

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie korzyści wynikających ze wspólnego europejskiego systemu azylowego dla osób ubiegających się o azyl oraz dla państw członkowskich Unii Europejskiej (opinia rozpoznawcza)

(2011/C 44/03)

Sprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Pismem z dnia 16 lutego 2010 r. Joëlle MILQUET, wicepremier oraz minister pracy i równouprawnienia, odpowiedzialna za politykę migracyjną i azylową, działając w imieniu przyszłej prezydencji belgijskiej i na podstawie art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zwróciła się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej w sprawie

korzyści wynikających ze wspólnego europejskiego systemu azylowego dla osób ubiegających się o azyl oraz dla państw członkowskich Unii Europejskiej

(opinia rozpoznawcza).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 16 czerwca 2010 r.

Na 464. sesji plenarnej w dniach 14–15 lipca 2010 r. (posiedzenie z dnia 14 lipca 2010 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 133 do 1 – 8 osób wstrzymało się od głosu – przyjął następującą opinię:

1. Wnioski

1.1 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny wyraża zadowolenie, że instytucje UE przyjmują proaktywne podejście w zakresie azylu i że niektóre państwa członkowskie są zainteresowane dokonaniem postępów w tej dziedzinie.

1.2 Nawet jeśli polityka imigracyjna i azylowa Unii Europejskiej poddana jest presji wielorakich źródeł zagrożenia i braku bezpieczeństwa istniejących w skali globalnej⁽¹⁾, Komitet uważa, że różne ograniczenia budżetowe związane z kryzysem gospodarczym nie mogą prowadzić do obniżenia poziomu i jakości ochrony przyznawanej jej beneficjentom. Tożsamość Unii Europejskiej ściśle wiąże się z ochroną praw człowieka. Gdyby Unia nie zdołała zapewnić tej ochrony, podważyłoby to – w wymiarze wewnętrznym i zewnętrznym – jej wiarygodność jako organizacji politycznej i demokratycznej.

1.3 Wraz z wejściem w życie Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej wzrost uprawnień UE w tym zakresie oraz zmiana mechanizmów decyzyjnych otwierają możliwości utworzenia wspólnej europejskiej przestrzeni azylowej. Niemniej istnieją zagrożenia w tej dziedzinie. Oczekiwania mogą być nadmierne w stosunku do istniejących zdolności politycznych i administracyjnych.

1.4 Komitet jest zdania, że najskuteczniejszym i najtrwalszym sposobem zaspokojenia potrzeb związanych z ochroną osób znajdujących się w sytuacji zagrożenia jest prowadzenie funkcjonalnej wspólnej europejskiej polityki

w dziedzinie azylu, wraz ze wszystkimi konsekwencjami, jakie stąd wynikają dla państw członkowskich.

1.5 Komitet nie uważa beneficjentów ochrony międzynarodowej za ciężar ekonomiczny i administracyjny, lecz widzi w nich cennych partnerów dla krajów i społeczności, które ich przyjmują. W swoich krajach pochodzenia mogą oni stać się zarysem zmian, które umacniają demokrację, państwo prawne i ochronę praw człowieka. Kompetencje, które nabyli, mogą z nich czynić kluczowych aktorów rozwoju społeczno-gospodarczego zarówno w krajach przyjmujących, jak i w krajach pochodzenia.

1.6 Niepowodzenie lub sukces wspólnego europejskiego systemu azylowego będzie zależeć od pewnych podstawowych parametrów, takich jak: skuteczna ochrona praw człowieka, solidarność między państwami członkowskimi, harmonizacja przepisów oraz odpowiednich obszarów polityki, poprawa jakości przyznanej ochrony oraz adekwatne finansowanie instytucji europejskich mających kompetencje w tej dziedzinie. Zdaniem Komitetu należy przede wszystkim uzyskać poparcie opinii publicznej, społeczeństwa obywatelskiego i rządów państw członkowskich dla wspólnej europejskiej polityki azylowej. Można to osiągnąć poprzez szybkie wdrożenie tej polityki i uzyskanie konkretnych wyników, w szczególności w przypadkach testowych.

1.7 Z faktem, że istnieją różne systemy udzielania azylu w zależności od kraju, wiążą się wyższe koszty. Wprowadzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego uczyni te systemy krajowe jaśniejszymi i ograniczy je, a to przede wszystkim dzięki uproszczeniu przepisów (zmniejszenie liczby odwołań lub wniosków składanych wielokrotnie, ograniczenie możliwości nadużycia procedur) oraz dzięki działaniom kompetentnych instytucji europejskich, które – jak to ma miejsce w wypadku Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu – mogą zastępować organy krajowe. Łatwiej będzie

⁽¹⁾ Jako przykłady wymienimy zagrożenia związane z degradacją środowiska i z wynikającymi z niej konfliktami.

wymieniać sprawdzone rozwiązania, szkolić personel i – co jeszcze ważniejsze – odpowiednio ukierunkowywać przepływ osób ubiegających się o azyl.

2. Wstęp

2.1 Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE znajduje się w decydującej fazie rozwoju. Od roku 1999 Rada przyjęła dwa plany pięcioletnie: program z Tampere (1999–2004) i program haski (2004–2009). Po dziesięciu latach cele ustalone w Tampere zostały osiągnięte tylko częściowo. UE nie stanowi jeszcze przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Odnotowano znaczne, lecz nierównomierne postępy w dziedzinie wspólnej polityki imigracji, azylu i bezpieczeństwa granic.

2.2 Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego wdrożony zostanie program sztokholmski, a w konsekwencji wiele zawartych w nim strategii politycznych zostanie przyjętych przez Radę w drodze klasycznej procedury ustawodawczej lub procedury współdecyzji z Parlamentem Europejskim. W związku z tym UE będzie mogła wyznaczyć sobie ambitniejsze cele i wznowić proces, który na razie został zahamowany wskutek oporów pewnych państw członkowskich.

2.3 Wraz z przyjęciem traktatu lizbońskiego, do którego włączono Kartę praw podstawowych, znacznie zwiększyły się obowiązki i kompetencje Unii w dziedzinie azylu. To rozszerzenie uprawnień stwarza wyborną okazję, by dokonać postępów na drodze do osiągnięcia celów w zakresie imigracji i azylu, lecz może również nieść z sobą ryzyko, jeśli Unia nie zdoła zapewnić sobie poparcia zainteresowanych podmiotów dla podejmowanych decyzji. Jeśli nie uda się zaradzić napięciom i niejasnościom, które nieodłącznie wiążą się z tak delikatną dziedziną i były widoczne już na etapie opracowywania działań, mogłoby powstać ryzyko, że zostaną narażone na szwank zarówno osiągnięte już postępy, jak i przyszłe perspektywy.

2.4 Program sztokholmski jest wynikiem procesu konsultacji, w którym powtórzono i wdrożono propozycje sformułowane w Europejskim pakcie o imigracji i azylu⁽²⁾, w sprawozdaniach grupy doradczej na temat przyszłości polityki spraw wewnętrznych i sprawiedliwości⁽³⁾ oraz w opracowaniach, jakie Komisja Europejska otrzymała we wrześniu i listopadzie 2008 r. w ramach procesu publicznych konsultacji na temat „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości – co nas czeka w przyszłości? Konsultacje na temat priorytetów na najbliższe pięć lat”. W czerwcu 2009 r. Komisja opublikowała komunikat „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w służbie obywateli – Większa swoboda w bezpieczniejszym otoczeniu”⁽⁴⁾, który był m.in. przedmiotem opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego⁽⁵⁾.

2.5 Utworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego jako elementu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości opiera się na zobowiązaniu do skutecznego wdrożenia Konwencji genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców oraz na wspólnych dla państw członkowskich wartościach praw człowieka. W latach 1999–2006 poczyniono godne podziwu postępy: przyjęto m.in. cztery akty prawne, które stanowią obowiązujący dorobek prawny w tej dziedzinie. Dyrektywa Rady 2004/83/WE (w sprawie kwalifikowania) określiła wspólne kryteria identyfikacji osób mogących ubiegać się o ochronę międzynarodową oraz ustaliła minimalny poziom ochrony, który musi być przyznany takim osobom we wszystkich państwach członkowskich UE. W programach haskim i sztokholmskim Komisja zobowiązała się do przeprowadzenia oceny postępów poczynionych w pierwszej fazie oraz do przedstawienia szeregu środków prawnych Radzie i Parlamentowi Europejskiemu do końca 2010 roku.

2.6 Od 2002 r. Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny angażuje się w proces opracowywania i wdrażania wspólnego europejskiego systemu azylowego, wydając cały szereg opinii, w tym na temat Zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego⁽⁶⁾ czy na temat planu polityki azylowej⁽⁷⁾.

2.7 W przyjętym 17 czerwca 2008 r. strategicznym planie dotyczącym polityki azylowej⁽⁸⁾ Komisja zaproponowała, by Unia zakończyła drugą fazę tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, podwyższając normy ochrony oraz zapewniając ich spójne stosowanie w państwach członkowskich. Europejski pakt o imigracji i azylu, przyjęty przez Radę Europejską w dniu 17 października 2008 r., po raz kolejny potwierdził jej poparcie dla tej polityki i wyznaczonych celów. Strategiczny plan przewiduje, że dyrektywa w sprawie kwalifikowania zostanie poddana przeglądowi w ramach poszerzonego pakietu inicjatyw, który obejmuje przegląd rozporządzenia dublińskiego, rozporządzenia w sprawie Eurodac i dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania⁽⁹⁾, jak również przyjęcie w dniu 19 lutego 2009 r. wniosku w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu⁽¹⁰⁾. Inne zaproponowane środki obejmują wzmocnienie zewnętrznego wymiaru azylu, w szczególności poprzez europejski program przesiedleń oraz opracowywanie regionalnych programów ochrony.

2.8 W związku ze sprawowaniem przewodnictwa w Radzie Unii Europejskiej rząd belgijski zwrócił się do Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego o opracowanie opinii rozpoznawczej dotyczącej problematyki azylu. W oficjalnym wniosku mowa o tym, że udzielanie ochrony międzynarodowej osobom znajdującym się w sytuacji zagrożenia stanowi jedno z ważniejszych wyzwań, przed jakimi stoją Unia Europejska i jej państwa członkowskie. Przez ostatnie lata wytrwale realizowały one swój główny cel dotyczący stworzenia wspólnej europejskiej polityki azylowej. Ustanowiły normy w zakresie udzielania ochrony międzynarodowej, określiły kompetencje i utworzyły nowe instytucje. Niemniej wiele państw członkowskich nie

⁽²⁾ Europejski pakt o imigracji i azylu, Rada Unii Europejskiej, 13440/08, 24 września 2008 r.

⁽³⁾ Sprawozdanie grupy doradczej ds. przyszłości polityki spraw wewnętrznych „Freedom, Security, Privacy: European Home Affairs in an Open World” (Wolność, bezpieczeństwo, prywatność: europejskie sprawy wewnętrzne w otwartym świecie), czerwiec 2008 r.

⁽⁴⁾ COM(2009) 262.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 128 z 18.5.2010, s. 80.

⁽⁶⁾ Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 77.

⁽⁷⁾ Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 78.

⁽⁸⁾ COM(2008) 360 wersja ostateczna.

⁽⁹⁾ COM(2008) 815 wersja ostateczna; COM(2008) 820 wersja ostateczna; COM(2008) 825 wersja ostateczna.

⁽¹⁰⁾ COM(2009) 66 wersja ostateczna.

chce rzeczywiście zharmonizować swojego ustawodawstwa i polityki. Bez poparcia państw członkowskich integracja europejska, prawna i instytucjonalna może stać się nieskuteczna i kosztowna. Nie dostrzegają one jeszcze wyraźnie korzyści związanych ze wspólną europejską polityką w dziedzinie azylu ani nie biorą na siebie zdecydowanie swoich obowiązków.

2.9 Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny opracował konstruktywne propozycje w tym zakresie i z zadowoleniem przyjął postępy osiągnięte w zakresie praktyki przyjętej w Unii i państwach członkowskich. Zajmując stanowisko przy różnych okazjach, otwarcie popierał zasady i wartości, które stawiają na pierwszym miejscu podstawowe prawa osoby ludzkiej, i proponował środki mające sprzyjać rozwojowi osobistemu i zawodowemu beneficjentów ochrony międzynarodowej. Wielokrotnie wskazywał również na ograniczenia i niespójności europejskich strategii politycznych, czy to dopiero planowanych, czy to już wdrażanych. W dziedzinie tej należy dostosowywać strategie polityczne i instrumenty w drodze konsensusu osiąganego dzięki rzeczywistemu dialogowi między państwami członkowskimi, instytucjami wspólnotowymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstwami i społecznościami lokalnymi.

3. Uwagi ogólne

Korzyści wynikające ze wspólnego europejskiego systemu azylowego dla osób ubiegających się o azyl i dla państw członkowskich

3.1 Komitet uważa, że podejście, które polega na podkreślaniu korzyści związanych ze wspólnym europejskim systemem azylowym, jest obiecujące i może przyczynić się do przywrócenia zaufania zainteresowanych podmiotów, szczególnie zaś państw członkowskich, do procesu opracowywania takiego systemu.

3.2 Komitet popiera również wyznaczone przez Unię cele dotyczące udoskonalenia wspólnego europejskiego systemu azylowego. Zwraca jednakże uwagę na rozdzźwięk między celami ustalonymi na szczeblu europejskim a stosowanymi w tej dziedzinie praktykami krajowymi: mógłby on powiększyć się pod wpływem kryzysu gospodarczego oraz jego społecznych i politycznych skutków.

3.3 Nie uda się zbudować wspólnego europejskiego systemu azylowego, jeśli nie będzie on mocno oparty na zbiorze wspólnych wartości i zasad, który w centrum działań UE i państw członkowskich stawia godność i bezpieczeństwo osoby ludzkiej.

3.4 Nierównomierna presja, której poddawane są różne państwa członkowskie, a która uwidacznia się w różnicach wskaźników pozytywnie rozpatrzonych wniosków, ilości zaskarżanych decyzji i we wtórnym napływie osób ubiegających się o azyl, wskazuje na to, że dorozumiana zasada solidarności między państwami członkowskimi nie znajduje zastosowania.

3.5 Skłonność państw członkowskich do ograniczania harmonizacji ustawodawstwa i praktyk krajowych podminowuje

podstawy wspólnego europejskiego systemu azylowego. Harmonizacja nie jest problemem polityki azylowej, lecz głównym instrumentem umożliwiającym urzeczywistnienie korzyści związanych z istnieniem wspólnego europejskiego systemu azylowego. Zmniejszy ona presję administracyjną i finansową, której podlegają niektóre państwa członkowskie, a ponadto zagwarantuje – w każdym razie w początkowej fazie procesu – wyższy poziom ochrony osobom ubiegającym się o azyl. Jeśli chcemy, by harmonizacja przyniosła zamierzone efekty, nie powinna ona sprowadzać się do znalezienia najmniejszego wspólnego mianownika w dziedzinie ochrony.

3.6 Zakres ochrony międzynarodowej to drażliwy element polityki azylowej. Różnice między państwami członkowskimi są tu większe niż w odniesieniu do procedury przyznawania ochrony międzynarodowej jako takiej. Jeśli wzbogaci się zakres ochrony, tak aby przekładał się on na uznanie kwalifikacji oraz dostęp do kształcenia i zatrudnienia, beneficjenci ochrony międzynarodowej będą mogli przyczynić się do wzrostu dobrobytu jednostek i społeczeństw.

3.7 Aby właściwie wesprzeć politykę azylową, konieczne jest, by wyspecjalizowane instytucje, w szczególności Frontex i Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, posiadały jasno określone uprawnienia, dysponowały budżetem odpowiadającym zadaniom i działały w sposób przejrzysty, tak aby zapewnić przestrzeganie procedur oraz podstawowych praw osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i jej beneficjentów. Wsparcie finansowe dla skutecznych instytucji może stanowić doskonałą ilustrację korzyści, jakie wynikają ze stworzenia rzeczywistej wspólnej polityki azylowej.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Komitet uważa, że poszczególne aspekty polityki azylowej są ze sobą wzajemnie powiązane. Jej fiasko lub sukces będzie zależał od pewnych podstawowych parametrów, takich jak: skuteczna ochrona praw człowieka, solidarność między państwami członkowskimi, harmonizacja przepisów oraz odpowiednich obszarów polityki, poprawa jakości przyznanej ochrony oraz adekwatne finansowanie instytucji europejskich mających kompetencje w tej dziedzinie. Zdaniem Komitetu należy przede wszystkim uzyskać poparcie opinii publicznej, społeczeństwa obywatelskiego i rządów państw członkowskich dla wspólnej europejskiej polityki azylowej. Można to osiągnąć poprzez szybką realizację i uzyskanie konkretnych wyników, w szczególności w przypadkach testowych.

Poszanowanie praw człowieka na wszystkich etapach dostępu do ochrony międzynarodowej

4.2 Komitet wielokrotnie podkreślał, że w dziedzinie ochrony międzynarodowej konieczne są wspólne normy, a nie normy minimalne⁽¹⁾. Zapewnią one większe poszanowanie praw podstawowych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową poprzez następujące środki:

— gwarancja wstępu na terytorium;

⁽¹⁾ Dz.U. C 204 z 9.8.2008, s. 77; Dz.U. C 218 z 11.9.2009, s. 78.

- swoboda wyboru miejsca, w którym zostanie sporządzony wniosek o azyl i udzielenie ochrony;
- w pierwszej kolejności rozpatrywanie wniosków w odniesieniu do statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji, w drugiej kolejności rozważenie prawa do ochrony uzupełniającej, jeśli wnioskodawca nie spełnia warunków przyznania statusu uchodźcy zgodnie z konwencją;
- zasada non-refoulement, jeśli życiu wnioskodawcy zagraża niebezpieczeństwo w jego kraju pochodzenia lub w ostatnim kraju tranzytowym;
- odwołanie ze skutkiem zawieszającym od decyzji o wydaleniu – do momentu, kiedy właściwy sąd podejmie decyzję – aby prawo do odwołania nabrało pełnej skuteczności, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;
- objęcie szczególną ochroną małoletnich lub osób uznawanych za takie;
- poszanowanie osobistych praw osób, a szczególnie kobiet, do ubiegania się o udzielenie ochrony.

4.3 Zasadnicze znaczenie ma to, by osoby ubiegające się o azyl mogły posługiwać się swym językiem ojczystym w trakcie procedur i by na wszystkich etapach zagwarantowano im bezpłatną pomoc prawną.

4.4 Odrzucenie wniosku o ochronę międzynarodową musi być jasno uzasadnione i muszą mu towarzyszyć informacje, między innymi na temat procedury i terminu złożenia ewentualnego odwołania. W każdym przypadku wydalenie musi zostać zawieszona w oczekiwaniu na wynik ewentualnego odwołania⁽¹²⁾.

4.5 Zatrzymanie powinno być stosowane dopiero w ostateczności, po wyczerpaniu innych możliwości i nigdy przed wydaniem decyzji przez właściwy sąd, z poszanowaniem prawa do obrony, zgodnie z Konwencją o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności⁽¹³⁾. Musi istnieć możliwość zaskarżenia decyzji w ramach procedury odwoławczej.

4.6 Komitet podkreśla szczególną sytuację kobiet, które mają o wiele więcej trudności niż mężczyźni ze złożeniem wniosku o azyl i otrzymaniem statusu uchodźcy. Zwraca także uwagę na kwestie małoletnich w polityce azylowej i podkreśla, że ważna jest skuteczna ochrona ich interesów i bezpieczeństwa.

⁽¹²⁾ Opinia EKES-u z 28 kwietnia 2010 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich (przekształcenie) (COM(2009) 554 wersja ostateczna – 2009/0165 (COD)), sprawozdawca: Antonello PEZZINI).

⁽¹³⁾ Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 110.

4.7 Komitet odnotowuje z zaniepokojeniem, że zbyt mało uwagi poświęca się zjawiskom związanym z imigracją i azylem, takim jak handel ludźmi lub nadużycia, w odniesieniu do państw członkowskich i krajów trzecich, w szczególności krajów tranzytowych. Kraje, które nie ratyfikowały konwencji genewskiej z 1951 r., nie mogą być partnerami Unii Europejskiej w dziedzinie polityki azylowej. Nie jest możliwe zagwarantowanie sukcesu polityki azylowej w sytuacji, gdy nie ma stabilnego porozumienia instytucjonalnego z krajami tranzytowymi, które często tolerują naruszanie praw osób zagrożonych i narażanie ich bezpieczeństwa na szwank.

Większa solidarność między państwami członkowskimi, oparta na wspólnych interesach oraz podziale obowiązków

4.8 Wobec faktu, że napływ uchodźców w niejednakowym stopniu dotyka różne państwa członkowskie, niektóre z tych państw są skłonne ustanawiać restrykcyjne zasady przyznawania ochrony międzynarodowej. Polityka azylowa powinna skutecznie wspierać te kraje w zarządzaniu wnioskami o azyl, a przede wszystkim w ulepszaniu zakresu ochrony. Zdaniem Komitetu w celu nadania konkretnego wymiaru temu wsparciu należy przewidzieć nową procedurę, aby zawiesić przekazywanie osób w ramach procedury dublińskiej odpowiedzialnemu państwu członkowskiemu, które ponosiłoby dodatkowe obciążenia⁽¹⁴⁾.

4.9 Wzmocniona współpraca z krajami podlegającymi takiej presji niesie ze sobą różne korzyści. Przede wszystkim ograniczy wtórne przepływy między państwami członkowskimi. Ponadto bardziej równomierny rozdział wniosków o azyl pozwoli na lepsze zarządzanie tym procesem i zapewni większą integrację osób korzystających z ochrony międzynarodowej w krajach UE.

Skuteczna harmonizacja w celu poprawy ochrony osób zagrożonych

4.10 Rozpatrywanie wniosków o azyl należy do kompetencji władz państw członkowskich. W tej dziedzinie utrzymują się różne tradycje w związku z brakiem harmonizacji przepisów krajowych, sytuacja w krajach pochodzenia jest oceniana w różny sposób, stwierdza się brak wspólnych praktyk na szczeblu europejskim, istnieją różnice w zdolnościach administracyjnych, a poza tym liczba osób ubiegających się o ochronę międzynarodową jest różna w różnych regionach geograficznych. W konsekwencji przyznany poziom ochrony różni się w zależności od kraju członkowskiego, co wyjaśnia utrzymywanie się wtórnych przepływów uchodźców w obrębie UE⁽¹⁵⁾.

4.11 Koniecznym etapem jest analiza wniosków o azyl na podstawie wspólnych informacji. Komitet wielokrotnie zalecał rezygnację z list krajów uważanych za bezpieczne i zastąpienie ich systemem oceny w czasie rzeczywistym stopnia zagrożenia w krajach trzecich w odniesieniu do jednostek i społeczności. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu byłby odpowiedzialny za ten system. Wspólny system oceny powinien wykorzystywać zbiór wspólnych definicji i obejmować podmioty udzielające ochrony oraz ochronę na terytorium danego państwa.

⁽¹⁴⁾ Dz.U. C 317 z 23.12.2009, s. 115.

⁽¹⁵⁾ Dz.U. C 218 z 11.9.2009.

4.12 Zdaniem Komitetu niepaństwowe podmioty udzielające ochrony mogą świadczyć, w perspektywie krótkoterminowej, użyteczne, a czasem niezbędne usługi, zwłaszcza w zakresie rozwiązywania problemów natury humanitarnej. Komitet uważa jednak, że nie można im powierzyć, nawet częściowo, odpowiedzialności za zagwarantowanie ochrony osobom na danym terytorium; odpowiedzialność taka może spoczywać tylko na strukturach państwowych. Ochrona wewnątrz kraju jest pełnowartościowa tylko w przypadku, gdy większość terytorium podlega kontroli władzy centralnej, która może i chce zagwarantować porządek wewnętrzny, minimalny poziom usług publicznych i odpowiednią ochronę praw poszczególnych osób i ich bezpieczeństwa.

4.13 Komitet z zadowoleniem przyjmuje postępy na drodze ku ujednoczeniu zakresu obu statusów ochrony (uchodźcy i ochrony uzupełniającej). Komitet kilkakrotnie wyrażał poparcie dla tego procesu, który będzie mógł zagwarantować w przyszłości pełniejszą ochronę osób będących w sytuacji zagrożenia i zapewnić im lepszą integrację w państwach członkowskich UE. Ujednoczenie tych dwóch statusów ochrony nie powinno jednakże spowodować, pośrednio ani bezpośrednio, obniżenia poziomu ochrony i jakości jej zakresu⁽¹⁶⁾, lecz powinno ją wzmocnić.

4.14 Odpowiedzialność rządów krajowych za zarządzanie polityką azylową nie może oznaczać stosowania zupełnie odmiennych praktyk. Niektóre państwa członkowskie, takie jak Holandia czy Szwecja, stworzyły szereg dobrych praktyk, które mogą być inspiracją do podejmowania podobnych działań w innych krajach. Rola tych praktyk nie jest wystarczająco doceniana: mogą one wskazywać sposób realizacji polityki azylowej w praktyce i zmniejszyć koszty wypróbowywania nowych rozwiązań na szczeblu krajowym.

Zwiększenie zakresu ochrony międzynarodowej

4.15 Polityka i programy krajowe w tej dziedzinie są różne. Jest to jednak stwierdzenie intuicyjne, ponieważ nie przeprowadzono dogłębnej analizy odpowiednich przepisów w państwach członkowskich. Bez proaktywnych środków przyznawanie ochrony międzynarodowej będzie pozbawione treści, a w konsekwencji osoby, którym przyznano status uchodźcy, będą narażone na ukrytą dyskryminację. Komitet zaleca, aby do procesu opracowywania i wdrażania polityki azylowej na szczeblu krajowym włączyć związki zawodowe i organizacje pracodawców.

⁽¹⁶⁾ Opinia EKES-u z 28 kwietnia 2010 r. w sprawie dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących kwalifikowania i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej oraz zakresu udzielanej ochrony (przekształcenie) (COM(2009) 551 wersja ostateczna/2 – 2009/0164 (COD), sprawozdawca: Cristian PÎRVULESCU).

4.16 Komitet proponuje, by w tym mechanizmie uwzględniono przepisy dotyczące uznawania i równoważności dyplomów i kwalifikacji, a także środki ułatwiające dostęp beneficjentów ochrony międzynarodowej do szkoleń zawodowych⁽¹⁷⁾. Są to istotne kroki ku integracji tych osób w gospodarce i społeczeństwie oraz ku poprawie jakości ich życia. Jeśli chodzi o dostęp do rynku pracy, należy go zwiększać za pomocą aktywnych środków na rzecz zwalczania dyskryminacji i zachęcania podmiotów gospodarczych.

Wzmocnienie i odpowiednie finansowanie instytucji odpowiedzialnych za politykę azylową

4.17 Komitet uważa, że Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu powinien jak najszybciej rozpocząć działalność. Jego budżet powinien pozwalać na prowadzenie działalności, która jest złożona i intensywna pod względem logistycznym. Na przykład należy przede wszystkim opracować wspólny europejski system oceny ryzyka w krajach trzecich, co jest ważnym elementem polityki azylowej. Odpowiednie finansowanie Urzędu mogłoby uwydatnić korzyści z posiadania wspólnych instytucji i procedur na szczeblu europejskim. Konieczne jest, by Urząd działał w porozumieniu z innymi strukturami UE, a w szczególności z rządami państw członkowskich.

4.18 Należy ponownie rozważyć finansowanie różnych elementów polityki azylowej. Musi ono zostać zwiększone i ukierunkowane na instrumenty, które przynoszą najlepsze wyniki i zapewniają rzeczywiste wsparcie dla państw członkowskich. Solidarność ma aspekty finansowe, których nie można pominąć. Na przykład Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców ma budżet wynoszący około 5 mln EUR, który jest zdecydowanie zbyt skromny, aby skutecznie wspierać realizację polityki azylowej na szczeblu europejskim i krajowym.

4.19 EKES wyraził zaniepokojenie działaniami rządów państw członkowskich i agencji Frontex w zakresie wydalania osób mogących potrzebować ochrony międzynarodowej⁽¹⁸⁾. Działania takie, których częstotliwość i skala wzrasta, powinny być prowadzone w warunkach całkowitej przejrzystości i poczucia pełnej odpowiedzialności⁽¹⁹⁾. Komitet zaleca, by agencja Frontex i Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu współpracowały ze sobą na rzecz przeciwdziałania łamaniu praw człowieka. Wydalanie osób do krajów lub regionów, w których ich bezpieczeństwo jest zagrożone, stanowi rażące pogwałcenie zasady *non-refoulement*.

⁽¹⁷⁾ Zob. także przypis 16.

⁽¹⁸⁾ Zob. sprawozdanie Human Rights Watch na temat niewłaściwego traktowania migrantów i osób ubiegających się o azyl przez Włochy i Libię pt. *Pushed Back, Pushed Around Italy's Forced Return of Boat Migrants and Asylum Seekers, Libya's Mistreatment of Migrants and Asylum Seekers*, Human Rights Watch, 2009.

⁽¹⁹⁾ Komitet z zadowoleniem przyjmuje zamiar Komisji Europejskiej, by procedurą w tej dziedzinie nadać większą przejrzystość.

4.20 Zdaniem EKES-u ⁽²⁰⁾ należy dołożyć starań na rzecz szkolenia personelu agencji Frontex, mając na uwadze następujące elementy:

- lepiej koordynować współpracę operacyjną między państwami członkowskimi;
- opracowywać wspólne przepisy w dziedzinie szkoleń;
- udzielić państwom członkowskim pomocy niezbędnej do organizacji działań w zakresie przyjmowania i repatriacji, ze wsparciem mediatorów kulturowych;

— wyszkolić urzędników w dziedzinie prawa humanitarnego UE w zakresie azylu.

4.21 Komitet zaleca, by w dziedzinie polityki azylowej rozwojowi instytucji towarzyszyło większe włączenie organizacji społeczeństwa obywatelskiego w proces decyzyjny i działalność operacyjną tych instytucji. Uwzględnienie tych organizacji zwiększy wiarygodność polityki wspólnotowej i przyczyni się do stałego ulepszania stosowanych instrumentów.

Bruksela, 14 lipca 2010 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Mario SEPI

⁽²⁰⁾ Opinia EKES-u z 28 kwietnia 2008 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich (przekształcenie) (COM(2009) 554 wersja ostateczna – 2009/0165 (COD), sprawozdawca: Antonello PEZZINI).