

**Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca**

(COM(2015) 450 final – 2015/0208/(COD))

(2016/C 071/09)

**Sprawozdawca: Cristian PÎRVULESCU**

Parlament Europejski, w dniu 16 września 2015 r., oraz Rada, w dniu 21 października 2015 r., postanowiły, zgodnie z art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie

*wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca*

(COM(2015) 450 final – 2015/0208 (COD)).

Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, przyjęła swoją opinię 19 listopada 2015 r.

Na 512. sesji plenarnej w dniach 9–10 grudnia 2015 r. (posiedzenie z dnia 10 grudnia) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny stosunkiem głosów 152 do 6 (13 osób wstrzymało się od głosu) przyjął następującą opinię:

## 1. Wnioski i zalecenia

1.1. Kryzys związany z uchodźcami w UE osiągnął punkt, w którym podawane są w wątpliwość fundamentalne zasady ochrony praw człowieka i demokracji. EKES jest przekonany, że mimo trudności należy przestrzegać tych zasad i właściwie je stosować.

1.2. EKES uważa, że można ograniczyć suwerenistyczne tendencje niektórych rządów i negatywne postrzeganie imigracji i uchodźców przez stale rosnącą liczbę obywateli, podejmując szeroko zakrojone konieczne działania na rzecz podtrzymywania podstawowych europejskich wartości i instytucjonalnych osiągnięć UE. W tych szczególnych okolicznościach potrzebujemy więcej Europy, więcej demokracji i więcej solidarności.

1.3. Przyczyną obecnego kryzysu związanego z uchodźcami, mimo iż można go było przewidzieć, był brak wspólnej polityki w dziedzinie azylu, której nie wypracowano na czas z powodu braku uzgodnionych działań politycznych w Europie. W tym kontekście EKES wzywa Radę Europejską, Komisję Europejską i Parlament Europejski do wdrożenia art. 67 ust. 2 oraz art. 78 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, które określają warunki tworzenia przez UE rzeczywistej polityki azylowej.

1.4. EKES stale podkreśla potrzebę solidarności, odpowiedzialności i wspólnych działań, jak również istotność praw podstawowych.

1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podejmowane przez Komisję Europejską w celu koordynowania wspólnej reakcji na kryzys związany z uchodźcami, w tym spotkanie przywódców w sprawie przepływu uchodźców na szlaku zachodniobałkańskim.

1.6. Kryzysowy mechanizm relokacji stanowi konkretny przykład współpracy opartej na solidarności i odpowiedzialności. Jednakże EKES pragnie, aby mechanizm relokacji i inne podobne inicjatywy zostały potraktowane jako jeden z elementów ogólnej strategii, po to by zagwarantować spójność i wydajność. Potrzeba zwłaszcza solidarnych i odpornych systemów podziału obciążeń, w szczególności trwałego, sprawiedliwego i obowiązkowego klucza podziału osób ubiegających się o ochronę między wszystkie kraje UE.

1.7. Komisja Europejska i inne instytucje UE muszą aktywnie wspierać rządy państw członkowskich, tak by relokowanym osobom ubiegającym się o azyl zapewnić odpowiednie warunki i perspektywy integracji. W tym kontekście należy m.in. wyjaśnić, że wydatki ponoszone przez państwa członkowskie w związku z przyjmowaniem i integracją osób ubiegających się o azyl bądź uchodźców nie należą do wydatków trwałych ani strukturalnych i dlatego nie mogą być uwzględniane przy obliczaniu strukturalnego deficytu budżetowego.

## 2. Uwagi ogólne

2.1. Obecny kryzys związany z uchodźcami stanowi wyzwanie zarówno w sensie administracyjnym – jako że sama skala tego zjawiska jest niespotykana – jak i prawnym. UE znalazła się w sytuacji, w której poddawane są w wątpliwość fundamentalne zasady ochrony praw człowieka i demokracji. Gotowość państw członkowskich do pełnego wdrażania traktatów międzynarodowych napotyka na granice w obliczu zwiększonej mobilności międzynarodowej, będącej skutkiem globalizacji gospodarczej. EKES uważa, że można ograniczyć suwerenistyczne tendencje niektórych rządów i negatywne postrzeganie imigracji i uchodźców przez stale rosnącą liczbę obywateli, podejmując szeroko zakrojone konieczne działania na rzecz podtrzymywania podstawowych europejskich wartości i instytucjonalnych osiągnięć UE. W tych szczególnych okolicznościach potrzebujemy więcej Europy, więcej demokracji i więcej solidarności.

2.2. Europejski system azylowy znajduje się pod silną presją wynikającą z wielorakich sytuacji kryzysowych. Niektóre z nich mają swoje źródło w polityce międzynarodowej pierwszego dziesięciolecia XXI w., inne są niekorzystnym skutkiem kryzysu gospodarczego i finansowego. Te najbardziej niedawne, czyli tzw. „arabska wiosna”, niestabilność polityczna w Libii i wojna domowa w Syrii, doprowadziły bezpośrednio do znacznego wzrostu liczby uchodźców.

2.3. Czterdzieści siedem państw członkowskich Rady Europy zobowiązanych jest do stosowania przepisów o prawach człowieka zapewniających, że zgodnie z art. 3<sup>(1)</sup> europejskiej konwencji praw człowieka chronione są wszystkie prawa człowieka. Z kolei Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 r. przyznaje ochronę wyłącznie kategoriom osób określonym w art. 1, przy czym ochronę tę łatwiej utracić. Niemniej konwencja ta zawiera stwierdzenie, że osobom potrzebującym ochrony międzynarodowej przysługuje zbiór praw. W niektórych państwach członkowskich, np. w Rumunii, postanowienia konstytucji dają pierwszeństwo traktatom międzynarodowym przed przepisami krajowymi. Artykuł 18<sup>(2)</sup> Karty praw podstawowych Unii Europejskiej, który zyskał moc wiążącą zgodnie z art. 6 TFUE, określa prawa osób potrzebujących ochrony międzynarodowej.

2.4. System dubliński nieproporcjonalnie obciąża obowiązkiem rozpatrywania wniosków o azyl państwa położone na „pierwszej linii” (Malta, Włochy, Cypr, Grecja, Hiszpania oraz ostatnio Węgry). W tych okolicznościach dla niektórych państw członkowskich coraz trudniejsze staje się przestrzeganie w praktyce zasady *non-refoulement* oraz zasad określonych w europejskiej konwencji praw człowieka, Karcie praw podstawowych oraz dyrektywach z nich wynikających. EKES jest przekonany, że mimo trudności należy przestrzegać tych zasad i właściwie je stosować.

2.5. Artykuł 67 ust. 2 i art. 78 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej określają warunki tworzenia przez UE rzeczywistej polityki azylowej. W świetle tych artykułów celem nie jest określanie zasad minimalnych, ale raczej stworzenie wspólnego systemu obejmującego jednolite procedury. Przyczyną obecnego kryzysu związanego z uchodźcami, mimo iż można go było przewidzieć, był brak wspólnej polityki w dziedzinie azylu, której nie wypracowano na czas z powodu braku uzgodnionych działań politycznych w Europie. W tym kontekście EKES wzywa Radę Europejską, Komisję Europejską i Parlament Europejski do wdrożenia tych artykułów.

<sup>(1)</sup> „Nikt nie może być poddany torturom ani nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu”. Do azylu i ochrony międzynarodowej odnosi się nie tylko art. 3. Wydalenie osób, które złożyły odrzucony następnie wniosek o azyl, może być problematyczne w związku z art. 2 (Prawo do życia), art. 5 (Prawo do wolności i bezpieczeństwa osobistego), art. 6 (Prawo do rzetelnego procesu sądowego), art. 7 (Zakaz karania bez podstawy prawnej), art. 3 protokołu nr 4 (Zakaz wydalania obywateli) oraz art. 4 tego protokołu (Zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców). Inne przywoływane artykuły: art. 8 (Prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego), art. 13 (Prawo do skutecznego środka odwoławczego), art. 16 (Ograniczenia działalności publicznej cudzoziemców).

<sup>(2)</sup> Prawo do azylu gwarantują postanowienia konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. i protokołu do niej z dnia 31 stycznia 1967 r. dotyczącego statusu uchodźców, jak również postanowienia Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

2.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje wysiłki podejmowane przez Komisję Europejską w celu koordynowania wspólnej reakcji na kryzys związany z uchodźcami, w tym spotkanie przywódców w sprawie przepływu uchodźców na szlaku zachodniobałkańskim. W spotkaniu udział wzięli szefowie państw i rządów krajów zarówno należących, jak i nienależących do UE. Miało ono na celu usprawnienie koordynacji działań w regionie w trzech obszarach: zapewniania schronienia, wspólnego zarządzania przepływem migrantów oraz zarządzania granicami<sup>(3)</sup>.

2.7. EKES wyraża nadzieję, że kryzysowy mechanizm relokacji pomoże UE, w oparciu o konsensus, przejść do systemu, który będzie wystarczająco solidny i elastyczny, aby sprostać wyzwaniom związanym z migracją w jej różnych formach.

2.8. EKES stale podkreśla potrzebę solidarności, odpowiedzialności i wspólnych działań, jak również istotność praw podstawowych. Komitet podkreśla również, że konieczne jest podjęcie poważnych wysiłków na rzecz ułatwienia integracji migrantów i uchodźców.

2.9. Kryzysowy mechanizm relokacji stanowi konkretny przykład współpracy opartej na solidarności i odpowiedzialności. Jednakże EKES pragnie, aby mechanizm ten i inne podobne inicjatywy zostały potraktowane jako jeden z elementów ogólnej strategii, po to by zagwarantować spójność i wydajność. Potrzeba zwłaszcza bardziej solidarnych i odporniejszych systemów podziału obciążeń, w szczególności trwałego, sprawiedliwego i obowiązkowego klucza podziału osób ubiegających się o ochronę między wszystkie kraje UE. Opracowany przez Komisję europejski program w dziedzinie migracji stanowi pozytywny krok w tym kierunku.

### 3. Uwagi szczegółowe

3.1. Każde z państw członkowskich niebiorących udziału w mechanizmie powinno wyjaśnić przyczyny tej decyzji. Jeśli przyczyny te mają charakter przede wszystkim finansowy lub wynikają z braku przygotowania do przyjęcia osób ubiegających się o azyl, należy przewidzieć pewne formy wsparcia finansowego udzielanego z wyprzedzeniem.

3.2. Wciąż niewystarczające jest wsparcie UE dla organizacji społeczeństwa obywatelskiego zajmujących się kryzysem związanym z uchodźcami i integracją migrantów. Biurokratyczne przepisy i procedury ograniczają zdolność tych organizacji do skutecznego działania w terenie.

3.3. Aby móc stwierdzić, czy mamy do czynienia z kryzysem, KE będzie analizować, czy sytuacja jest na tyle poważna, że nawet państwo członkowskie dysponujące „dobrze przygotowanym systemem azylowym” nie jest w stanie sobie z nią poradzić. Jaka jest definicja takiego systemu? Jakie są kryteria pozwalające określić dany system azylowy jako „dobrze przygotowany”? We wniosku podano pewne kryteria, które KE mogłaby brać pod uwagę, ale są one elastyczne, a ich lista jest niewyczerpująca (określenie „między innymi”).

3.4. Wniosek nie jest wystarczająco szczegółowy, jeśli chodzi o dopasowanie preferencji państwa członkowskiego korzystającego z mechanizmu relokacji, państwa członkowskiego będącego celem relokacji oraz wnioskodawców. Niejasne jest, jak system ten będzie działał w praktyce.

3.5. Zaleca się zapewnienie wnioskodawcom dostępu do odpowiednich informacji i porad ze strony organów w państwie członkowskim korzystającym z mechanizmu relokacji oraz ze strony urzędników łącznikowych państwa członkowskiego będącego celem relokacji.

3.6. Nie jest jasne, w jaki sposób państwo członkowskie będące celem relokacji ma być zachęcane do właściwego przyjmowania wnioskodawców i prowadzenia ich integracji. Na gotowość wnioskodawcy, by być relokowanym do określonego kraju, wpływać będą: stan infrastruktury, dostępność usług, np. medycznych i edukacyjnych oraz przydzielane zasiłki. Komisja Europejska i inne instytucje UE muszą aktywnie wspierać rządy państw członkowskich, tak by relokowanym osobom ubiegającym się o azyl zapewnić odpowiednie warunki i perspektywy integracji.

3.7. Wniosek musi być bardziej szczegółowy w tym zakresie i zawierać opis procedury służącej ocenie i zachęcaniu do rozwoju infrastruktury i usług związanych z azylem we wszystkich państwach członkowskich.

3.8. System musi w pewnym stopniu uwzględniać preferencje osób ubiegających się o azyl dotyczące konkretnego państwa członkowskiego będącego celem relokacji. Preferencje te muszą być związane z wyraźnymi i możliwymi do wykazania możliwościami pomyślnego integracji (mieszkający w danym kraju członkowie rodziny, znajomość języka, uprzednie powiązania z tym krajem – np. studia lub działalność gospodarcza).

---

<sup>(3)</sup> Zob. oświadczenie przywódców wydane po spotkaniu.

3.9. Jako czynnik, który należy brać pod uwagę przy relokowaniu danej osoby do danego państwa członkowskiego, wymienia się też „więzi kulturowe”. EKES jest zdania, że kryterium to nie powinno być stosowane do uzasadnienia odrzucenia wniosku o udzielenie azylu na podstawie wyznania wnioskodawcy.

3.10. Wniosek nie określa, w jaki sposób program będzie działał w odniesieniu do państw takich jak Serbia i była jugosłowiańska republika Macedonii, które mają wyraźne perspektywy przystąpienia do UE, a jednocześnie doświadczają dużego napływu migrantów i osób ubiegających się o azyl.

Bruksela, dnia 10 grudnia 2015 r.

Przewodniczący  
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego  
Georges DASSIS

---