

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego

COM(2007) 301 wersja ostateczna

(2008/C 204/17)

Dnia 6 czerwca 2007 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

zielonej księgi w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 21 lutego 2008 r. Sprawozdawcą była An LE NOUAIL-MARLIÈRE.

Na 443. sesji plenarnej w dniach 12-13 marca 2008 r. (posiedzenie z dnia 12 marca 2008 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 118 do 1 — 9 osób wstrzymało się od głosu — przyjął następującą opinię.

1. Wprowadzenie na temat konsultacji w sprawie komunikatu Komisji „Zielona księga w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego”

1.1 Przyszły europejski system azylowy czerpie swą podstawę prawną z Traktatu z Amsterdamu (1999 r.), TYTUŁ IV, „Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”, z decyzji podjętych w 1999 r. na szczycie w Tampere w Finlandii oraz z późniejszych postanowień szczytu w Hadze. Należy tu również wspomnieć o aktach będących podstawą funkcjonowania tego przyszłego systemu, a mianowicie o rozporządzeniu Dublin I z 1997 r., Dublin II z 2003 r., które weszło w życie w 2006 r.; oraz o pierwszym Układzie z Schengen z 1985 r., który w 2007 r. objął szereg nowych państw członkowskich. Nie należy zapominać, że głównym celem było wprowadzenie w życie i jednolita transpozycja w całej Unii Europejskiej Konwencji genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców, ratyfikowanej przez większość państw członkowskich, tak aby zagwarantować, że osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej rzeczywiście ją otrzymają. Motywem była wola ustanowienia w Unii Europejskiej jednolitego obszaru ochrony uchodźców na podstawie pełnego zastosowania Konwencji genewskiej oraz wspólnych dla wszystkich państw członkowskich wartości humanitarnych. W planie działania służącym realizacji programu haskiego zapowiedziano przyjęcie wniosku dotyczącego utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego do końca 2010 r.

1.2 W celu rozpoczęcia drugiego etapu tworzenia systemu azylowego i przed uruchomieniem planu działania, który ma zostać opublikowany w lipcu 2008 r., Komisja rozpoczęła szeroko zakrojone konsultacje za pośrednictwem zielonej księgi będącej przedmiotem niniejszej opinii, z zamiarem określenia alternatyw możliwych w ramach obecnego systemu prawnego UE.

1.3 Program z Tampere, który został następnie potwierdzony w programie haskim, zakłada: ustanowienie wspólnej procedury, jednolitego statusu, jednorodnych ram, jednakowej ochrony na wysokim poziomie we wszystkich państwach członkowskich, z jednoczesnym zapewnieniem jednolitego wdrożenia Konwencji genewskiej.

1.4 Na pierwszym etapie obejmującym lata 1999-2006 przyjęto cztery główne akty prawne stanowiące obecnie dorobek

prawny w tej dziedzinie i będące podwalinami wspólnego europejskiego systemu azylowego. Komisja czuwa nad terminową transpozycją i wdrożeniem przyjętych już aktów prawnych.

1.5 Mimo że proces oceny aktów prawnych pierwszego etapu jeszcze się nie zakończył, to biorąc pod uwagę konieczność przedstawienia wniosków dotyczących drugiego etapu w terminie umożliwiającym ich przyjęcie w 2010 r., Komisja sądzi, że już obecnie konieczne jest dogłębne rozważenie przyszłej struktury wspólnego europejskiego systemu azylowego i podjęcie debaty na ten temat.

1.6 Celem Komisji jest ponadto osiągnięcie większej solidarności między państwami członkowskimi, zwiększenie zdolności wszystkich podmiotów zaangażowanych w proces azylowy i podniesienie ogólnej jakości tego procesu, wypełnienie istniejących luk oraz ujednoczenie praktycznych rozwiązań w tej dziedzinie poprzez wdrożenie szeregu środków uzupełniających w zakresie praktycznej współpracy pomiędzy państwami członkowskimi.

1.7 Komisja przedstawiła konsultacje w dokumencie podzielonym na cztery rozdziały i 35 pytań: instrumenty prawne, wdrażanie, solidarność i rozkład obciążeń, zewnętrzny wymiar azylu.

2. Streszczenie wniosków końcowych i zaleceń Komitetu

2.1 Komitet uwzględnił swe (liczne) opinie przyjęte wcześniej w tym zakresie, zalecenia organizacji pozarządowych zajmujących się pomocą uchodźcom oraz uwagi przekazane przez UNHCR⁽¹⁾ portugalskiej i słoweńskiej prezydencji Unii Europejskiej.

2.2 Przypomina, że decyzje w sprawie azylu już obecnie podejmowane są w Radzie kwalifikowaną większością głosów, podczas gdy kwestie imigracji nadal podlegają systemowi jednomyślności, choć na mocy traktatu lizbońskiego podlegać będą systemowi większości kwalifikowanej. Zaleca, by w procesie wdrażania wspólnej procedury Komisja i Rada zwracały uwagę na to, by wykluczać lub unikać krajowych klauzul zwolnień, z których bardzo często korzystają niektóre państwa członkowskie (opt-out).

⁽¹⁾ Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców

2.3 Komitet popiera ideę przyjęcia sprawiedliwego systemu azylowego, tzn. ludzkiego, takiego w którym traktuje się potrzebę ochrony osób starających się o azyl jako prawdziwy cel pośród celów budowy Europy — również Europy socjalnej. Przypomina, że owe cele socjalne nie stanowią konkurencji wobec interesów gospodarczych czy potrzeb w zakresie bezpieczeństwa zarówno ludności krajów przyjmujących, jak i państw członkowskich, ani ich nie wykluczają.

2.4 Komitet gorąco apeluje o stworzenie warunków sprzyjających przestrzeganiu międzynarodowych konwencji, dyrektyw europejskich zgodnych z prawem międzynarodowym i prawem humanitarnym oraz Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka Rady Europy; o lepszy rozkład obciążeń między państwami członkowskimi; szybkie przesiedlenia i integrację osób korzystających z ochrony należy uchodźcom lub ochrony uzupełniającej; otwartą politykę współpracy i współrozwoju, która poprawia poziom sprawnej demokracji w niektórych państwach trzecich i przyczynia się do solidarności międzynarodowej w odpowiedzi na potrzeby w zakresie azylu.

2.5 W tym celu zaleca następujące środki, które należy uznać za nierozłączne i wzajemnie się dopełniające.

2.5.1 Osoby potrzebujące międzynarodowej ochrony powinny mieć zawsze możliwość wjazdu na terytorium Unii Europejskiej, niezależnie od stopnia wzmocnienia kontroli, tak aby poszanowane zostało przynajmniej prawo do złożenia wniosku o udzielenie azylu, bez względu na jego formę, oraz prawo do sprawiedliwej i rzetelnej procedury.

2.5.2 Wnioski o przyznanie statusu uchodźcy powinny być zawsze rozpatrywane, a decyzja przekazywana i motywowana na piśmie przez władze decyzyjne, zanim zostanie rozpatrzona sprawa ochrony uzupełniającej, również w ramach procedur granicznych.

2.5.3 Osoby starające się o azyl powinny mieć prawo wyboru kraju, do którego kierują wnioski.

2.5.4 Ze szczególnej faktycznej ochrony powinni korzystać małoletni bez opieki oraz kobiety, a także osoby w szczególnym stanie ⁽²⁾ fizycznym, psychicznym, umysłowym starające się o azyl, które wymagają konkretnej pomocy: kobiety w ciąży, dzieci, osoby starsze, chore, upośledzone itd.

2.5.5 Konkretnie akty prześladowania, których ofiarami bywają kobiety, należy uwzględnić i uznać za przyczynę powstania potrzeby ochrony osobistej niezależnie od osób, którym kobiety te towarzyszą, czy też które im towarzyszą (małoletnie dzieci, mężowie, rodzice itd.) ⁽³⁾.

2.5.6 Każda osoba starająca się o azyl powinna mieć możliwość skorzystania z pomocy tłumacza ustnego i bezpłatnej pomocy prawnej; jej wniosek powinien być rozpatrywany rzetelnie i indywidualnie; musi też ona dysponować odpowiednim czasem na jego złożenie.

2.5.7 Podstawowe zasady, którym musi zostać podporządkowana procedura azylu, należy stosować do wszystkich wniosków o azyl, również tych, które w sposób oczywisty są bezpodstawne.

2.5.8 Odwołanie od decyzji o nieprzyznaniu statusu uchodźcy czy ochrony uzupełniającej powinno mieć zawsze skutek zawieszający w stosunku do decyzji o deportacji, zwłaszcza wobec osób, których wydalenie do innego kraju mogłoby stanowić zagrożenie dla ich życia czy wolności.

2.5.9 Integracja i przesiedlanie powinny przebiegać z zagwarantowaniem normalnych i godnych warunków życia dzięki możliwości osiągnięcia niezależności w jak najkrótszym czasie od chwili przybycia i w porozumieniu z zainteresowanym poprzez takie środki jak: dostęp do opieki medycznej, poznanie i nauka języka, kontakty ze stowarzyszeniami zajmującymi się pomocą dla uchodźców oraz z ludnością miejscową, szkolenia, w tym ocena i uznawanie kwalifikacji, dostęp do legalnego rynku pracy itd.

2.6 Komitet zaleca, by organizacje pozarządowe i stowarzyszenia zajmujące się pomocą prawną, materialną i humanitarną dla uchodźców zawsze miały wstęp do ośrodków zatrzymania i aresztowania, zarówno otwartych, jak i zamkniętych. W perspektywie rozdziału obciążeń pomiędzy państwa członkowskie, w odniesieniu do rozwiązań dotyczących przesiedlania osób, którym przyznano status uchodźcy, Komitet odsyła do swej opinii CESE 1643-2004 z 15 grudnia 2004 r., a zwłaszcza do rozdziału 2.4, w którym wnosi się, by warunki obecności organizacji pozarządowych i stowarzyszeń pomocy uchodźcom w ośrodkach dla uchodźców poprawiły się dzięki zawieraniu umów partnerskich z władzami kraju przyjmującego, bądź też przynajmniej poprzez jasne określenie ich praw.

2.6.1 Standardy przyjmowania oparte na zasadach poszanowania godności powinny być stosowane w stosunku do wszystkich osób ubiegających się o azyl, bez względu na to, czy spełniają kryteria upoważniające do statusu uchodźcy, czy do ochrony uzupełniającej.

2.6.2 Należy wybierać raczej rozwiązania alternatywne (pobyt w ośrodkach otwartych), niż systematyczne zatrzymywanie osób starających się o azyl w ośrodkach całkowicie zamkniętych i niedostępnych dla organizacji pozarządowych, czasem nawet dla Czerwonego Krzyża.

2.7 Komitet odradza korzystanie z wykazu tzw. bezpiecznych państw (przestrzeganie procedury indywidualnego rozpatrywania wniosków, do czego na mocy Konwencji genewskiej mają prawo osoby ubiegające się o azyl) i zaleca, by raz jeszcze rozważono kwestię nadania państwom trzecim pochodzenia czy tranzytu miana „bezpiecznych państw trzecich”, co pozbawia ubiegających się o azyl możliwości indywidualnego rozpatrzenia ich sytuacji i praw im przysługujących z tego tytułu ⁽⁴⁾.

⁽²⁾ W rozumieniu HCR (Master Glossary of Terms, czerwiec 2006 r.).

⁽³⁾ Gwałty, gwałty w okresie wojen, prześladowania fizyczne, psychiczne czy społeczne wynikające z odmowy podporządkowania się ustanowionemu przez mężczyzn porządkowi, patrz punkt 2.5.1 opinii EKES-u w sprawie dyrektywy w sprawie przyznawania statusu uchodźcy, sprawozdawca An LE NOUAIL MARLIÈRE, (Dz.U. C 221 z 17.9.2002): „Choć nie wspomina się o tym otwarciu w Konwencji genewskiej z 1951 r., konkretne formy prześladowań ze względu na płeć (okaleczenia genitalne, przymusowe małżeństwa, ukamienowanie w wyniku posądzenia o zdradę, systematyczne gwałty na kobietach i młodych dziewczętach jako strategia wojenna to tylko kilka przykładów) powinny zostać uznane za zasadne powody ubiegania się o azyl i za prawomocne podstawy przyznania azylu w państwach członkowskich”.

⁽⁴⁾ Opinia EKES-u z 15 grudnia 2004 r. w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: „Jednolite procedury azylowe jako kolejny krok do stworzenia bardziej skutecznego Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego”, sprawozdawca An LE NOUAIL MARLIÈRE (Dz.U. C157, 28.6.2005), punkt 2.7

2.8 Niemniej, jeśli zostaną zachowane wykazy krajów uznanych za „bezpieczne”, zaleca, by były one wspólne dla państw członkowskich i zatwierdzone przez parlamenty krajowe i Parlament Europejski, z uwzględnieniem informacji uzyskanych od organizacji pozarządowych na drodze odpowiednich konsultacji, i by do tego czasu w żadnym wypadku nie korzystano z tych wykazów.

2.9 Zaleca, by straż przybrzeżna, urzędnicy władz publicznych, przedstawiciele służb publicznych bądź prywatnych, którzy stykają się z ubiegającymi się o azyl zarówno na początkowych, jak i na późniejszych etapach (policja, służby celne, medyczne, edukacyjne, rynku pracy) przeszli szkolenia w zakresie prawa azylowego i praw humanitarnych.

2.10 Powtarza po raz kolejny i podtrzymuje zalecenie, by uwzględnić konieczne działania podejmowane przez samorządy terytorialne, lokalne i regionalne w zakresie pomocy początkowej oraz pomocy na rzecz trwałej integracji w chwili przyznania statusu uchodźcy czy międzynarodowej ochrony ubiegającym się o to osobom, wobec czego organy te należy odpowiednio włączyć w opracowywanie wspólnej polityki azylowej. Zaleca także utrzymanie i uściślenie zasad korzystania z funduszy FER (Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców) i przydzielania ich w sposób określony poniżej.

2.11 Popiera utworzenie europejskiego urzędu wspierania państw członkowskich, o ile będzie on dopełniać prace biur regionalnych i lokalnych UNHCR i pod warunkiem jego adekwatności do celów — poprawy jakości i spójności decyzji, tak aby osobom potrzebującym międzynarodowej ochrony można było zapewnić jej uzyskanie bez względu na miejsce w Unii Europejskiej, w którym został złożony wniosek — oraz stałej oceny pełnej zgodności prawa europejskiego z prawem międzynarodowym dotyczącym uchodźców oraz z prawem humanitarnym. Urzędy wspierające mogłyby organizować szkolenia dla straży granicznej w zakresie odróżniania uchodźców od innych migrantów we współpracy z UNHCR, który oferuje takie szkolenia i uczestniczy w nich zwłaszcza — ale nie tylko — na wschodnich granicach UE od chwili poszerzenia strefy Schengen o Węgry, Polskę, Słowację i Słowenię.

2.12 Zaleca, by podjęcie środków kontroli imigracji nie stało się źródłem gwałcenia podstawowych praw, zwłaszcza prawa ubiegania się o azyl i korzystania z niego z powodu prześladowań.

2.13 Wnosi o to, by podkreślić absolutny obowiązek udzielania pomocy przez kapitanów statków osobom znajdującym się w niebezpieczeństwie w wypadku przechwycenia lub akcji ratowniczej na morzu — a także by znaleźć odpowiednie rozwiązanie problemu związane z brakiem uznania ich odpowiedzialności co do zejścia na ląd osób uratowanych na morzu — zadbania o natychmiastowe rozpatrzenie wniosków, a w razie potrzeby — zapewnienia ochrony międzynarodowej.

2.14 W odniesieniu do debaty dotyczącej ustanowienia jednolitej wspólnej procedury europejskiej Komitet odsyła do swej opinii CESE 1644-2004 z 15 grudnia 2004 r., zwłaszcza

do zaleceń i ostrzeżeń przed obniżeniem norm ochrony w okresie pomiędzy konsultacją w sprawie jednolitej procedury a zieloną księgą w sprawie wspólnej polityki azylowej w latach 2004-2008.

2.15 Przypomina państwom członkowskim, że bez względu na formę procedury (administracyjna czy sądowa) na wszystkich jej etapach należy kierować się logiką ochrony, a nie oskarżeń.

2.16 Komitet zaleca Komisji i Radzie stosowanie czytelnych i przejrzystych zasad przyznawania i wykorzystywania Europejskiego Funduszu dla Uchodźców w okresie 2008-2013 w ramach programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi”, jak już to uczynił w swej wcześniejszej opinii⁽⁵⁾, gdzie zalecał m.in., by „zawrzeć w decyzjach powołujących poszczególne fundusze konkretne rozwiązania zapewniające włączenie podmiotów pozarządowych na jak najwcześniejszym etapie w kształtowanie przez państwa członkowskie i samą Komisję wytycznych corocznych i wieloletnich”.

2.17 Zaleca, by środki finansowe przydzielane proporcjonalnie do znaczących wysiłków podejmowanych przez niektóre państwa członkowskie, takie jak np. Szwecja, lub stosownie do ograniczonych możliwości (wielkość geograficzna i odpowiednio do liczby ludności) takich państw jak Malta lub Cypr, nie skłoniły pozostałych państw do niewywiązywania się z niektórymi obowiązkami i zobowiązaniami, zarówno w zakresie dostępu do ich terytorium, jak i odnośnie do rozpatrywania wniosków, czy też przesiedlania grup uchodźców — zarówno wewnętrznego (solidarność i rozkład obciążeń) jak i zewnętrznego (udział w wysiłkach na szczeblu ponadregionalnym).

3. Uwagi ogólne

3.1 Komitet pozytywnie odnosi się do konsultacji publicznej w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego, prowadzonej dzięki zielonej księdze będącej przedmiotem niniejszej opinii. Wyraża zadowolenie, że Komisja skorzystała z tej okazji, by wskazać na sposób zaradzenia niedostatkom europejskiego systemu prawnego, różnicom pomiędzy przepisami europejskimi i rozwiązaniami stosowanymi przez państwa członkowskie.

3.2 Komitet wzywa Komisję i Radę do czuwania nad tym, by dyskusje na temat zarządzania granicami, w tym środki podejmowane na granicach lądowych, powietrznych i morskich, zwłaszcza zaś przechwytywanie i ratowanie na morzu, w obrębie wód terytorialnych państw członkowskich lub poza nimi, nie podważyły podstawowego prawa do ubiegania się o azyl lub ochronę międzynarodową.

3.3 Zwłaszcza zaś w kontekście walki z terroryzmem oraz walki z przestępczością i handlem ludźmi Komitet ponagla Komisję i Radę, by zagwarantowały, że niepewna sytuacja światowa nie odbije się negatywnie na stosunku społeczeństwa do uchodźców i osób ubiegających się o azyl, i nie zgrozi całości systemu i charakterowi azylu.

⁽⁵⁾ Opinia EKES-u z 14 lutego 2006 r. sprawozdawca An LE NOUAIL MARLIÈRE (Dz.U. C 88 z 11.4.2006), punkt 2.4 oraz Wnioski, czwarte tiret.

4. Uwagi szczegółowe

4.1 Instrumenty prawne, rozpatrywanie wniosków azylowych, krajowe klauzule zwolnienia

Komisja, kierując się licznymi raportami organizacji pozarządowych i Wysokiego Komisarza ONZ do spraw Uchodźców, uważa, że dyrektywa w sprawie procedur udzielania azylu ustanawia pewne normy proceduralne oparte na wspólnych kryteriach minimalnych, pozostawiając swobodę przystosowania ich w poszczególnych krajach, oraz przyznawania państwom członkowskim zwolnień ze stosowania tych norm. W takiej sytuacji osoby szukające ochrony w obrębie UE korzystają z różnych jej warunków w zależności od kraju, do którego się o nią zwróciły, a czasami nawet od miejsca złożenia wniosku o azyl w danym kraju. Swoboda ta spowodowała stopniowy spadek poszanowania praw osób ubiegających się o azyl, jak o tym świadczą niedawno przeprowadzone krajowe reformy ustawodawcze.

Komitet popiera ideę wprowadzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego mającego za główny cel zagwarantowanie każdemu ubiegającemu się o azyl dostępu do sprawiedliwych i skutecznych procedur. Jednak **wdrożenie wspólnej procedury zdaje się trudne do pogodzenia z krajowymi klauzulami zwolnienia, z których bardzo często korzystają państwa członkowskie.** Wobec tego Komitet będzie zwracał uwagę na to, by szczególnie procedury zaproponowane w planie działań przez Komisję miały charakter wspólny, a określanie zasad proceduralnych i wspólnych kryteriów nie ograniczało się do znalezienia najmniejszego wspólnego mianownika w zakresie ochrony uchodźców.

4.2 Bezpieczne kraje pochodzenia

Komitet jest zaniepokojony przeszkodami, które niektórym osobom ubiegającym się o azyl uniemożliwiają korzystanie ze sprawiedliwej procedury, co jest sprzeczne z zasadą niedyskryminacji zawartą w Konwencji genewskiej (art. 3).

Dzieje się tak w wypadku osób pochodzących z krajów uznanych za „pewne” bądź za kraje trzecie „pewne”, których wniosek można uznać za „bezpodstawny” w ramach szybkiego postępowania przygotowawczego bądź procedury „przyspieszonej” czy „priorytetowej”, co nie gwarantuje możliwości odwołania ze skutkiem zawieszającym. Fakt, że państwom członkowskim nie udało się osiągnąć porozumienia w sprawie wspólnego wykazu, stwarza faktyczne nierówności, zwłaszcza w stosowaniu rozporządzenia Dublin II: „państwo odpowiedzialne” za rozpatrzenie danego wniosku może go uznać za niemożliwy do przyjęcia w świetle swego krajowego wykazu krajów bezpiecznych, podczas gdy nie figuruje on w wykazie kraju wydającego.

Komitet zaleca państwom członkowskim szybkie opracowanie jednolitego wykazu.

Przypominając, że swobodny i nieograniczony wstęp na terytorium oraz dostęp do procedury azylowej stanowią podstawowe gwarancje, do których państwa członkowskie powinny starać się dążyć⁽⁶⁾, Komitet uważa między innymi, że odniesienie do tzw.

⁽⁶⁾ Opinia EKES-u z 26 kwietnia 2001 r. w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Rady dotyczącej minimalnych norm w zakresie procedury przyznawania statusu uchodźcy i pozbawiania go w państwach członkowskich, sprawozdawca: Vitor MELICÍAS (Dz.Ú. C 192 z 10.7.2001), punkt 3.2.2

bezpiecznego kraju pochodzenia nie może w żadnym wypadku samo w sobie uzasadniać odrzucenia wniosku⁽⁷⁾, lecz musi mu towarzyszyć analiza konkretnej sytuacji, zgodnie z Konwencją genewską. Istotnie obowiązek indywidualnego rozpatrywania wniosków o ochronę i azyl nie pozwala na uznanie, że dany kraj może być bezpieczny dla każdego czy też że dana osoba nie może być przedmiotem ewentualnych prześladowań ze względu na swój specyficzny status (przynależność do grupy społecznej, prześladowanie ze strony osób innych niż przedstawiciele władzy państwowej czy też z innych powodów).

Należy podkreślić, że tak pomyślany mechanizm nie gwarantuje, że kraj, do którego osoba ubiegająca się o azyl ma zostać wydalona, zapewni jej skuteczną i trwałą ochronę.

4.3 Procedury odwoławcze ze skutkiem zawieszającym

Zgodnie z zasadą rzetelności i sprawiedliwości wydawane orzeczenia nie powinny wykluczać możliwości złożenia odwołania do bezstronnej i niezawisłej władzy albo instancji sądowniczej. Stwierdzając, że w niektórych państwach członkowskich prawo to stosowane jest w wielu sytuacjach w sposób ograniczony albo sztuczny, Komitet nalega, żeby **procedura odwoławcza zawsze miała skutek zawieszający** i wzywa Komisję i Radę, by o to zadbały.

4.4 Informacje o krajach pochodzenia

Komitet uważa, iż rozpatrzeniu wniosku o azyl muszą towarzyszyć wiarygodne dane na temat rzeczywistego zagrożenia w kraju pochodzenia. W swej opinii z 26 kwietnia 2001 r. Komitet wyraził życzenie, by informacje na temat kraju pochodzenia osoby ubiegającej się o azyl i o krajach, przez które ona przejeżdżała, mogły również zostać przekazane przez właściwe reprezentacyjne organizacje społeczeństwa obywatelskiego działające w każdym z państw członkowskich rozpatrujących wniosek o azyl⁽⁸⁾.

W perspektywie wspólnego systemu obejmującego wszystkie państwa członkowskie Komitet uważa, że jakość oraz jednolitość orzeczeń pierwszej instancji będzie w dużej mierze zależeć od jakości i jednolitości dostępnych informacji na temat kraju pochodzenia, z których korzystać będą instancje i sądy państw członkowskich.

4.5 Procedury graniczne dla osób ubiegających się o azyl

Komitet przyjmuje do wiadomości, że państwa członkowskie zachęca się do podniesienia jakości dostępu do procedur, jednak zaniepokojony jest niedostatkami informacji przekazywanych osobom ubiegającym się o azyl na temat przysługujących im praw i gwarancji.

⁽⁷⁾ MELICÍAS, punkt 3.2.12.3

⁽⁸⁾ Opinia EKES-u z 26 kwietnia 2001 r. w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Rady w sprawie minimalnych norm w zakresie procedury przyznawania statusu uchodźcy i pozbawiania go w państwach członkowskich, sprawozdawca: Vitor MELICÍAS (Dz.Ú. C 192 z 10.7.2001), punkt 2.3

Wobec stałego spadku liczby wniosków o azyl składanych ⁽⁹⁾ w UE, wbrew informacjom nieustannie powtarzanym przez środki masowego przekazu, Komitet przypomina, iż każda osoba ubiegająca się o azyl, **bez względu na swoją sytuację i miejsce przebywania**, musi mieć możliwość ubiegania się o rzetelne rozpatrzenie swojego wniosku i związku z tym **skorzystania z usług tłumacza ustnego, bezpłatnej pomocy prawnej oraz wystarczającego czasu na złożenie takiego wniosku**. Przypomina, że wysunął już propozycję, by osoby ubiegające się o azyl miały prawo do kontaktowania się z uznanymi organizacjami pozarządowymi zajmującymi się obroną i promowaniem prawa do azylu ⁽¹⁰⁾.

W tym samym duchu Komitet przypomina o zastrzeżeniach, które zgłosił w sprawie nadmiernie częstego określenia wniosków przez państwa członkowskie jako „w sposób oczywisty bezpodstawnych”. Stwierdza, że mnożenie sytuacji, w których następuje odwołanie się do takiego uzasadnienia, wynika ze zbyt ogólnikowego brzmienia artykułu 23-4 dyrektywy w sprawie procedury przyznawania statusu uchodźcy i uznaje, że konieczne jest uściślenie tego pojęcia. Zgadzając się co do tego punktu z UNHCR, Komitet **potwierdza swe pragnienie, by podstawowe zasady, którym musi zostać podporządkowana procedura azylu, stosowały się do wszystkich wniosków o azyl, również do tych, które w sposób oczywisty są bezpodstawne** ⁽¹¹⁾.

Wobec powyższego Komitet z zainteresowaniem przyjmuje wysuniętą przez Komisję propozycję wzmocnienia „zabezpieczeń prawnych na kluczowym, wstępnym etapie procedur granicznych, a w szczególności w procesie rejestracji i kontroli”.

4.6 Jednolita procedura

Komisja uważa, że „Znaczące postępy (...) można ponadto osiągnąć poprzez włączenie do wspólnego europejskiego systemu azylowego jako elementu obowiązkowego jednolitej procedury oceny wniosków o przyznanie statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej” ⁽¹²⁾. Okazuje się, że tam, gdzie jednolita procedura została już wprowadzona, rzeczywiście umożliwiła ona znaczne skrócenie okresu oczekiwania na decyzję, a zatem niepewności, w której żyje każda osoba ubiegająca się o azyl.

Taka jednolita procedura oznacza, że składający wniosek zgłasza się do jednej tylko instytucji (procedura „jednego okienka”), a kompetentne władze podejmują najpierw decyzję w sprawie przyznania statusu uchodźcy na mocy Konwencji genewskiej, a następnie dodatkowo wypowiadają się w sprawie ochrony uzupełniającej. **W tym celu procedura taka powinna być stosowana wszędzie, w tym także do wniosków składanych w ramach procedur granicznych** ⁽¹³⁾.

⁽⁹⁾ W roku 2006 w UE-27 złożono 192 300 wniosków o azyl, czyli o 50 % mniej niż w roku 2001 i o 70 % mniej niż w roku 1992 (UE-15), Eurostat, „Statystyki w skrócie” 110/2007.

⁽¹⁰⁾ MELICÍAS, punkt 3.2.4.4

⁽¹¹⁾ MELICÍAS, punkt 3.2.15.2 Konferencja prasowa UNHCR i zalecenia prezydencji portugalskiej Unii Europejskiej dla nowej prezydencji z 15 czerwca 2007 r. i z 11 grudnia 2007 r.

⁽¹²⁾ Zielona księga, s. 4

⁽¹³⁾ *Asylum in the European Union, A study of the implementation of the Qualification Directive*, UNHCR, listopad 2007 r.

Niemniej jednak Komitet podkreśla, jak to uczynił w opinii z 29 maja 2002 r., że „ochrona uzupełniająca nie może być środkiem osłabiającym ochronę zapewnioną statusem uchodźcy” ⁽¹⁴⁾ i stwierdza, podobnie jak UNHCR ⁽¹⁵⁾, że państwa członkowskie zdają się często odwoływać do ochrony uzupełniającej, choć tendencja taka nie jest zgodna z rozwojem sytuacji w kraju pochodzenia. Często decyzje takie nie są właściwie uzasadnione, jak mogliby tego oczekiwać składający wnioski o azyl.

4.7 Warunki przyjmowania osób ubiegających się o azyl; standardy

Komitet zauważa, że istnieją duże różnice pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Stwierdza, że niektóre z państw pragnęłyby raczej harmonizacji prowadzącej do bardziej ograniczających norm prawnych, takich jak wprowadzenie „ograniczeń geograficznych (...) dotyczących możliwości składania wniosków o azyl czy wyboru miejsca przebywania” ⁽¹⁶⁾, mając nadzieję zmniejszyć w ten sposób atrakcyjność niektórych krajów w stosunku do pozostałych.

Komitet jest świadom faktu, że istnienie asymetrycznych standardów krajowych jest źródłem napływu wtórnego, jednak nie może wyciągnąć wniosku, że w związku z tym należałoby zmniejszyć zakres praw osób ubiegających się o azyl. Dla zniesienia takiego zróżnicowania nie jest konieczne dążenie do poziomu ochrony wyższego niż niezbędny, o ile powstaną wspólne normy dla państw członkowskich stosowane w jednolity sposób.

4.8 Dostęp do kształcenia i rynku pracy

W niektórych państwach członkowskich wysuwane są dwa argumenty przeciw dostępowi do rynku pracy osób ubiegających się o azyl: pragnienie zachowania pola manewru umożliwiającego dostosowanie się do potrzeb rynku pracy w kraju i wysoka proporcja odrzuconych wniosków o azyl oraz szybsze procedury ich rozpatrywania, powodujące, że dostęp do rynku pracy jest jedynie czasowy.

Komitet uważa, iż pomimo celu szybszego trybu rozpatrywania wniosków o azyl liczba i charakter wielu spraw przedłożonych przez ubiegających się mogą doprowadzić do poważnych opóźnień w rozpatrywaniu wniosków w niektórych krajach.

⁽¹⁴⁾ Opinia EKES-u z 29 maja 2002 r. w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Rady dotyczącej minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców lub osoby, które z innych względów wymagają ochrony międzynarodowej, statusu tych osób oraz zakresu przyznawanej pomocy; sprawozdawca: An LE NOUAIL-MARLIÈRE (Dz.U. C 221, 17.9.2002), punkt 2.3.5

⁽¹⁵⁾ To samo opracowanie. Ponadto Komitet odsyła do propozycji poprawek do dyrektywy w sprawie trybu nadawania statusu uchodźcy (art. 8.3; 8.1; motyw 26 art.15.c; art. 12 i 14 (zgodność z Konwencją genewską z 1951 r.); 17 i 19; oraz do następujących zaleceń: dla Komisji Europejskiej w sprawie zwrócenia się do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości o wykładnię i orzeczenie; zapewnienie i kontrola jakości orzeczeń na obszarze całej Unii Europejskiej; szkolenie; przyjęcie wytycznych; w stosunku do państw członkowskich UE: odwołanie się do wytycznych UNHCR; pytania prejudycjalne trybunałów krajowych kierowane do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości; wydawanie orzeczeń pisemnych; kontrola jakości orzeczeń wydawanych na poziomie krajowym; analiza potencjału podmiotów zapewniających ochronę; ochrona na miejscu; dostęp i zasady kwalifikowania się do ochrony; poważne zagrożenia; motywy i wykluczenia, UNHCR listopad 2007 r.

⁽¹⁶⁾ Francja: Sprawozdanie informacyjne złożone przez delegację Zgromadzenia Narodowego przy UE (*Rapport d'information déposé par la délégation de l'Assemblée nationale pour l'UE*), złożone przez Pierra Lequillera, nr 105 z 25 lipca 2007 r.

Wobec powyższego Komitet zauważa, że choć dyrektywa w sprawie przyjmowania uchodźców przewiduje ustanowienie przez państwa członkowskie przepisów umożliwiających zapewnienie warunków życia odpowiednich dla zdrowia oraz utrzymanie wnioskodawców (art. 13), to **integracja uchodźców w państwach przyjmujących następuje poprzez ich usamodzielnienie się, a jest to tym skuteczniejsze, im wcześniej po ich przybyciu stworzy się do tego warunki.**

W opinii z 28 listopada 2001 r. Komitet stwierdził, że nie ma wątpliwości co do korzyści materialnych i moralnych płynących dla państwa przyjmującego oraz dla ubiegających się o azyl ze stworzenia uchodźcom warunków umożliwiających im wejście na rynek pracy⁽¹⁷⁾. Komitet potwierdza to spostrzeżenie, a zarazem podkreśla fakt, że ubiegający się o azyl powinni zwłaszcza mieć możliwość korzystania ze szkoleń, nauki języka oraz opieki lekarskiej.

Fakt, że niektórzy z nich nie będą mogli pozostać na terytorium kraju, który odmówił im azylu, nie stanowi ważkiego argumentu przeciwko stosowaniu środków umożliwiających zwiększenie samodzielności ubiegających się o azyl, które stanowią najlepsze gwarancje udanej integracji, a w przeciwnym wypadku godnego powrotu do kraju pochodzenia⁽¹⁸⁾. Z kolei wszystko wskazuje na to, że wykluczenie z rynku pracy stanowi zachętę do podejmowania pracy nielegalnej.

Komitet podziela stanowisko Komisji co do tego, że standardy przyjmowania na zasadach poszanowania godności osób powinny być stosowane w stosunku do wszystkich ubiegających się o azyl, bez względu na to, czy spełniają kryteria upoważniające do statusu uchodźcy lub do ochrony uzupełniającej.

4.9 Zatrzymanie

Komitet wyraża swe zaniepokojenie faktem, że wiele państw członkowskich skłania się do umieszczania ubiegających się o azyl w ośrodkach zamkniętych, co raczej przypomina zatrzymanie niż przyjmowanie osób.

Podzielając zalecenie Rady Europy, EKES już wcześniej wyrażał opinię, że **zatrzymywanie ubiegających się o azyl powinno być sytuacją wyjątkową i być ściśle ograniczone w czasie**⁽¹⁹⁾. **Należy w pierwszym rzędzie odwoływać się do rozwiązań alternatywnych**⁽²⁰⁾.

⁽¹⁷⁾ Opinia EKES-u z 28 listopada 2001 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich, sprawozdawcy: MENGOZZI i PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 48 z 21.2.2002), punkt 4.3

⁽¹⁸⁾ Idem, punkt 3.1

⁽¹⁹⁾ Opinia EKES-u z 26 kwietnia 2001 r. w sprawie wniosku w sprawie dyrektywy Rady w sprawie minimalnych norm w zakresie procedury przyznawania statusu uchodźcy i pozbawiania go w państwach członkowskich, sprawozdawca: Vitor MELICÍAS (Dz.U. C 192 z 10.7.2001), punkt 3.2.11

⁽²⁰⁾ Sprawozdanie międzynarodowej misji wyjaśniającej pt. „Zamykanie obcokrajowców, zniechęcanie uchodźców: kontrola przepływów migracyjnych na Malcie” (*Enfermer les étrangers, dissuader les réfugiés: le contrôle des flux migratoires à Malte*), Międzynarodowa Federacja Ligi Praw Człowieka, Catherine TEULE, punkt 4.1.1.

Zob. także — stwierdzona modernizacja kontrolowanych, choć otwartych ośrodków dla uchodźców w chwili przystąpienia Rumunii do UE podczas misji zorganizowanej w ramach opracowywania opinii EKES-u z 15.12.2004 r. w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: Kontrolowany wjazd osób potrzebujących ochrony międzynarodowej na terytorium UE oraz zwiększenie zdolności ochrony w regionach pochodzenia: „Poprawa dostępu do trwałych rozwiązań” oraz w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: „Jednolite procedury azylowe jako kolejny krok do stworzenia bardziej skutecznego Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego” — Sprawozdawca: An LE NOUAIL-MARLIÈRE (Dz.U. C 157 z 28.6.2005)

W każdym wypadku osoba składająca wniosek znajdująca się w takiej sytuacji nie powinna być traktowana jak przestępca, lecz na równi z innymi ubiegającymi się o azyl musi mieć możliwość korzystania z bezpłatnej, niezależnej i profesjonalnej pomocy prawnej, a organizacje pozarządowe powinny mieć możliwość służenia takim osobom radą i pomocą. Osoby „w szczególnej sytuacji”⁽²¹⁾ muszą być tam otoczone szczególną ochroną; dotyczy to między innymi małoletnich, a zwłaszcza małoletnich bez opieki.

Konkretne akty prześladowania, których ofiarami bywają kobiety, muszą zostać uwzględnione i uznane za przyczynę powstania potrzeby ochrony osobistej niezależnie od osób, którym kobiety te towarzyszą czy też które im towarzyszą (małoletnie dzieci, mężowie, rodzice itd.).

Komitet sądzi ponadto, że ośrodki zamknięte powinny podlegać regularnej ocenie Europejskiego Komitetu ds. Zapobiegania Torturom.

4.10 Udzielenie ochrony

Osoby, których się nie chroni, ani których nie można wydalić

Komisja przewiduje harmonizację statusu osób, które z pewnych powodów nie mogą zostać wydalone z terytorium kraju, choć ich wnioski o azyl zostały odrzucone. Chodzi o stosowanie zasad zawartych w aktach międzynarodowych dotyczących praw uchodźców i praw człowieka stale potwierdzających orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.

W tym względzie rozwiązania stosowane w państwach członkowskich różnią się od siebie i Komitet uważa za konieczne, by **podstawy takiego statusu zostały jednolicie i rzetelnie określone w obrębie całego terytorium**. Szczególnie zaskazuje na zakwestionowanie fakt, że w niektórych krajach pewne osoby nie mają żadnego statusu, nie posiadają one karty pobytu, ale nie można ich wydalić, stąd też ich sytuacja prawna, społeczna i gospodarcza jest niestabilna, co jest sprzeczne z godnością tych osób, które stają się przedmiotem polityki dążącej do wydalania osób przebywających w danym kraju nielegalnie. Nie minimalizując powagi tego zagadnienia, Komitet uważa jednak, że **w takich sytuacjach należałoby wydawać tymczasowe karty pobytu z dokumentem upoważniającym do podejmowania pracy**.

4.11 Solidarność i rozkład obciążeń

Rozkład obciążeń — system dubliński

W opinii wydanej 12 lipca 2001 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania azylu i jednolitego statusu⁽²²⁾, Komitet wypowiedział się w sprawie wdrożenia Konwencji dublińskiej, stwierdzając, że mechanizm ten stwarza więcej problemów, niż

⁽²¹⁾ W rozumieniu HCR (*Master Glossary of Terms*, June 2006): osoby w gorszym stanie fizycznym, psychicznym, umysłowym, które wymagają szczególnej pomocy: kobiety, kobiety w ciąży, dzieci, osoby starsze, chore, upośledzone itd.

⁽²²⁾ Opinia EKES-u z 12 lipca 2001 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego — Dążenie do wspólnej procedury przyznawania azylu i jednolitego statusu obowiązującego w całej Unii dla osób, które otrzymały prawo azylu, sprawozdawcy: pp. MENGOZZI i PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 260 z 17.9.2001)

ich rozwiązuje, oraz że pociąga za sobą koszty niewspółmierne do rezultatów, nie zapobiegając znikaniu osób ubiegających się o azyl, zanim zostały one odesłane do kraju, do którego najpierw przybyły.

Potwierdzając te uwagi, Komitet uważa, że zaletą systemu dublińskiego (rozporządzenie dublińskie oraz Eurodac) było poruszenie kwestii rozpatrywania wniosków o azyl na szczeblu europejskim. Stwierdza jednak także, iż system ten, którego „głównym celem było szybkie ustalenie państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego” nie doprowadził do realizacji celu pochodnego, tzn. nie zdołał „zapobiec wtórnemu przemieszczaniu się osób pomiędzy państwami członkowskimi”⁽²³⁾, a ponadto pociąga za sobą dodatkowe, a czasami bardzo poważne obciążenia dla niektórych państw członkowskich, zwłaszcza dla tych, które wyznaczają zewnętrzną granicę UE.

Ponadto, zgodnie z ocenami przeprowadzonymi przez Komisję⁽²⁴⁾, odsetek przeniesień pomiędzy niektórymi krajami jest mniej więcej zrównoważony, tak że realna wydają się „możliwość zezwolenia państwom członkowskim na zawieranie dwustronnych umów dotyczących” unieważnienia „wymiany jednakowej liczby osób ubiegających się o azyl w ściśle określonych okolicznościach”⁽²⁵⁾. Rejestrowanie w Eurodac odcisków palców osób ubiegających się o azyl powinno wystarczyć, by dalej ograniczyć praktykę składania wielu wniosków w różnych krajach (tzw. „asylum shopping”).

Komitet stwierdza, że koszty ludzkie wynikające ze stosowania systemu dublińskiego są niewspółmierne do jego celów technicznych. Uważa, że przyjęcie wspólnych standardów i jednocześnie marginalizacja różnic w rozpatrywaniu wniosków w państwach członkowskich powinny doprowadzić do ograniczenia znaczenia tego kryterium w wyborze przez ubiegającego się o azyl państwa, do którego kieruje wniosek. Z kolei czynniki kulturowe i społeczne nadal będą odgrywały niezaprzeczną rolę dla integracji uchodźcy w kraju przyjmującym.

Wobec tego Komitet zaleca, podobnie jak to uczynił w poprzednich opiniach⁽²⁶⁾, by **starający 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 art. 15-1 rozporządzenia.** Skoro uchodźcy statutowi mają prawo do swobodnego przemieszczania się do kraju innego niż ten, który przyznał im status uchodźcy, chodziliby tu faktycznie jedynie o wcześniejsze wdrożenia tego prawa.

W każdym wypadku **Komitet uważa, że rozporządzenie nie powinno być stosowane wobec małoletnich bez opieki,** chyba że okazałoby się to najwłaściwszym rozwiązaniem w najlepszym interesie dziecka.

⁽²³⁾ Zielona księga, punkt 12

⁽²⁴⁾ Komisja: Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z oceny systemu dublińskiego (COM(2007) 299 wersja ostateczna) — 6 czerwca 2007 r.

⁽²⁵⁾ COM(2007) 299, s. 8

⁽²⁶⁾ Opinia EKES-u z 12 lipca 2001 r. w sprawie komunikatu Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego — Dążenie do wspólnej procedury przyznawania azylu i jednolitego statusu obowiązującego w całej Unii dla osób, które otrzymały prawo azylu, sprawozdawcy MENGOZZI i PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 260 z 17.9.2001) i opinia EKES-u z 29 maja 2002 r. w sprawie wniosku sprawie dyrektywy Rady w sprawie minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców lub osoby, które z innych względów wymagają ochrony międzynarodowej, statusu tych osób oraz zakresu przyznawanej pomocy, sprawozdawca: An LE NOUAIL-MARLIÈRE (Dz.U. C 221 z 17.9.2002).

4.12 Solidarność finansowa

Reforma systemu dublińskiego pod tym względem powinna poważnie odciążyć te państwa członkowskie, które obecnie są pierwotnymi krajami napływu osób starających się o azyl. Niemniej jednak występują znaczne dysproporcje pomiędzy państwami członkowskimi, jeśli chodzi o względne obciążenie zarejestrowanymi wnioskami. Konieczny wydaje się więc skuteczny mechanizm rozkładania obciążeń, tak aby pomóc tym, którzy rejestrują największą liczbę wniosków.

Tzw. przesiedlenie „wewnętrzne” (w ramach Unii Europejskiej) także mogłoby stanowić częściowe rozwiązanie, nie może się ono jednak stać zasadą ani jedynym środkiem, tym bardziej, że **nie powinno się organizować żadnego przesiedlenia bez wyraźnej i świadomej zgody uchodźcy, którego ono dotyczy, ani bez zapewnienia przebiegu tego przesiedlenia w warunkach odpowiadających wysokiemu poziomowi integracji uchodźcy w nowym kraju przyjmującym.**

4.13 Zewnętrzny wymiar azylu

Wspieranie krajów trzecich w celu wzmocnienia ochrony — regionalne programy ochrony

Przypominając o doświadczeniach zgromadzonych w ramach regionalnych programów ochrony, mających za cel ochronę uchodźców w regionach pochodzenia lub krajach tranzytu, Komisja przewiduje ich konsolidację i kontynuację. Podejście to pokrywa się z głównymi kierunkami programu haskiego.

Komitet popiera inicjatywy, które mogłyby poprawić warunki przyjmowania osób starających się o azyl w krajach trzecich, 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.

Zgromadzenie Parlamentarne Rady Europy⁽²⁷⁾ uściśla, że jeśli ośrodki takie miałyby nadal być tworzone, to powinny one w pierwszym rzędzie **być otwierane w Unii Europejskiej, zanim doświadczenie to poszerzy się o kraje spoza Unii czy też spoza Europy.** Komitet nalega, by kraje, które nie ratyfikowały międzynarodowej konwencji w sprawie ochrony uchodźców (Genewa, 1951 r.), były wyłączone z tych programów. Z drugiej strony Komitet popiera ideę solidarności, którą Unia Europejska mogłaby wykazać wobec pewnych krajów trzecich borykających się z masowym bądź nawet niemasowym napływem ludności.

⁽²⁷⁾ Rada Europy — Zgromadzenie parlamentarne: Ocena ośrodków tranzytu i rozpatrywania wniosków jako odpowiedzi na mieszane przepływy migracyjne i przepływy osób ubiegających się o azyl, Doc. 11304, 15 czerwca 2007 r.

4.14 Mieszane przepływy migracyjne na granicach zewnętrznych

Komitet przypomina, że w swej opinii w sprawie Fronteksu należał już, by skuteczność kontroli granicznych nie była przeciwstawiana prawu do azylu. „W poczet zadań Agencji należy także zaliczyć koordynację ze służbami ratowniczymi (zwłaszcza morskimi), tak by działać zapobiegawczo i ratować osoby znajdujące się w niebezpieczeństwie w wyniku podjęcia ryzykownych środków w celu imigracji nielegalnej”⁽²⁸⁾. Wezwał także, by **straże przybrzeżne były przeszkolone w zakresie prawa humanitarnego**.

W odniesieniu do operacji przechwytywania na wodach terytorialnych Komitet zauważa, że nie istnieje żadna procedura rozpatrywania wniosków o zezwolenie na wjazd na terytorium, a tym bardziej o udzielenie azylu. Wnosi o ustanowienie środków umożliwiających wdrożenie takich procedur, tak aby możliwe stało się zwłaszcza rejestrowanie takich wniosków o azyl jak najbliżej miejsca przechwycenia.

4.15 Światowa rola UE jako podmiotu działającego w kwestiach dotyczących uchodźców

Komitet uważa, iż w perspektywie wspólnego systemu azylowego UE powinna również tak opracować przyszły system azylowy, by mógł on się stać źródłem inspiracji w innych częściach świata dzięki godnemu naśladowaniu uczestniczeniu w międzynarodowym systemie ochrony uchodźców, zagwarantowaniu pełnej zgodności prawa europejskiego z międzynarodowym prawem dotyczącym uchodźców i z

prawem humanitarnym oraz wywiązywaniu się ze swych zobowiązań.

4.16 Instrumenty kontroli

Komitet zauważa, iż Komisja zwróciła się do niego o opinię na temat przyszłej struktury wspólnego systemu europejskiego, podczas gdy nie oceniono jeszcze wszystkich instrumentów i inicjatyw pierwszej fazy, a dyrektywy nie zostały jeszcze transponowane do prawa wszystkich państw członkowskich. W trosce o dotrzymanie terminu 2010 r. Komitet sugeruje, by przewidziano mechanizmy dostosowawcze do wyników przyszłych analiz, oraz proponuje, by wdrażaniu nowych instrumentów lub przeglądowi już istniejących towarzyszył system analizy i kontroli wpływu wspólnego systemu azylowego, w tym wpływu na sytuację uchodźców. Analizy takie można by powierzyć przewidzianemu w zielonej księdze przyszłemu europejskiemu urzędowi wspierania współpracy, z którym mogłyby współdziałać Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, organizacje pozarządowe zajmujące się tymi zagadnieniami i Agencja Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Ich efektem mogłyby być roczne sprawozdania przeznaczone dla instytucji Unii Europejskiej i państw członkowskich.

Komitet wnosi, by Komisja następnie zajmowała się także corocznym sprawozdaniem w sprawie wdrażania wspólnego systemu, które byłoby przekazywane instytucjom doradczym (EKES-owi i KR-owi) oraz Parlamentowi Europejskiemu.

Bruksela, 12 marca 2008 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁸⁾ Opinia EKES-u z 29 stycznia 2004 r. w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Rady w sprawie utworzenia Europejskiej agencji zarządzania współpracą operacyjną na granicach zewnętrznych, sprawozdawca: PARIZA CASTAÑOS (Dz.U. C 108 z 30.4.2004), punkt 3.2