

PL

PL

PL



KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH

Bruksela, dnia 17.6.2008
KOM(2008) 360 wersja ostateczna

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO, RADY, EUROPEJSKIEGO KOMITETU
EKONOMICZNO-SPOŁECZNEGO I KOMITETU REGIONÓW**

**PLAN POLITYKI AZYŁOWEJ:
ZINTEGROWANA STRATEGIA OCHRONY NA CAŁYM OBSZARZE UE**

{SEC(2008) 2029}
{SEC(2008) 2030}

1. WPROWADZENIE

1.1. Kontekst

Prace nad stworzeniem wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS) rozpoczęły się bezpośrednio po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu w maju 1999 r., na podstawie wskazówek określonych na posiedzeniu Rady Europejskiej w Tampere. W pierwszym etapie (lata 1999-2005) celem było ujednoczenie ram prawnych państw członkowskich na podstawie wspólnych minimalnych norm.¹

W programie haskim określono, że cele wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS) w jego drugim etapie będą obejmowały ustanowienie wspólnej procedury azylowej oraz jednolitego statusu dla tych, którym udzielono azylu lub ochrony uzupełniającej, a także zacieśnienie praktycznej współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za kwestie azylu i wzmocnienie zewnętrznego wymiaru azylu.

Komisja uznała, że przed przedstawieniem propozycji jakiegokolwiek nowej inicjatywy konieczne jest dogłębne rozważenie przyszłej struktury wspólnego europejskiego systemu azylowego i podjęcie debaty na ten temat z zainteresowanymi stronami, których to dotyczy. W czerwcu 2007 r. Komisja przedstawiła zieloną księgę mającą na celu określenie możliwych rozwiązań podczas drugiego etapu tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS). W toku konsultacji publicznych zebrano 89 odpowiedzi od szerokiego kręgu zainteresowanych stron.² Podniesione w trakcie konsultacji kwestie oraz zgłoszone sugestie stanowiły dobrą podstawę do opracowania niniejszego planu polityki.

Bazując na obowiązujących i przyszłych ramach prawnych, niniejszy plan polityki wytycza „mapę drogową” na następne lata i przedstawia środki, jakie Komisja zamierza zaproponować w celu zakończenia drugiego etapu realizacji CEAS.

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony (zwanego dalej Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej – TFUE) zmieniają się ramy prawne dla polityki azylowej. Plan polityki będzie zatem realizowany na mocy dwóch różnych podstaw prawnych: obowiązujących postanowień traktatowych oraz postanowień TFUE. Zgodnie z oboma traktatami fundamentalne znaczenie ma konwencja genewska³.

Te ewentualne zmiany podstawy prawnej będą miały wpływ na termin, w jakim zostaną przedłożone propozycje zawarte w niniejszym planie polityki. Może to oznaczać, że zaistnieje konieczność przesunięcia daty zakończenia drugiego etapu CEAS, prawdopodobnie na rok 2012. Mapę drogową dla poszczególnych inicjatyw przedstawiono w załączniku I.

¹ Wszystkie odnośne akty prawne i dokumenty polityczne wymieniono w załączniku II.

² Dostępne na stronie internetowej:

http://ec.europa.eu/justice_home/news/consulting_public/gp_asylum_system/news_contributions_asylum_system_en.htm

³ Wszystkie odesłania do konwencji genewskiej należy rozumieć jako odesłania do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w 1951 r. oraz protokołu do niej sporządzonego w 1967 r.

1.2. Tendencje

Analiza dostępnych danych statystycznych pozwala określić trzy znaczące tendencje. Tendencje te oraz ich skutki dla przyszłego rozwoju sytuacji w obszarze polityki azylowej zostały dokładniej przeanalizowane w załączonej do niniejszego planu polityki ocenie skutków.

Po pierwsze, niska liczba wniosków o azyl (w porównaniu z sytuacją w przeszłości) w większości państw członkowskich oznacza, że systemy azylowe większości państw członkowskich są obecnie mniej obciążone niż w ubiegłych latach (mimo że niektóre państwa położone przy granicy zewnętrznej UE odnotowują wzrost liczby osób ubiegających się o azyl, co wynika przede wszystkim z ich położenia geograficznego). Wydaje się, że jest to właściwy moment, aby skoncentrować wysiłki na poprawie jakości tych systemów.

Po drugie, różnice w decyzjach podczas rozstrzygania wniosków o azyl składanych przez osoby z tych samych krajów pochodzenia świadczą o poważnej niedoskonałości obowiązującego CEAS: Mimo że na poziomie UE dokonano w pewnym stopniu harmonizacji przepisów prawnych, to czynniki takie jak np. brak wspólnych praktyk, zróżnicowane tradycje oraz różne źródła informacji o krajach pochodzenia przynoszą niejednolite rezultaty. Przyczynia się to do wtórnego przemieszczania się i powoduje naruszenie zasady zapewnienia dostępu na równych warunkach do ochrony na całym obszarze UE.

Po trzecie, jeżeli przyjrzeć się pozytywnym decyzjom, coraz większej liczbie wnioskodawców przyznaje się status osoby objętej ochroną uzupełniającą lub inne rodzaje statusu ochrony w oparciu o prawo międzynarodowe, zamiast statusu uchodźcy stosownie do konwencji genewskiej. Ma to prawdopodobnie związek z faktem, że coraz większa liczba konfliktów i prześladowań, jakie mają miejsce w dzisiejszym świecie, nie jest objęta postanowieniami konwencji. Stąd podczas drugiego etapu CEAS konieczne jest zwrócenie szczególnej uwagi na ochronę uzupełniającą i inne rodzaje ochrony.

2. ZASADNICZE CELE WSPÓLNEGO EUROPEJSKIEGO SYSTEMU AZYLOWEGO (CEAS)

Prawdziwie spójny, kompleksowy i zintegrowany CEAS powinien:

- zapewniać **dostęp do ochrony tym, którzy jej potrzebują**: konieczne jest utrzymanie możliwości uzyskania azylu w UE. Środki prawne wprowadzane w celu ograniczenia nielegalnej imigracji i ochrony granic zewnętrznych nie mogą zamykać uchodźcom dostępu do ochrony w UE. Jednocześnie powinny zapewniać poszanowanie praw podstawowych wszystkich migrantów. Z tego powodu należy zwiększyć wysiłki na rzecz ułatwienia dostępu do ochrony poza terytorium UE;
- zapewniać jedną **wspólną procedurę**, z uwagi na efektywność, oszczędność czasu, jakość oraz sprawiedliwe podejmowanie decyzji;
- ustanawiać **jednolite rodzaje statusów** dla osób ubiegających się o azyl lub ochronę uzupełniającą, przyznających w dużej mierze te same prawa i obowiązki, i zezwalających jednocześnie na zróżnicowane traktowanie w uzasadnionych przypadkach;

- uwzględniać **kwestie płci** oraz specyficzne potrzeby **grup, które są bardziej podatne na zagrożenia**;
- wspierać ściślejszą **praktyczną współpracę**, m. in. w celu wypracowania programu wspólnych szkoleń, a także wspólnego dokonywania oceny informacji o krajach pochodzenia, jak również organizowania wsparcia dla państw członkowskich doświadczających znaczących obciążeń;
- jasno definiować **odpowiedzialność** oraz promować **solidarność**: w ramach CEAS niezbędne są przepisy dotyczące określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl; system ten musi również zapewniać rzeczywiste **mechanizmy solidarności**, zarówno w ramach UE, jak i w stosunku do krajów trzecich;
- zapewniać **spójność z innymi strategiami politycznymi** mającymi wpływ na międzynarodową ochronę, a w szczególności strategiami dotyczącymi: kontroli granicznej, walki z nielegalną imigracją oraz polityki powrotów imigrantów.

Aby móc realizować te cele, Komisja proponuje w niniejszym planie polityki strategię, na którą składają się następujące trzy elementy:

- lepsza i większa harmonizacja norm ochrony poprzez ściślejsze zbliżenie przepisów państw członkowskich dotyczących azylu (zob. punkt 3);
- efektywna i odpowiednio wspierana praktyczna współpraca (zob. punkt 4); oraz
- wyższy stopień wzajemnej solidarności i odpowiedzialności w państwach członkowskich, jak również solidarności i odpowiedzialności UE wobec krajów trzecich (zob. punkt 5).

Istotnymi punktami odniesienia dla tej strategii będą postanowienia konwencji genewskiej, najnowsze orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, a także Karta praw podstawowych.

3. WYŻSZA JAKOŚĆ I WIĘKSZA HARMONIZACJA NORM OCHRONY MIĘDZYNARODOWEJ

Ogółem instrumenty prawne pierwszego etapu CEAS stanowią znaczące osiągnięcie, na którym należy się oprzeć w drugim etapie. Niemniej dostrzeżono pewne niedoskonałości, a uzgodnione wspólne minimalne normy nie przyczyniły się do stworzenia w pożądanym stopniu jednolitych warunków. Dlatego Komisja zamierza zaproponować zmiany do istniejącego prawodawstwa oraz nowe instrumenty. Jednocześnie Komisja będzie w dalszym ciągu monitorować właściwe stosowanie i przestrzeganie obowiązujących postanowień.

3.1. Dyrektywa ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (dyrektywa ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania)

W sprawozdaniu Komisji z oceny dyrektywy ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania wskazano kilka problematycznych kwestii, powiązanych w dużej mierze z zakresem uznaniowości przyznanym państwom członkowskim w wielu ważnych dziedzinach. Wprowadzenie zmian do tego aktu prawnego powinno pozwolić na większą

harmonizację oraz poprawę norm dotyczących przyjmowania, tak aby ograniczyć problemy prowadzące do wtórnego przemieszczania się.

W związku z tym Komisja zaproponuje w roku 2008 poprawki mające na celu:

- uwzględnienie w przepisach dyrektywy osób ubiegających się o ochronę uzupełniającą, aby zapewnić spójność z pozostałym dorobkiem prawnym w dziedzinie azylu;
- zapewnienie większej równości oraz wyższych norm traktowania osób w odniesieniu do poziomu i formy materialnych warunków przyjmowania;
- zapewnienia uproszczonego i bardziej zharmonizowanego dostępu do rynku pracy, przy zagwarantowaniu, że faktycznego dostępu do zatrudnienia nie będą utrudniały dodatkowe niepotrzebne ograniczenia administracyjne, bez uszczerbku dla kompetencji państw członkowskich;
- wprowadzenie gwarancji proceduralnych w przypadku zatrzymania; oraz
- zagwarantowanie, że szczególne potrzeby osób narażonych na zagrożenia, takich jak dzieci, kobiety, ofiary tortur czy osoby wymagające opieki medycznej, będą bezzwłocznie uwzględniane, i że osoby takie otrzymają dostęp do odpowiedniej opieki.

3.2. Dyrektywa w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (dyrektywa w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur)

Niejednolite ustalenia proceduralne i gwarancje przynoszą rozmaite rezultaty pomimo stosowania wspólnych kryteriów ustalania osób rzeczywiście wymagających międzynarodowej ochrony. Może to zagrażać realizacji podstawowego celu, jakim jest zapewnienie dostępu do ochrony na takich samych warunkach w całej UE. Ponadto zarówno w programie haskim, jak i w TFUE wzywa się do ustanowienia wspólnej procedury azylowej. Wymaga to znacznie większego zbliżenia procedur azylowych państw członkowskich, co potwierdziły konsultacje w sprawie zielonej księgi.

Aby do tego doprowadzić, zmiany do dyrektywy w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur, które zostaną przedłożone w 2009 r., będą przede wszystkim ukierunkowane na:

- ustanowienie jednej wspólnej procedury azylowej niepozostawiającej możliwości przyjmowania zróżnicowanych ustaleń proceduralnych w poszczególnych państwach członkowskich oraz gwarantującej, że potrzeby w zakresie ochrony będą starannie badane zarówno zgodnie z konwencją genewską, jak i z systemem ochrony uzupełniającej UE;
- ustanowienie obowiązkowych gwarancji proceduralnych oraz wspólnych koncepcji i narzędzi, które doprowadzą do konsolidacji procedury azylowej i zapewnią równy dostęp do niej na całym obszarze Unii;
- uregulowanie szczególnych sytuacji grup migrantów złożonych z osób pochodzących z różnych krajów, w tym przypadków, w których osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową znajdują się bezpośrednio na granicach zewnętrznych UE; oraz
- promowanie równości płci w toku procedury azylowej, a także zapewnienie dodatkowych gwarancji dla wnioskodawców szczególnie narażonych na zagrożenia.

3.3. **Dyrektywa w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony (dyrektywa w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji)**

Dyrektywa w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji przyczyniła się do minimalnej harmonizacji zarówno kryteriów przyznawania międzynarodowej ochrony⁴, jak i zawartości przyznawanych statusów ochrony w całej UE. Wiele państw członkowskich odczuło pozytywne efekty tej dyrektywy. Niemniej dane liczbowe pokazują, że uznawanie potrzeby ochrony wnioskodawców z tego samego kraju pochodzenia w dalszym ciągu znacząco różni się w zależności od państwa członkowskiego. Do pewnego stopnia przyczyną takiego stanu rzeczy jest sposób sformułowania niektórych przepisów dyrektywy w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji.

W celu zapewnienia wspólnego podejścia interpretacyjnego oraz osiągnięcia celu dotyczącego wprowadzenia jednolitych rodzajów statusu (zgodnie z wymogami programu haskiego i TFUE) Komisja zaproponuje w roku 2009 następujące działania:

- zmianę kryteriów kwalifikowania do międzynarodowej ochrony na mocy tej dyrektywy. W tym celu być może konieczne będzie między innymi dalsze sprecyzowanie warunków kwalifikowalności do ochrony uzupełniającej, ponieważ sposób, w jaki sformułowane są obowiązujące obecnie odnośne przepisy, pozwala na znaczące rozbieżności interpretacyjne, jak również różnice w stosowaniu danego uregulowania w zależności od państwa członkowskiego;
- bardziej precyzyjne określenie warunków, w których strony niebędące państwami mogą być uważane za podmioty zapewniające ochronę. W szczególności Komisja rozważy, czy niezbędne jest jeszcze bardziej szczegółowe wyjaśnienie kryteriów, jakimi mają się kierować władze państw członkowskich przy ocenie zdolności potencjalnego podmiotu zapewniającego ochronę do zagwarantowania efektywnej, dostępnej i trwałej ochrony;
- wyjaśnienie warunków stosowania koncepcji dotyczącej alternatywy ucieczki wewnętrznej, tj. warunków, w których można wyjść z założenia, że wnioskodawca ubiegający się o azyl ma alternatywę rzeczywistej ochrony w określonej części swojego kraju pochodzenia, biorąc pod uwagę najnowsze orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka;
- oraz
- weryfikację praw i korzyści przysługujących beneficjentom ochrony uzupełniającej w celu wzmocnienia ich prawa dostępu do świadczeń społecznych i wsparcia finansowego, co ma decydujące znaczenie dla ich pomyślnej integracji, przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania zasady jedności rodzin w całej UE.

Ponadto w ramach zmian do omawianej dyrektywy lub jako oddzielny instrument zbadana zostanie możliwość ustanowienia efektywnego mechanizmu przekazywania odpowiedzialności za ochronę.

⁴ Międzynarodowa ochrona obejmuje zarówno status uchodźcy, jak i ochronę uzupełniającą.

Oprócz tego przeprowadzone zostaną badania dotyczące możliwości zbliżenia krajowych rodzajów statusu ochrony, obecnie niewchodzących w zakres uregulowań UE dotyczących międzynarodowej ochrony.

4. PRAKTYCZNA WSPÓLPRACA

Dla państw członkowskich wiążący jest obecnie znaczący dorobek prawny w dziedzinie azylu. Tym niemniej w dalszym ciągu występują ogromne rozbieżności w zakresie decyzji azylowych (nawet w podobnych przypadkach). Jest to spowodowane z jednej strony niskim poziomem harmonizacji obowiązujących przepisów, a z drugiej strony rozbieżnymi praktykami administracyjnymi w państwach członkowskich. Stąd niezbędne jest połączenie procesu harmonizacji prawnej z efektywną praktyczną współpracą.

Jednym z głównych założeń praktycznej współpracy jest poprawa w ramach przepisów prawnych UE konwergencji w procesie podejmowania decyzji azylowych przez państwa członkowskie. W ramach praktycznej współpracy podjęto w ostatnich latach szereg działań, zwłaszcza dotyczących wspólnego instrumentu uzyskiwania informacji o krajach pochodzenia oraz ustanowienia wspólnego programu szkoleń dla pracowników służb azylowych (European Asylum Curriculum). Komentarze i uwagi do zielonej księgi pokazują znaczne poparcie dla koncepcji zwiększenia działań w ramach praktycznej współpracy oraz dla pomysłu stworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia ds. Polityki Azylowej (EASO) mającego wspierać i koordynować tego rodzaju działania.

Aby zagwarantować, że działania te będą otrzymywały odpowiednie niezbędne wsparcie, oraz aby poszerzyć zakres współpracy, Komisja przeprowadziła studium wykonalności dotyczące ustanowienia wsparcia strukturalnego dla praktycznej współpracy w obszarze azylu. Wyniki tego studium będą dostępne w lipcu 2008 r. W oparciu o ustalenia tego badania oraz zgodnie z założeniami programu haskiego i z konkluzjami Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych przyjętymi 18 kwietnia 2008 r. Komisja przedłoży w 2008 r. wniosek legislacyjny w sprawie utworzenia EASO. EASO będzie służyło państwom członkowskim praktyczną pomocą przy podejmowaniu decyzji dotyczących wniosków o azyl. Do tego czasu w dalszym ciągu będzie świadczone wsparcie dla dotychczasowych działań.

5. PROMOWANIE ODPOWIEDZIALNOŚCI I SOLIDARNOŚCI

W TFUE zawarto zasadę „solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności”, której podlega wprowadzanie w życie wielu wspólnych strategii politycznych, w tym CEAS. Ponadto w TFUE jako jedną z części składowych CEAS wymienia się: „partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą lub tymczasową”.

Trzeci aspekt obejmującej trzy elementy strategii powinien zatem opierać się na odpowiedzialności i solidarności w ramach UE i między Unią a krajami trzecimi.

5.1. Sprawiedliwy podział odpowiedzialności i solidarność w ramach UE

Jednym z podstawowych celów CEAS jest zgodnie z programem haskim wspieranie tych państw członkowskich, które przede wszystkim w związku ze swoim położeniem geograficznym są narażone na szczególne obciążenia dla swoich krajowych systemów

azylowych. W gestii Unii leży znalezienie wspólnego opartego na zasadzie solidarności rozwiązania dla wyzwań, przed którymi stoją określone państwa członkowskie.

Należy zauważyć, że działania, takie jak dalsze zbliżenie krajowych procedur azylowych, norm prawnych i warunków przyjmowania oraz wzmocniona praktyczna współpraca, jak przewiduje to niniejszy plan polityki, mają na celu ograniczenie wtórnego przemieszczania się osób ubiegających się o azyl, spowodowanego przede wszystkim niejednolitym stosowaniem zasad. W rezultacie mogłoby to przyczynić się do bardziej sprawiedliwego podziału wniosków azylowych między państwami członkowskimi.

Ponadto proponowane rozszerzenie zakresu stosowania przepisów dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych na osoby objęte ochroną międzynarodową, a także mechanizm przekazywania odpowiedzialności za ochronę proponowany w punkcie 3.3. również może mieć pozytywny wpływ na „przeciążone” państwa członkowskie.

5.1.1. *Zmiany w systemie dublińskim*

Komisja postanowiła przyjąć podejście dwutorowe, w ramach którego strona techniczna i polityczna systemu dublińskiego będą oceniane oddzielnie. Sprawozdanie z oceny opublikowane 6 czerwca 2007 r. stanowiło ocenę techniczną, natomiast konsultacje na temat zielonej księgi posłużyły za ocenę polityczną.

Dokonana ocena wykazała, że cele systemu dublińskiego, czyli utworzenie jasnego i sprawnie działającego mechanizmu służącego określeniu państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl, zostały w dużej mierze osiągnięte. W toku konsultacji państwa członkowskie generalnie opowiedziały się za utrzymaniem obowiązującego systemu, uznając jednocześnie potrzebę ulepszenia niektórych jego aspektów.

Komisja uważa, że warto utrzymać podstawowe zasady systemu dublińskiego, oraz że w dłuższej perspektywie czasu wyższe wspólne normy ochrony, jakie przyniesie pełna realizacja CEAS, przyczynią się do zlikwidowania niedoskonałości związanych z funkcjonowaniem obecnego systemu dzięki zagwarantowaniu, że osoby przeniesione do innego państwa członkowskiego będą miały takie samo prawo do ochrony.

Komisja stoi wprawdzie na stanowisku, że niezbędny jest system klarownie regulujący kwestie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o azyl w celu zapobiegania zjawisku „handlowania azylem”, niemniej zobowiązuje się do przeprowadzania oceny stosowania rozporządzenia dublińskiego w regularnych odstępach czasu, a po zakończeniu drugiego etapu CEAS także oceny zasad, na których rozporządzenie to jest oparte.

W perspektywie krótkoterminowej, w 2008 r. Komisja w celu zaradzenia niedoskonałościom, jakie wskazano w sprawozdaniu z oceny, zaproponuje zmiany zarówno do rozporządzenia dublińskiego, jak i do rozporządzenia Eurodac. Przede wszystkim ich zakres zostanie poszerzony, tak aby obejmował ochronę uzupełniającą w celu zapewnienia **spójności** z rozwijającym się dorobkiem prawnym w dziedzinie azylu.

W rozporządzeniu dublińskim Komisja wprowadzi zmiany ukierunkowane na:

- wzmocnienie i doprecyzowanie pewnej liczby przepisów w celu zapewnienia lepszego ich przestrzegania i jednolitego stosowania przez państwa członkowskie (w szczególności przepisów dotyczących klauzuli suwerenności i klauzuli humanitarnej, a także przepisów dotyczących jedności rodzin); oraz

- zwiększenie efektywności systemu (zwłaszcza w odniesieniu do terminów).

W odniesieniu do rozporządzenia EUODAC Komisja, jak już ogłoszono przy ocenie systemu dublińskiego, zaproponuje zmiany mające na celu:

- odblokowanie dostępu do danych o osobach, którym przyznano status uchodźcy, w taki sposób, aby krajowe organy azylowe mogły dane te wyszukiwać, w celu uniknięcia sytuacji, w której osoba, której przyznano status uchodźcy w jednym państwie członkowskim, ubiega się o ochronę w innym państwie członkowskim;
- klarowne określenie terminów przekazywania danych oraz zasad ich usuwania, tak aby zwiększyć efektywność systemu; oraz
- wprowadzanie większej ilości informacji do systemu, tak aby umożliwić łatwiejsze ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego.

Ponadto Komisja będzie dalej badała, czy i na jakich warunkach władze państw członkowskich oraz Europol mogą mieć dostęp do systemu EUODAC, do celów egzekwowania prawa zgodnie z komunikatem Komisji dotyczącym interoperacyjności i konkluzjami Rady z 12-13 czerwca 2007 r.⁵

5.1.2. *Mechanizmy solidarności*

System dubliński nie był pomyślany jako instrument umożliwiający rozkład obciążeń, jednakże faktycznym skutkiem funkcjonowania systemu dublińskiego może być dodatkowe obciążenie państw członkowskich, które mają ograniczoną zdolność przyjmowania i absorpcji osób, natomiast muszą sprostać napływowi szczególnie dużej liczby migrantów z uwagi na swoje położenie geograficzne.

Komisja jest zdania, że najlepszym sposobem zapewnienia wysokiego stopnia solidarności nie jest przyjmowanie nowego nadrzędnego instrumentu, ale udostępnienie państwom członkowskim szeregu mechanizmów, które pomogą im radzić sobie z różnego rodzaju wyzwaniami.

W związku z tym Komisja proponuje:

- przeprowadzenie badania w celu dokonania oceny możliwości wspólnego przetwarzania konkretnych wniosków na poziomie UE, zgodnie z wymogami programu haskiego; w ramach tego badania sprawdzono by również, w jaki sposób wspólne przetwarzanie wniosków mogłoby zmniejszyć obciążenie w „przeciążonych” państwach członkowskich;
- stworzenie mechanizmu wspólnotowego pozwalającego w ściśle określonych i wyjątkowych okolicznościach na czasowe zawieszenie stosowania zasad dublińskich w gdy zasady te wymagają przeniesienia osób ubiegających się o azyl do państwa członkowskiego, którego system przyjmowania nie będzie w stanie odpowiednio poradzić sobie z osobami przeniesionymi;
- powołanie grup ekspertów ds. azylu, których prace koordynowałby Europejski Urząd Wsparcia ds. Polityki Azylowej (EASO) i które mogłyby być wykorzystywane w celu

⁵ Ta konkretna zmiana zostanie zaproponowana w 2009 r.

wsparcia przeciążonych państw członkowskich, przez określony czas, przy sporządzeniu wstępnego profilu osób ubiegających się o azyl. Pomoc takich grup ekspertów mogłyby polegać w szczególności na zapewnieniu usług w zakresie tłumaczenia ustnego, rozpatrywaniu poszczególnych przypadków oraz zapewnieniu wiedzy specjalistycznej o krajach pochodzenia;

- ułatwienie wewnętrznych przemieszczeń, na zasadach dobrowolnych, osób objętych międzynarodową ochroną z jednego państwa członkowskiego do innego, w przypadkach wyjątkowego obciążenia związanego z azylem, poprzez zapewnienie między innymi szczególnego wsparcia finansowego UE w ramach obowiązujących instrumentów finansowych.

Ponadto należy przyrzeć się z szerszej perspektywy ogólnych obciążeń związanych z migracją kwestii obciążenia finansowego, jakie nakłada na zasoby państw członkowskich wysoka liczba osób ubiegających się o azyl. W 2009 r. Komisja przeprowadzi badania w celu sprawdzenia możliwych sposobów osiągnięcia lepszych wyników w zakresie solidarności finansowej UE, w tym Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, oraz dokonania oceny, czy istniejące instrumenty finansowe są w stanie efektywnie pomagać państwom członkowskim w rozwiązywaniu problemów związanych z obciążeniami wynikającymi z dużych nieregularnych napływów migrantów. Konkretnie propozycje zostaną przedłożone w oparciu o wyniki tego badania.

5.2. Solidarność zewnętrzna

W nadchodzących latach jeszcze większa uwaga zostanie poświęcona zewnętrznemu wymiarowi polityki azylowej. Unia musi dzielić odpowiedzialność za zarządzanie napływem uchodźców z krajami trzecimi i krajami pierwszego azylu, do których napływa znacząco więcej uchodźców z całego świata niż do Europy. Z tego względu wyższe wsparcie finansowe zostanie udostępnione krajom trzecim w celu zwiększenia ich możliwości w zakresie ochrony. Na lata 2007-2013 przewidziano kwotę 384 mln EUR ogółem w ramach „Programu tematycznego dotyczącego współpracy z krajami trzecimi w zakresie migracji i azylu”. Jednym z jego priorytetów jest wspieranie polityki azylowej oraz międzynarodowej ochrony.

Ponadto Komisja będzie kontynuować wysiłki na rzecz powiązania zwiększania możliwości w obszarze azylu ze współpracą na rzecz rozwoju z krajami trzecimi, ze zwróceniem szczególnej uwagi na to, żeby była to strategia długoterminowa i szeroko zakrojona. Problematyka azylowa nie powinna być postrzegana w kategoriach zarządzania kryzysowego, a jako integralna część agendy rozwoju w obszarze ładu administracyjno-regulacyjnego, migracji i ochrony praw człowieka.

Ponadto Komisja uważa, że Unia Europejska, realizując w praktyce swoje zobowiązania w zakresie solidarności wobec krajów trzecich, powinna skoncentrować się na trzech różnych, chociaż powiązanych ze sobą, obszarach działań mających wspierać ochronę uchodźców:

5.2.1. Regionalne programy ochrony (RPO)

W reakcji na zieloną księgę wielu przedstawicieli zainteresowanych stron podkreśliło wagę RPO jako środka służącego wzmocnieniu zewnętrznego wymiaru problematyki azylowej.

Obecnie Komisja, w ścisłej współpracy z państwami członkowskimi, krajami przyjmującymi, Wysokim Komisarzem Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców i innymi kluczowymi podmiotami, pracuje nad rozbudową RPO, tak aby przyczyniały się one do znaczącej poprawy systemów ochrony i systemów azylowych w określonych regionach świata. W tym celu i w oparciu o ocenę, jaka ma zostać przeprowadzona w 2008 r., RPO zostaną przekształcone w regionalne wieloletnie plany działań, które będą w pełni zgodne z krajowymi i regionalnymi planami działań oraz programem tematycznym i w których określone zostaną niedoskonałości systemu ochrony, jak również wskazane konkretne działania, które należy wdrożyć.

Obecne RPO, realizowane w Tanzanii (jako części regionu Wielkich Jezior) oraz na Ukrainie, na Białorusi i w Mołdawii, zostaną rozbudowane w 2009 r.

Komisja zbada, zgodnie ze swoim komunikatem z 2005 r., czy RPO mogą być realizowane w innych regionach, jak np. w Afryce Północnej, w Rogu Afryki, Afganistanie i na Bliskim Wschodzie, oraz ewentualnie przedłoży nowe propozycje w omawianym zakresie. Przy wyborze nowych regionów, które zostaną objęte RPO, pod uwagę wziętych zostanie kilka czynników, w tym ocena szczególnej sytuacji uchodźców, możliwości finansowe dostępne w ramach funduszy UE i istniejące powiązania oraz ramy współpracy między Unią i odnośnymi krajami czy regionami.

5.2.2. *Przesiedlenia*

Przesiedlenia odgrywają ważną rolę w zewnętrznej polityce azylowej UE, dlatego ściślejsza współpraca w zakresie przesiedleń między państwami członkowskimi, Wysokim Komisarzem Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców i organizacjami pozarządowymi może oznaczać same korzyści.

Znalazło to także potwierdzenie w odpowiedziach, jakie napłynęły w reakcji na zieloną księgę. Przesiedlenia będą zatem w dalszym ciągu wspierane, jak również staną się efektywnym instrumentem ochrony, który UE będzie mogła wykorzystywać w celu sprostania potrzebom uchodźców w krajach trzecich oraz okazania solidarności z krajami trzecimi pierwszego azylu.

W 2009 r. Komisja przedłoży propozycje dotyczące opracowania unijnego programu przesiedleń, w którym państwa członkowskie uczestniczyłyby na zasadzie dobrowolności oraz w którym określono by wspólne kryteria i mechanizmy współpracy. Współpraca w sprawach praktycznych i logistycznych przyczyni się do zwiększenia efektywności finansowej oraz jakości (organizacja podróży służbowych, kontrole bezpieczeństwa i zdrowotne, rozwiązywanie problemów z transportem, przygotowanie i analiza spraw przez Wysokiego Komisarza Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców). Komisja będzie współpracować z państwami członkowskimi i innymi zainteresowanymi stronami, takimi jak Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców i organizacje pozarządowe, aby omawiać kwestie dotyczące kształtu i założeń unijnego programu przesiedleń.

5.2.3. *Dobrze zorganizowane i zgodne z przepisami przyjazdy osób wymagających ochrony*

Wraz z rozszerzeniem i postępującą modernizacją kontroli granicznych, coraz większą uwagę zwraca się na kwestię sposobu wjazdu osób ubiegających się o azyl na terytorium UE. Często wjazd na terytorium bezpiecznej UE odbywa się w sposób nielegalny, przy czym znaczącą rolę odgrywają przemytnicy ludzi. Dlatego istotne jest, aby UE

skoncentrowała swoje wysiłki na tym, aby tak zorganizować i uregulować wjazdy osób w sposób uzasadniony starających się o azyl na terytorium państw członkowskich, aby osoby te miały zapewniony legalny i bezpieczny dostęp do ochrony, przy jednoczesnym podjęciu działań zapobiegających przemytowi ludzi i handlowi ludźmi.

W tym celu Komisja sprawdzi, jakie środki i mechanizmy pozwoliłyby na rozróżnienie między osobami wymagającymi ochrony i innymi kategoriami migrantów, zanim dotrą oni do granicy potencjalnego państwa przyjmującego, przykładowo poprzez skorzystanie z procedur przyjmowania ochronnego oraz bardziej elastyczne wykorzystywanie systemu wizowego z uwzględnieniem kwestii potrzeby ochrony danych osób.

Jak wykazało badanie przeprowadzone przez Komisję w 2003 r., niektóre państwa członkowskie posługują się pewnymi formami takich mechanizmów lub korzystały z nich w przeszłości, jednak są pod tym względem w mniejszości. Istnieje zatem potrzeba wspólnych działań w tym obszarze, które pozwoliłyby na lepszy dostęp do ochrony, ograniczając jednocześnie przemyt ludzi.

Ponadto Komisja, w ścisłej współpracy z Wysokim Komisarzem Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), rozpocznie badania dotyczące korzyści, celowości i wykonalności wspólnego rozpatrywania wniosków o przyznanie azylu poza terytorium Unii. Wnioski płynące z tego badania posłużą za podstawę do przyszłych dyskusji i opracowania nowych strategii politycznych na poziomie UE, tak aby poprawić dostęp do UE, w tym również do wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS), zgodnie z odnośnymi normami międzynarodowymi.

6. WNIOSKI

Komisja jest zdecydowana osiągnąć ambitne cele określone w programie haskim i TFUE, poprzez zaproponowanie środków wskazanych w niniejszym planie polityki oraz poprzez monitorowanie właściwego wdrażania zarówno istniejących, jak i nowych środków.

W najbliższych latach UE, podejmując działania w obszarze azylu, będzie się kierować następującymi zasadami:

- **kontynuacja tradycji UE w zakresie pomocy humanitarnej i ochrony uchodźców, a także zapewnienie przestrzegania praw podstawowych** przy realizacji CEAS; zapewnienie dostępu do ochrony tym, którzy jej potrzebują, mimo szybkich zmian na świecie, w którym migracja i przemieszczanie się ludzi odbywa się na skalę większą niż kiedykolwiek wcześniej i ma wiele różnych przyczyn;
- **stworzenie jednolitych warunków:** UE powinna mieć ambitne cele i stworzyć system, w ramach którego osoby ubiegające się o azyl będą traktowane w ten sam sposób, korzystając z tych samych gwarancji i procedur charakteryzujących się wysoką jakością, niezależnie od tego, w którym państwie UE złożą swój wniosek o azyl;
- **zwiększenie efektywności systemu azylowego:** CEAS powinien zapewniać państwom członkowskim szereg jednolitych norm prawnych i standardów, a także wspólnych narzędzi i mechanizmów współpracy, aby zagwarantowana była dostępność do wysokiej jakości norm ochrony w trakcie całego procesu azylowego, od momentu przyjęcia osoby ubiegającej się o azyl, aż do pełnej integracji osoby, której przyznano

ochronę, zapobiegając jednocześnie nadużywaniu tego systemu, tak aby utrzymać jego integralność; oraz

- **zapewnienie solidarności w UE i poza nią:** Unię powinna kontynuować oraz zwiększać wsparcie dla swoich państw członkowskich, jeżeli chodzi o przyznawanie ochrony uchodźcom. Solidarność taką UE powinna okazywać w równym stopniu także w stosunku do krajów trzecich w celu zwiększenia ich możliwości w zakresie udzielania efektywnej ochrony i znajdowania trwałych rozwiązań, a jednocześnie gwarantując, że sama UE jest gotowa do przejęcia należytej części odpowiedzialności.