dzięki czemu zmniejszyłaby się swoboda decyzyjna państw członkowskich. Warunki dostępu do ochrony uzupełniającej powinny zostać sprecyzowane, jak to proponuje Komisja, tak aby na całym terytorium UE stosowane były te same kryteria przyznawania obu statusów. Komitet proponuje harmonizację na najwyższym poziomie ochrony, zamiast obniżania poziomu w państwach członkowskich o większych tradycjach humanitarnych.

4.3.7 EKES podkreśla także znaczenie ściślejszego określenia środków prawnych dotyczących pomocy dla osób szczególnie narażonych na zagrożenia. Należy dostosować procedury dotyczące tych osób, tak aby bezzwłocznie rozpoznawano ich potrzeby, szybciej przyznawano pomoc oraz aby osoby te mogły skorzystać ze wszystkich gwarancji pomocy prawnej i wsparcia ze strony wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych.

4.3.8 EKES ma zastrzeżenia co do możliwości traktowania stron trzecich niebędących państwami jako podmiotów zapewniających ochronę. Państwa członkowskie nie mogą unikać tej odpowiedzialności ani jej „delegować”. Działania i wsparcie podmiotów niebędących państwami powinny mieć miejsce pod zwierzchnictwem państw członkowskich i na ich odpowiedzialność.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

4.3.9 Niemniej jednak praca, jaką wykonują wyspecjalizowane organizacje pozarządowe i inne podmioty społeczne na rzecz uchodźców i ich rodzin, powinna cieszyć się uznaniem i być objęta niezbędnym wsparciem przez instytucje publiczne. EKES wzywa do uznania roli wypełnianej przez organizacje pozarządowe wyspecjalizowane w kwestiach azylu i uchodźstwa oraz do przyznania im pełnego dostępu do tych procedur i miejsc, które są związane z ich działalnością.

5. Zlikwidowanie trudności

5.1 Komisja wspomina zarówno w zielonej księdze, jak i w swoim komunikacie w sprawie planu polityki azylowej o skutecznym dostępie do możliwości ubiegania się o azyl. Zdaniem EKES-u jest to kwestia o pierwszorzędym znaczeniu. Należy zapewnić, iż każda osoba potrzebująca ochrony międzynarodowej będzie mogła wystąpić o azyl w jakimkolwiek państwie członkowskim UE.

5.2 Komisja wspomina w komunikacie, iż w rzeczywistości liczba wniosków o azyl osiągnęła historycznie niski poziom. Komitet sądzi, że nie jest to spowodowane rozwiązaniem konfliktów na świecie i większym poszanowaniem praw człowieka, lecz coraz większymi utrudnieniami nakładanymi przez UE na osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej i pragnące dostać się na terytorium Unii.

5.3 Komitet wzywa do większego zaangażowania UE na rzecz likwidacji sieci przestępczych handlujących ludźmi, lecz uważa, że niektóre strategie „zwalczania nielegalnej imigracji” prowadzą do poważnego kryzysu polityki azylowej w Europie. System wiz, EURODAC, agencja FRONTEX, sankcje dla przewoźników, umowy o readmisji z krajami trzecimi oraz umowy o współpracy w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji utrudniają osobom wymagającym pomocy ubieganie się o azyl. Komitet sugerował w wielu opiniach⁽¹⁾, iż walka z nielegalną imigracją nie może powodować nowych utrudnień w ubieganiu się o azyl, a urzędnicy zajmujący się kontrolami na granicach muszą zostać odpowiednio przeszkoleni, tak by prawo do azylu zostało zagwarantowane.

⁽¹⁾ Zob. następujące opinie EKES-u:

- Opinia w sprawie komunikatu Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie otwartej metody koordynacji wspólnotowej polityki w zakresie imigracji (sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños), Dz.U. C 221 z 17.9.2002;
- Opinia w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Rady ustanawiającego Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños), Dz.U. C 108 z 30.4.2004;
- Opinia w sprawie propozycji decyzji Rady zmieniającej decyzję nr 2002/463/WE w sprawie przyjęcia programu działania na rzecz współpracy administracyjnej w dziedzinie granic zewnętrznych, wiz, azylu i imigracji (program ARGO) (sprawozdawca: Luis Miguel Pariza Castaños), Dz.U. C 120 z 20.5.2005;
- Opinia w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An Le Nouail-Marlière), Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

5.4 EKES popiera propozycje przedstawione przez UNHCR i dotyczące powołania grup ekspertów ds. azylu, którzy uczestniczyć będą we wszystkich operacjach kontroli granic na terytorium UE.

5.5 Komitet sprzeciwia się zawieraniu przez UE bądź państwa członkowskie umów o repatriacji lub kontroli granic z państwami, które nie przyjęły podstawowych międzynarodowych instrumentów prawnych w zakresie ochrony prawa do azylu. Nie zgadza się również na stosowanie do procedur powrotu lub repatriacji środków, które nie byłyby realizowane w warunkach pełnego bezpieczeństwa i godności.

5.6 Nie należy dopuszczać do powrotu (dobrowolnego bądź ekstradycji) osób, których potrzeba ochrony nie została zbadana przez państwo członkowskie, chyba że udzieli się gwarancji rozpatrzenia takiej potrzeby przez kraj trzeci, przy zastosowaniu sprawiedliwej procedury i zgodnie z międzynarodowymi standardami ochrony.

6. Europejski Urząd Wsparcia ds. Polityki Azylowej

6.1 W celu stworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego niezbędne jest połączenie procesu harmonizacji prawa z pogłębioną współpracą między państwami członkowskimi. Praktyczna współpraca zostałaby usprawniona w wyniku utworzenia **Europejskiego Urzędu Wsparcia ds. Polityki Azylowej** (EASO), co zaproponowała Komisja i co znajduje poparcie Komitetu.

6.2 Urząd powinien mieć możliwość wyraźnego wskazania rozbieżności w procedurach azylowych państw członkowskich i w przepisach prawnych, a także proponowania niezbędnych zmian. Musi mieć również kompetencję w zakresie przygotowywania wspólnych wytycznych dotyczących interpretacji i stosowania różnych zasadniczych i proceduralnych aspektów wspólnotowego dorobku prawnego w dziedzinie azylu, zgodnie ze stanowiskiem przedstawionym przez Komisję w zielonej księdze.

6.3 Urząd mógłby przekształcić się w ważne centrum wymiany sprawdzonych rozwiązań oraz rozwoju działalności szkoleniowej na temat azylu, w szczególności dla personelu granicznego. Mógłby również funkcjonować jako centrum monitorowania i analizowania konsekwencji nowych środków opracowywanych przez UE w obszarze azylu. I wreszcie, mógłby stanowić miejsce tworzenia wspólnych grup ekspertów ds. azylu oraz zarządzania nimi.

6.4 Urząd powinien działać w postaci sieci, współpracować z Eurasiem oraz utrzymywać bliskie stosunki z UNHCR oraz wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi. Parlament Europejski i EKES będą informowane oraz konsultowane na temat działalności urzędu.

7. Solidarność między państwami członkowskimi oraz wymiar zewnętrzny

7.1 Solidarność między państwami członkowskimi

7.1.1 Program haski określa jako jedno z zadań wspólnego europejskiego systemu azylowego wspieranie państw członkowskich, w których systemy te poddawane są największej presji. W tym celu należy usprawnić mechanizmy współpracy i solidarności. Komisja planuje również pewne zmiany w rozporządzeniu Dublin II oraz w ramach EURODAC. Trzeba wprowadzić równowagę w składaniu wniosków o azyl oraz zmniejszyć przypadki wtórnego przemieszczania się.

7.1.2 EKES przypomina, że rozporządzenie dublińskie zostało opracowane w oparciu o założenie, dotychczas nieureczywistnione, że systemy azylowe są podobne w państwach członkowskich. Niedopuszczalne jest odsyłanie osób ubiegających się o azyl z państwa o lepszych gwarancjach proceduralnych do kraju, gdzie są one bardziej ograniczone. Komitet zaproponował w opinii w sprawie zielonej księgi⁽¹⁾, by „starać się o azyl mieli prawo wolnego wyboru kraju, do którego składają wniosek, oraz by w tej perspektywie państwa członkowskie już obecnie były zachęcane do stosowania klauzuli humanitarnej przewidzianej w art. 15-1 rozporządzenia”.

7.1.3 Zgodnie z zaleceniem UNHCR rozporządzenie dublińskie powinno zawierać nowe przepisy dotyczące definicji członków rodziny, skutku zawieszającego oraz ograniczeń czasowych na wypadek przemieszczenia. Ponadto należy poważnie ograniczyć okres, w którym ubiegający się o azyl może być przetrzymywany w oczekiwaniu na przemieszczenie.

7.1.4 Komitet wyraża zastrzeżenia co do propozycji Komisji, by odblokować w ramach systemu EURODAC dostęp do danych dotyczących uchodźców, będących w posiadaniu państw członkowskich. Mogłoby to stanowić naruszenie prawa do prywatności oraz zmniejszyć poziom ochrony, której wiele osób potrzebuje.

7.1.5 EKES popiera propozycję Komisji dotyczącą powołania grup ekspertów ds. azylu, które udzielałyby, w określonych okolicznościach, tymczasowego wsparcia państwom członkowskim oraz rozpatrywały wnioski w przypadku przeciążenia ich systemów azylowych.

7.1.6 Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców powinien zostać wykorzystany do poprawy solidarności finansowej ze strony UE dla tych państw członkowskich, które muszą radzić sobie z imigracją nieuregulowaną oraz pokaźną liczbą wniosków o azyl.

7.1.7 Należy ulepszyć solidarność między państwami członkowskimi UE, mając na uwadze małe państwa, do których, jak np. w wypadku Malty, przybywa sporo osób ubiegających się o azyl, i które nie posiadają wystarczających środków na sprostanie tej sytuacji.

7.1.8 Solidarność można osiągnąć w drodze strategii na rzecz umieszczenia uchodźców w różnych państwach członkowskich Unii, dzięki współpracy z EASO oraz poprzez zarządzanie Europejskim Funduszem na rzecz Uchodźców.

7.1.9 Komitet popiera projekty pilotażowe przedstawione przez Parlament Europejski w celu dobrowolnego rozlokowania uchodźców i osób ubiegających się o azyl na terytorium UE.

7.2 Wymiar zewnętrzny

7.2.1 Spośród 8,7 mln uchodźców uznanych przez UNHCR 6,5 mln, czyli większość, mieszka w krajach rozwijających się. EKES pragnie, by Unia Europejska podjęła nowe zobowiązania w zakresie solidarności z tymi państwami oraz wsparcia ich rozwoju, jak również polepszenia ich systemów ochrony.

7.2.2 **Regionalne programy ochrony (RPO)** stanowią jedno z możliwych rozwiązań, które rozważa Komitet, lecz obecnie jest ich niewiele i znajdują się w fazie początkowej. Ich ocena powinna być początkiem nowych sugestii celem rozpowszechnienia tej formy współpracy i przekształcenia jej w nowy mechanizm służący zaangażowaniu UE na rzecz poprawy sytuacji uchodźców na świecie. W opinii w sprawie zielonej księgi Komitet „zastanawia się jednak nad celowością organizowania ośrodków dla uchodźców w niektórych krajach, takich jak nowe Niepodległe Państwa (Ukraina, Mołdawia, Białoruś), które zdają się dalekie od zapewnienia wszelkich warunków przyjmowania osób starających się o azyl. Podkreśla, że programy te zdają się mieć na celu nie tyle polepszenie ochrony uchodźców, co ograniczenie chęci uchodźców do zgłaszania się na granicach Unii Europejskiej”.

7.2.3 Innym ważnym instrumentem zaangażowania UE jest **przesiedlenie uchodźców**. W tym wypadku zezwala się osobom, które otrzymały status uchodźcy w państwie trzecim, na stały pobyt w dowolnym państwie członkowskim UE. Koncepcja przesiedlenia została po raz pierwszy poparta przez Radę Europejską w listopadzie 2004 r.; od tego czasu zrealizowano kilka programów w tym obszarze, lecz są one nadal nieliczne. Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców skonstatował, że jedynie 5 % wszystkich miejsc dla przesiedleńców, które zostały zapewnione na świecie w 2007 r., znajdowało się w UE i jedynie siedem państw członkowskich dysponowało programami w tym obszarze.

⁽¹⁾ Zob. opinia EKES-u w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego (sprawozdawca: An LE NOUAIL-MARLIERE), Dz.U. C 204 z 9.8.2008.

7.2.4 Komitet wzywa wszystkie państwa członkowskie do aktywnego włączenia się w przygotowywanie programów przesiedleńczych i opowiada się za tym, by Unia dysponowała wspólnym programem w tej dziedzinie, tak aby przesiedlenia nie były jedynie symbolicznym gestem, lecz miały rzeczywisty wymiar i mogły przekształcić się w skuteczny mechanizm rozlokowywania uchodźców na świecie. Europejskie programy przesiedleńcze należy rozwijać we współpracy z UNHCR oraz wyspecjalizowanymi organizacjami pozarządowymi.

7.2.5 Komitet zgadza się, że należy ułatwić wjazd na terytorium Unii osób wymagających ochrony międzynarodowej; w tym celu niezbędne jest poszanowanie prawa do azylu

przez systemy kontroli granic, a także elastyczne stosowanie systemu wizowego.

7.2.6 Komitet zauważa, że wspólne rozpatrywanie wniosków azylowych poza terytorium UE, w ambasadach czy konsulatach państw członkowskich, może w istocie przynieść pozytywny skutek, przyczyniając się do zwalczania przemytu ludzi i do zmniejszenia liczby osób tracących życie na morzu. Chociaż nie przewiduje się, by wspólne rozpatrywanie wniosków azylowych miało przyczynić się do jakiegokolwiek obniżenia standardów dotyczących rozpatrywania wniosków azylowych, należy poważnie podejść do kwestii wyeliminowania wszelkiego związanego z tym ryzyka.

Brukseli, 25 lutego 2009 r.

Mario SEPI
Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
