

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego „Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady 2003/109/WE i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji]”

[COM(2020) 610 final – 2020/0279 (COD)]

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu”

[COM(2020) 613 final – 2020/0277 (COD)]

(2021/C 155/09)

Sprawozdawca: **Dimitris DIMITRIADIS**

Wniosek o konsultację	Parlament Europejski, 11.11.2020 Komisja Europejska, 27.11.2020
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	8.2.2021
Data przyjęcia na sesji plenarnej	25.2.2021
Sesja plenarna nr	558
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	235/5/25

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Zapewnienie równowagi w rozpatrywaniu wniosków o udzielenie azylu, tak aby osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej otrzymywały ją, a osoby, które nie potrzebują ochrony, były skutecznie odsyłane, nie powinno leżeć w gestii poszczególnych państw członkowskich, lecz powinno być zarządzane przez UE jako całość.

1.2. EKES przyjmuje do wiadomości, że migracja jest zjawiskiem właściwym ludzkości i strukturalnym, że azyl i ochrona międzynarodowa to podstawowe prawa osób prześladowanych oraz zobowiązanie prawne państw-stron konwencji genewskiej na mocy prawa międzynarodowego. EKES zwraca uwagę na fakt, że prawa podstawowe i dane osobowe powinny być chronione na mocy wniosków dotyczących rozporządzeń omawianych w niniejszej opinii.

1.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje lepsze informowanie osób ubiegających się o azyl o procesie składania wniosków przewidzianym w tych rozporządzeniach oraz o wynikających z niego prawach i obowiązkach, co umożliwi im lepszą obronę tych praw. Prawo do odwołania zostaje wzmocnione poprzez określenie zakresu odwołania i określenie celu polegającego na tym, by decyzje sądu były podejmowane w zharmonizowanym terminie. Ponadto dostosowano przepisy dotyczące środków odwoławczych w celu znacznego przyspieszenia i harmonizacji procesu odwoławczego.

1.4. EKES z zadowoleniem odnotowuje również wzmocnienie prawa do życia prywatnego i rodzinnego oraz praw małoletnich bez opieki poprzez rozszerzenie zakresu rozporządzenia, tak by obejmowało ono rodzeństwo, jak również rodziny powstałe w krajach tranzytowych, w ramach kryteriów dotyczących łączenia rodzin oraz poprzez stosowanie zasady najlepszego interesu dziecka.

1.5. EKES uznaje znaczenie wniosków mających status prawny rozporządzenia – w przeciwieństwie do dyrektywy – które wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane w państwach członkowskich na mocy Traktatów. Wszystkie proponowane rozporządzenia muszą jednak zostać przyjęte równocześnie, aby stanowić pełnowartościową politykę: gdyby jedno z nich nie zostało przyjęte, miałoby to ogromny wpływ na wdrażanie pozostałych. Ponadto nieprzestrzeganie w przeszłości przez niektóre państwa członkowskie wiążącego prawa UE pozostawia wiele wątpliwości co do wdrożenia szeregu przepisów proponowanych rozporządzeń.

1.6. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że propozycje te powstały w wyniku szczegółowych konsultacji z zainteresowanymi stronami, władzami krajowymi i lokalnymi⁽¹⁾, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego oraz organizacjami pozarządowymi i międzynarodowymi, takimi jak Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR)⁽²⁾ i Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM)⁽³⁾, a także ośrodkami analitycznymi i środowiskiem akademickim.

1.7. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że rozporządzenia odnoszą się do zasad solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, ale uważa, że obciążenia te nie są wystarczająco zrównoważone odpowiednim stopniem solidarności. Mówiąc prościej, solidarność – w formie relokacji – nie może być dobrowolna. Solidarność musi być wiążąca, co powinno przyjąć formę obowiązkowej relokacji.

1.8. EKES podziela podwójną troskę: z jednej strony o bezpieczeństwo osób ubiegających się o ochronę międzynarodową lub lepsze życie, a z drugiej strony o dobrostan państw położonych na granicach zewnętrznych UE, które obawiają się, że presja migracyjna przekracza ich możliwości.

1.9. EKES podziela pogląd, że rozporządzenie Dublin III nie zostało opracowane z myślą o presji migracyjnej ani o dokonywaniu sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi. Nie uwzględniono w nim także kwestii zarządzania migracją w przypadku mieszanych przepływów migracyjnych ani też presji, jaką przepływy te wywierają na systemy migracyjne państw członkowskich.

1.10. Ponieważ jednak ogólna koncepcja paktu o migracji i azylu opiera się na kontroli granic i unikaniu wtórnych przepływów, zwiększa ona ciężar odpowiedzialności i niedogodności dla państw pierwszego wjazdu, a także obowiązki przewidziane we wnioskach dotyczących kontroli wstępnej i kontroli granicznej. Obowiązki te są uciążliwe dla tych krajów, ponieważ zwiększają liczbę osób, które powinny pozostać na granicy, co może mieć poważne konsekwencje dla ich dobrostanu, ale także dla społeczeństw przyjmujących.

1.11. EKES z zadowoleniem przyjmuje uznanie, że potrzebna jest koncepcja powszechniejszej solidarności oraz że solidarność powinna mieć charakter obowiązkowy, aby zagwarantować przewidywalną i skuteczną reakcję na zmieniające się realia, z coraz większym udziałem mieszanych przepływów migracyjnych w kierunku Unii, oraz zapewnić sprawiedliwy podział odpowiedzialności zgodnie z Traktatem. Nie spełnia to jednak oczekiwań co do wprowadzenia mechanizmu solidarności, który faktycznie zmniejszyłby obciążenia państw pierwszego wjazdu.

1.12. EKES proponuje, by proponowana polityka powrotowa do krajów pochodzenia opierała się na systemie wyraźnych zachęt i środków zniechęcających dla państw trzecich. Ponadto polityka powrotowa powinna się opierać na silniejszej roli i większym zaangażowaniu UE, a polityka krajowa powinna mieć charakter wspierający w wypadkach, w których państwo członkowskie może wywierać wpływ na państwo trzecie. Należy dołożyć większych starań odnośnie do tzw. potrójnego powiązania operacji humanitarnych, rozwoju i pokoju w krajach pochodzenia osób ubiegających się o azyl.

1.13. EKES popiera natychmiastowe i obowiązkowe działania przedstawione we wniosku Komisji, zważywszy, że tak duży i zamożny kontynent jak Europa powinien w większym stopniu przyczynić się do skutecznej ochrony uchodźców.

1.14. Biorąc pod uwagę dobrowolny charakter wyboru między relokacją a powrotami sponsorowanymi, EKES mógłby zaakceptować obowiązkowy przydział relokacji w tym sensie, że jeżeli wszystkie państwa zdecydują się finansować powroty, ale nie zdecydują się na relokację lub zaakceptują jedynie niewielką liczbę relokacji, to dodatkowo pogorszy to obecną sytuację w krajach pierwszego wjazdu.

1.15. EKES rozważy wniosek dotyczący konieczności ustanowienia mechanizmów monitorowania w celu nadzorowania procedury, od kontroli przesiewowej po powrót, oraz jej zgodność z prawami podstawowymi. Takie mechanizmy mogłyby m.in. zapobiec wykorzystywaniu tzw. zawracania. Ponadto należy zapewnić wystarczająco dużo czasu na ustanowienie mechanizmów, ponieważ wydaje się, że nieco trudno jest sprostać ogólnym procedurom zaproponowanym w rozporządzeniu w sprawie kontroli przesiewowej i w rozporządzeniu w sprawie procedur azylowych oraz związanym z nimi ramom czasowym.

(1) Na przykład Berliński plan działania na rzecz nowej europejskiej polityki azylowej z 25 listopada 2019 r., podpisany przez 33 organizacje i gminy.

(2) Zalecenia UNHCR dotyczące proponowanego przez Komisję Europejską paktu o migracji i azylu, styczeń 2020 r.

(3) Zalecenia IOM dotyczące nowego paktu Unii Europejskiej o migracji i azylu, luty 2020 r.

1.16. EKES opowiada się za wzmocnieniem rozporządzenia dotyczącego sytuacji kryzysowych i spowodowanych działaniem siły wyższej poprzez wprowadzenie istotnych przepisów prawnych dotyczących ochrony danych osobowych. Ponadto proponuje przedłużenie okresu zawieszenia zobowiązań międzynarodowych państwa znajdującego się w kryzysie na czas trwania tego kryzysu.

1.17. Komitet sceptycznie podchodzi do możliwości skutecznego stosowania przepisów zawartych w omawianych rozporządzeniach i wyraża zaniepokojenie faktem, że osoby potrzebujące azylu mogą nie być w stanie skorzystać ze swoich praw z powodu dysfunkcyjnych procedur, jakie zostały przewidziane.

2. Kontekst

2.1. Kryzys z 2015 r. obnażył znaczące słabości strukturalne i niedociągnięcia w konstrukcji i wdrażaniu europejskiego systemu azylowego i polityki migracyjnej, w tym systemu dublińskiego, którego założeniem nie było zapewnienie zrównoważonego podziału odpowiedzialności w całej UE za osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową. W konkluzjach Rady Europejskiej z 28 czerwca 2018 r. wezwano do przeprowadzenia reformy rozporządzenia dublińskiego w oparciu o równowagę między odpowiedzialnością a solidarnością, uwzględniając osoby sprowadzone na ląd na skutek operacji poszukiwawczo-ratowniczych.

2.2. Nowy pakt o migracji i azylu, przedstawiony wraz z wnioskiem dotyczącym nowego rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją, stanowi nowy start w obszarze migracji w oparciu o kompleksowe podejście do zarządzania migracją. We wniosku ustanawia się wspólne ramy zarządzania azylem i migracją na poziomie UE jako kluczowy element kompleksowego podejścia oraz dąży się do promowania wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi.

Niedawne kryzysy migracyjne uwydatniają w szczególności następujące wyzwania.

2.2.1. Brak zintegrowanego podejścia do wdrażania europejskiej polityki azylowej i migracyjnej:

— brak równych warunków działania we wszystkich państwach członkowskich, co utrudnia wysiłki na rzecz zapewnienia dostępu do procedur, równego traktowania, jasności i pewności prawa.

2.2.2. Brak skuteczności na poziomie krajowym i brak harmonizacji na szczeblu UE w dziedzinie zarządzania azylem i migracją:

— wyzwania wynikające z powiązania kwestii powrotów i azylu,

— ograniczone wykorzystanie programów wspomaganych dobrowolnych powrotów,

— brak uproszczonych procedur po przybyciu,

— opóźnienia w dostępie do odpowiedniej procedury azylowej i powolne rozpatrywanie wniosków,

— trudności w stosowaniu procedury granicznej.

2.2.3. Brak szerokiego i elastycznego mechanizmu solidarności:

— relokacja nie jest jedyną skuteczną reakcją na mieszane przepływy migracyjne.

2.2.4. Nieskuteczność systemu dublińskiego:

— brak trwałego podziału odpowiedzialności w ramach obecnego systemu,

— obecne przepisy dotyczące przeniesienia odpowiedzialności przyczyniają się do nieupoważnionego przemieszczania się,

— nieefektywne przetwarzanie danych,

— nieskuteczność proceduralna systemu dublińskiego stwarza obciążenie administracyjne.

2.2.5. Brak ukierunkowanych mechanizmów reagowania na ekstremalne sytuacje kryzysowe:

— trudności UE z zapewnieniem dostępu do procedur azylowych lub innych procedur na granicach w sytuacjach ekstremalnego kryzysu.

2.2.6. Brak sprawiedliwego i skutecznego systemu korzystania z praw podstawowych oraz trudności w określeniu nowych legalnych dróg do azylu i w skutecznym eliminowaniu przyczyn migracji, w tym problemów humanitarnych oraz kwestii rozwoju i pokoju.

2.3. Oczekuje się, że omawiane wnioski umożliwią sprostanie tym wyzwaniom dzięki następującym rozwiązaniom.

2.3.1. Skuteczniejszy, sprawniejszy i zharmonizowany system zarządzania migracją:

- kompleksowe podejście do skutecznego zarządzania azylem (wniosek dotyczący rozporządzenia ustanawiającego wspólne ramy zarządzania UE w dziedzinie azylu i migracji),
- sprawna procedura azylowo-powrotowa i łatwiejsze stosowanie procedur przyspieszonych i procedur granicznych,
- etap skoordynowanej, skutecznej i szybkiej kontroli przesiewowej (wniosek dotyczący rozporządzenia wprowadzającego kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem granic zewnętrznych, sprowadzonych na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych lub ubiegających się o ochronę międzynarodową na przejściach granicznych).

2.3.2. Sprawiedliwsze i bardziej kompleksowe podejście do solidarności i relokacji:

- mechanizm solidarności przewidujący obowiązkową solidarność o szerszym zakresie (wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją).

2.3.3. Uproszczone i skuteczniejsze przepisy dotyczące solidnego zarządzania migracjami:

- szersza i sprawliwsza definicja kryteriów odpowiedzialności, ograniczająca ustanie i przeniesienie odpowiedzialności (wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją),
- skuteczniejsze gromadzenie/przetwarzanie danych, co pozwala na liczenie wnioskodawców zamiast wniosków i obejmuje odrębną kategorię operacji poszukiwawczo-ratowniczych (przekształcenie rozporządzenia Eurodac),
- poprawa skuteczności procedur (wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją).

2.3.4. Ukierunkowany mechanizm reagowania na ekstremalne sytuacje kryzysowe (wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe).

2.3.5. Skuteczniejsze przestrzeganie praw podstawowych migrantów i osób ubiegających się o azyl ⁽⁴⁾.

3. Uwagi odnośnie do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady 2003/109/WE i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji]

3.1. W pakcie o migracji i azylu słusznie zwraca się uwagę na niespójności między systemami azylu i powrotów państw członkowskich oraz podkreśla potrzebę wzmocnienia solidarności w UE poprzez przewyżczenie niedociągnięć we wdrażaniu oraz poprawę i zacieśnienie współpracy z krajami spoza UE. Nie jest jednak jasne, czy zasada dobrowolnej i selektywnej solidarności pomoże rozwiązać główne wyzwania ostatniej dekady związane z koordynacją, zwłaszcza z uwagi na fakt, że ciężar w nieproporcjonalnie dużym stopniu spada na państwa pierwszego wjazdu.

3.2. Jak odnotowano w opinii EKES-u SOC/649 ⁽⁵⁾, w ramach nowego mechanizmu solidarności państwa członkowskie będą mogły uczestniczyć w relokacji lub sponsorowanym powrocie osób o nieregulowanej sytuacji. EKES ma wątpliwości co do wykonalności tego mechanizmu opierającego się na hipotetycznej dobrowolnej solidarności. Nie wspomina się o zachętach, których państwa członkowskie potrzebują, aby uczestniczyć w tym mechanizmie, zwłaszcza że niektóre z nich odmówiły udziału w poprzednim programie relokacji ⁽⁶⁾, ani o braku wyraźnego obowiązku. Ten „oparty na solidarności” mechanizm może mieć również odwrotny skutek w postaci relokacji danej osoby do sponsorującego państwa członkowskiego, jeżeli powrót nie zostanie faktycznie przeprowadzony w ciągu ośmiu miesięcy. Może to prowadzić do luk w zakresie rozliczalności w odniesieniu do praw osób powracających. Ponadto w ramach proponowanego nowego

⁽⁴⁾ SWD(2020) 207 final.

⁽⁵⁾ Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 15.

⁽⁶⁾ Wyrok w sprawach połączonych C-715/17, C-718/17 i C-719/17 Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska.

mechanizmu solidarności zachęca się państwa członkowskie do nieuczestniczenia w relokacji – a to jest najpilniejsza, najtrudniejsza i kosztowna kwestia – i zamiast tego daje się im możliwość wybrania opcji sponsorowania powrotów⁽⁷⁾. W związku z tym konieczne jest wprowadzenie wiążących środków solidarnościowych w formie obowiązkowych działań zgodnie z tym, co przewidziano w komunikacie Komisji Europejskiej.

3.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje skrócenie okresu na przyznanie prawa do pobytu długoterminowego z pięciu do trzech lat w przypadku osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jeśli decydują się one pozostać w państwie członkowskim, które zapewniło im taką ochronę. Celem jest oczywiście ułatwienie integracji ze społecznościami lokalnymi, chociaż można by uznać, że ogranicza to mobilność w obrębie UE, potwierdzając tym samym, że ciężar nadal spoczywa na krajach pierwszego wjazdu.

3.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje przedstawioną koncepcję sprawiedliwego podziału odpowiedzialności. Uważa jednak, że ciężar tej odpowiedzialności nie jest wystarczająco zrównoważony odpowiednim stopniem solidarności.

3.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje środki mające na celu poprawę koordynacji między strategiami krajowymi w zakresie polityki azylowej i powrotowej, ale ubolewa, że zgłoszono więcej propozycji dotyczących koordynacji instrumentów powrotów niż do koordynacji procedur azylowych i przyjmowania uchodźców.

3.6. EKES zwraca uwagę na trudności, jakie napotykać kraje UE w zapewnianiu skutecznych powrotów, a także na gotowość Komisji do przejścia na wspólny i skuteczny europejski system powrotów. Wniosek zakłada poprawę operacyjnego wsparcia powrotów i sugeruje powołanie krajowych koordynatorów ds. powrotów. EKES ubolewa, że nie rozpoznano odpowiednio problemów w funkcjonowaniu programów powrotów⁽⁸⁾, co uzależnia powodzenie tych programów – uważanych za strategiczne – od chęci współpracy krajów spoza UE: zarówno krajów pochodzenia, jak i tranzytu. W związku z tym UE powinna odgrywać większą rolę w ogólnej polityce powrotowej.

3.7. EKES sugeruje, że solidarność powinna być automatyczna. Zobowiązania państw pierwszego wjazdu w zakresie solidarności są nieproporcjonalne. Procedury są wciąż skomplikowane i długotrwałe i nie dają gwarancji co do relokacji. Istnieją jedynie obowiązkowe procedury graniczne bez automatycznego mechanizmu współdzielenia. Środki, które muszą podjąć państwa członkowskie, to wzmocnienie infrastruktury (namioty, pomoc rzeczowa itp.), wsparcie finansowe lub dobrowolne powroty. Nie ma jasnych kryteriów dotyczących sposobu, w jaki każdy kraj będzie wносił wkład. Nie jest to skuteczne rozwiązanie; prowadzi ono do zwiększenia presji na państwo wjazdu, a ponadto wdrożenie tych procedur zajmuje dużo czasu (8 miesięcy), w związku z czym istnieje ryzyko ucieczki osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Potrzebny jest mechanizm bardziej automatyczny i zapewniający lepszy podział wnioskodawców pomiędzy wszystkie państwa członkowskie.

3.8. W tym samym kontekście EKES sugeruje, że trzy różne kategorie sytuacji nadzwyczajnych (przypadki presji lub groźby zwiększonej presji, sytuacje kryzysowe oraz operacje poszukiwawczo-ratownicze) nie są praktyczne z punktu widzenia zapewnienia solidarności. Państwa członkowskie będą musiały ubiegać się o wsparcie w jednej z trzech kategorii. Komisja decyduje o zasadności przedłożonego wniosku (przewidziano 21 kryteriów oceny) i zwraca się do innych państw o praktyczną pomoc, która może przybrać dwie główne formy: relokację i sponsorowanie powrotu. Jest to dysfunkcyjny i czasochłonny proces: najpierw należy zwrócić się o solidarne wsparcie, następnie formułuje się opinię, następnie można wnieść wkład w dobrowolną solidarność, a następnie zapada decyzja o obowiązkowej solidarności. Nawet w przypadku obowiązkowej solidarności decyzja Komisji zależy od opinii specjalnego komitetu, a jeżeli komitet ten nie wyda pozytywnej opinii, to wówczas nie podejmuje się żadnych działań.

3.9. Zdaniem EKES-u poza brakiem precyzji w podanych definicjach (zwłaszcza w rozporządzeniu w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej) pojęcie presji migracyjnej nie jest jasno zdefiniowane, pomimo częstego odwoływania się do niego w proponowanym tekście rozporządzenia.

3.10. Chociaż pomysł organizowania powrotów przez państwa członkowskie w zależności od ich stosunków z państwami trzecimi może być atrakcyjny, może to nie być skuteczne, ponieważ warunki w kraju pochodzenia mogą ulec zmianie lub dane kraje mogą po prostu zakazać powrotów. Pojawia się również kwestia stworzenia warunków będących zasadniczo warunkami zatrzymania – osoby, które mają zostać odesłane, siłą rzeczy pozostają na granicy, przekształcając kraj pierwszego wjazdu w duży ośrodek przetrzymywania osób w okresie poprzedzającym ich wyjazd. W praktyce nie jest nawet pewne, czy przyspieszenie procedur (jak przewidziano w rozporządzeniu w sprawie kontroli przesiewowej) będzie miało rzeczywisty wpływ na zwiększenie liczby powrotów, ponieważ powroty zależą głównie od współpracy państw trzecich, z którymi UE musi jeszcze negocjować i prowadzić rokowania (np. w zakresie wydawania wiz). Zwiększa to ryzyko zarówno łamania praw człowieka, jak i nasilenia presji na społeczności lokalne.

⁽⁷⁾ Niestety brak zabezpieczeń przed sytuacjami, w których niektóre rządy, w ramach populistycznej mobilizacji przeciwko migrantom i uchodźcom, postanowiłyby wyspecjalizować się w powrotach.

⁽⁸⁾ Komunikat COM(2017) 200 final.

3.11. W rozumieniu EKES-u państwo odpowiedzialne za wniosek o azyl – który stanowi podstawę nowej procedury zarządzania azylem – można określić jako państwo, w którym imigrant ma rodzeństwo, w którym pracował lub studiował, lub w którym wydano wizę. Chociaż tego rodzaju rozszerzenie kryteriów jest pożądane, to jednak potwierdza ono jedynie duże obciążenie, które nadal spoczywa na państwach pierwszego wjazdu.

4. Uwagi odnośnie do wniosku dotyczącego rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu

4.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wprowadzenie komponentu dotyczącego kryzysu i siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu. EKES uważa jednak, że definicje tych pojęć nie są same w sobie ani jasne ani adekwatne. Fakt ten, jak również brak obiektywnych wskaźników, skutkuje brakiem pewności prawa.

4.2. EKES zwraca uwagę na to, że chociaż rozporządzenie w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej stanowi okazję do zademonstrowania wiążącej solidarności, to odnosi się ono bardziej do wsparcia proceduralnego niż do nadzwyczajnych środków solidarności. Solidarność podważona jest ponadto przez złożone i biurokratyczne procedury niezbędne do jej wdrożenia. Oczywiście jest, że w sytuacji kryzysu lub presji konieczne jest zapewnienie relokacji. Ponadto należy wprowadzić środki zapobiegające wystąpieniu sytuacji kryzysowej w państwach członkowskich.

4.3. EKES zwraca uwagę na to, że ustanowienie procedur i mechanizmów reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu powinno być również zgodne z prawami podstawowymi i ogólnymi zasadami Unii, a także z prawem międzynarodowym.

4.4. EKES z zadowoleniem przyjmuje fakt, że w czasach kryzysu państwo członkowskie uruchamiające stosowny mechanizm będzie mogło zawiesić swoje zobowiązania międzynarodowe (np. dotyczące rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu) na okres do trzech miesięcy. Okres ten powinien być przedłużany tak długo, jak długo trwa kryzys. Pomocne może być jasne określenie sposobu rozpoznawania sytuacji kryzysowych oraz poziomów referencyjnych wskazujących, kiedy możliwości danego kraju zostają/mogą zostać przekroczone.

4.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje propozycję dotyczącą przyznania państwom członkowskim dodatkowego czasu potrzebnego na poradzenie sobie z sytuacją kryzysową, przy jednoczesnym zapewnieniu skutecznego i szybkiego dostępu do odpowiednich procedur i praw. Wyraża również zadowolenie w związku z tym, że Komisja może zezwolić na stosowanie procedury azylowej w kontekście zarządzania kryzysowego i procedury powrotów w kontekście zarządzania kryzysowego przez okres sześciu miesięcy, który można przedłużyć do maksymalnie jednego roku. Po upływie odpowiedniego okresu nie należy stosować przedłużonych terminów przewidzianych w procedurach azylu i powrotów stosowanych w kontekście zarządzania kryzysowego do nowych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

4.6. EKES uważa jednak, że ograniczony zakres wniosku odnośnie do rozszerzenia lub przyspieszenia procedur osłabia jego funkcję jako mechanizmu, który należy zastosować w przypadku nadzwyczajnych środków solidarnościowych.

4.7. Chociaż EKES uważa, że wniosek ten może stanowić okazję do przedstawienia argumentów na rzecz wiążącej solidarności, propozycja ta nie figuruje w tekście stosownego rozporządzenia. W związku z tym EKES uważa, że należy ją włączyć do treści rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady 2003/109/WE i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji], aby uniknąć wszelkich wątpliwości i wyeliminować ryzyko jego nieprzyjęcia, ponieważ żaden z tych wniosków nie może istnieć bez drugiego.

Bruksela, dnia 25 lutego 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego