

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

„Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE”

[COM(2020) 611 final – 2016/0224 (COD)]

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmieniającego rozporządzenia (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817”

[COM(2020) 612 final – 2020/0278 (COD)]

„Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją] i rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie przesiedleń] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego oraz zmieniającego rozporządzenia (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818”

[COM(2020) 614 final – 2016/0132 (COD)]

(2021/C 155/10)

Sprawozdawca: **Panagiotis GKOFAS**

Wniosek o konsultację	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	210/9/28
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES przyjmuje do wiadomości nowy pakt o migracji i azylu, który ma na celu zajęcie się wieloaspektowym i złożonym zjawiskiem. EKES uważa, że nowe rozporządzenia wnoszą pozytywny wkład w skuteczniejsze zabezpieczenie granic UE i ustanawiają lepszy i bezpieczniejszy proces kontroli osób przybywających do UE. Niemniej zintegrowana, wspólna, odporna i przyszłościowa strategia UE jest tu bardzo potrzebna i powinna być powstać już dawno temu. Niestety, w odniesieniu do całościowej kwestii migracji i azylu obecnych wniosków nie można uznać za tak bardzo potrzebny wyraźny krok naprzód. **Co więcej, cztery czy pięć zainteresowanych państw członkowskich będzie musiało stworzyć „zamknięte ośrodki” dla ludzi, w oparciu o zasadę odmowy wjazdu⁽¹⁾, na okres do sześciu lub siedmiu miesięcy, jeśli nie dłużej, aż do czasu, gdy wynik procedur będzie znany. Doprowadzi to do sytuacji znacznie gorszych niż wcześniej zaistniałe.**

1.2. Potrzebne są większe i dalsze wysiłki Komisji Europejskiej i państw członkowskich UE. W niedawno wydanych opiniach (SOC/649⁽²⁾, SOC/669⁽³⁾) EKES krytykuje kluczowe aspekty zarówno rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją, jak i rozporządzenia w sprawie procedur azylowych. EKES pragnie również zauważyć, że z analizy

⁽¹⁾ Pojęcie odmowy wjazdu istnieje zarówno w dorobku Schengen, jak i w dorobku w zakresie prawa azylowego (art. 43 dyrektywy w sprawie procedur azylowych).

⁽²⁾ Dz.U. C 123 z 9.4.2021, s. 15.

⁽³⁾ Zob. s. 58 niniejszego Dziennika Urzędowego.

dziwięciu rozporządzeń i z jego kontaktów z Komisją wynika, że perspektywy wdrożenia tych dziesięciu różnych rozporządzeń są pod wieloma względami problematyczne. Potrzebna jest bardziej kompleksowa strategia w zakresie migracji, aby zapewnić lepszą synergię między różnymi rozporządzeniami UE oraz zapewnić rozwiązania dla ważnych problemów w państwach członkowskich, na które migracja ma większy wpływ.

1.3. EKES wyraża zaniepokojenie w związku z nowymi procedurami granicznymi, zwłaszcza w odniesieniu do konieczności ochrony prawa do ubiegania się o azyl oraz następujących kwestii:

- błędna koncepcja „państw o niskim wskaźniku przyznawania azylu”,
- stosowanie niewłaściwie zdefiniowanych pojęć prawnych („zagrożenie dla bezpieczeństwa”, „porządek publiczny”), które powodują brak pewności prawa,
- dzieci cudzoziemców w wieku od 12 do 18 lat, które są również uznawane za „dzieci” zgodnie z Konwencją ONZ o prawach dziecka z 1989 r.,
- jak i gdzie będą przetrzymywani ludzie w trakcie procedury granicznej oraz jak uniknąć prawnego zawieszenia dzięki zapewnieniu prawa do skutecznej ochrony sądowej.

1.4. EKES uznaje wartość dodaną i potrzebę wspólnych, kompleksowych i skutecznych procedur azylowych, zgodnych z konwencjami międzynarodowymi i gwarancjami prawnymi, a także potrzebę pozyskania zaufania UE i państw członkowskich dzięki konkretnym mechanizmom solidarności i zapewnienia sprawiedliwego podziału odpowiedzialności/zobowiązań. Jednak w omawianym wniosku Komisji nie uwzględniono takiego wspólnego systemu azylowego – kompleksowego, świadczącego o solidarności i sprawiedliwie dzielącego odpowiedzialność między państwa członkowskie. **Zapis dotyczący solidarności powinien również zostać uwzględniony w procedurze azylowej, i należy go stosować tuż po przeprowadzeniu kontroli przesiewowej, wraz z towarzyszącą pomocą informatyczną ze strony Eurodac. Jeżeli „obowiązkowa solidarność” nie przybierze formy „obowiązkowej relokacji” na mocy przepisów rozporządzenia w sprawie procedur azylowych lub jeżeli nie zostaną stworzone procedury umożliwiające ubieganie się o azyl w państwach członkowskich UE bez konieczności przekraczania granic UE, to rozporządzenie to nie będzie w praktyce stosowane. Powinny także istnieć zachęty do relokacji i czynniki zniechęcające do niej, a w każdym razie możliwość przeprowadzenia procedur azylowych w innych państwach członkowskich, a nie wyłącznie w państwie pierwszego wjazdu.**

1.5. EKES podkreśla, że skuteczność proponowanych nowych procedur musi być stale mierzona za pomocą **systemów monitorowania poszanowania praw podstawowych**, zwłaszcza w odniesieniu do praw osób wymagających szczególnego traktowania i dzieci, **indywidualnej oceny wniosków o udzielenie azylu i skutecznych środków odwoławczych**. **Pojawia się jednak pytanie, gdzie i w jaki sposób ma być wdrażany ten ulepszony nowy pakt i związane z nim propozycje, oraz jakie towarzyszyć będą temu rozwiązania w zakresie solidarności, relokacji lub przesiedleń.**

1.6. EKES popiera bardziej **zintegrowany i zrównoważony informatyczny system zarządzania migracją oparty na ulepszonej bazie danych Eurodac, w którym skoncentrowano się na wnioskach i osobach ubiegających się o azyl**. EKES odniósł wrażenie, że Komisja uznaje potrzebę wspólnego podejścia do obowiązkowej kontroli przesiewowej odcisków palców oraz zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa przed wjazdem, lecz mimo że zaproponowano rozbudowany system, niestety nie ma żadnej możliwości ubiegania się o azyl w państwie członkowskim innym niż państwo pierwszego wjazdu, a powinno to być możliwe. **Przepisy dotyczące ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, obecnie określone w rozporządzeniu w sprawie zarządzania azylem i migracją, powinny zostać określone w rozporządzeniu w sprawie procedur azylowych, co umożliwiłoby rozpatrywanie wniosków również przez inne państwa członkowskie za pośrednictwem Eurodac.**

1.7. Chociaż EKES opowiada się za nowymi, szybszymi procedurami decyzyjnymi na granicach UE, przy poszanowaniu wszystkich praw podstawowych, praw człowieka i procedur prawnych, pojawia się wiele pytań, na przykład: w jaki sposób należy wdrożyć i zabezpieczyć te procedury? W jaki sposób należy realizować operacje powrotów? Gdzie jest miejsce na solidarność w rozporządzeniu w sprawie zarządzania azylem i migracją, nie wspominając już o rozporządzeniu w sprawie procedur azylowych – jeśli rzeczywiście zakłada ono solidarność? Czy osoba, której udzielono azylu, może udać się do innego państwa członkowskiego niż państwo pierwszego wjazdu? ⁽⁴⁾ Czy państwa członkowskie mogą udzielać azylu, by chronić osoby w potrzebie, czy też zaczną odrzucać ich wnioski? EKES wzywa zatem Komisję do dokładnego sprawdzenia i wyjaśnienia każdej części wniosku, a zwłaszcza do udzielenia odpowiedzi na pytanie: „W jaki sposób ten nowy pakt ulepsza wspólną procedurę azylową i zaspokaja prawo do ubiegania się o azyl?”.

⁽⁴⁾ Zgodnie z przepisami rozporządzenia o kwalifikowaniu, prawa i korzyści wynikające ze statusu uchodźcy/ochrony uzupełniającej powiązane są z państwem członkowskim, które przyznało ten status.

1.8. EKES jest zaniepokojony wprowadzeniem nowych procedur kontroli przesiewowych obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych. Ten nowy mechanizm zwiększa presję na te państwa członkowskie UE, które mają zewnętrzne granice morskie UE, oraz promuje tworzenie zamkniętych ośrodków na granicach zewnętrznych lub w ich pobliżu. Podobne ośrodki budzą poważne obawy co do ochrony praw człowieka i zapewnienia ich mieszkańcom akceptowalnych warunków życia.

1.9. Wynikiem procedur granicznych będzie albo udzielenie azylu, albo odrzucenie wniosku i powrót. W przypadku azylu państwo członkowskie, które go udziela, jest odpowiedzialne za integrację danych osób. W scenariuszu przewidzianym w nowym pakcie oznacza to jednak integrację tych osób w państwach południowych, bez żadnej możliwości relokacji do innych państw członkowskich lub okazania przez te państwa solidarności. Jeżeli azyl nie zostanie udzielony, państwo członkowskie musi zorganizować powrót osoby ubiegającej się o azyl, której wniosek został odrzucony. W podejściu tym trzeba uwzględnić sposoby zawierania przez UE umów z państwami trzecimi pochodzenia i tranzytu oraz zapewniania skutecznych procedur, określonych w instrumentach prawa międzynarodowego i praw człowieka. Państwa członkowskie nie mogą indywidualnie zawierać pojedynczych porozumień, a również Komisja w ogólnie nie wspomina o takiej procedurze.

1.10. Wyzwania w zakresie zarządzania migracją, związane w szczególności z zapewnieniem szybkiej identyfikacji osób potrzebujących ochrony międzynarodowej lub skutecznego przeprowadzania powrotów (w przypadku osób, które nie potrzebują ochrony), mają być traktowane w „jednolity sposób” przez UE jako całość, ale nie można uznać, że w obecnych wnioskach przyjęto takie podejście. W rzeczywistości jest to kwestia, którą ma zajmować się wyłącznie państwo członkowskie pierwszego wjazdu, i brakuje sprawiedliwego podziału obciążenia na przykład za pośrednictwem obowiązkowej relokacji osób ubiegających się o azyl podczas procedury azylowej i rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu.

1.11. W szczególności należy opracować lepszą procedurę umożliwiającą identyfikację osób, w przypadku których uzyskanie ochrony w UE jest mało prawdopodobne⁽⁵⁾. We wniosku Komisji przewiduje się wprowadzenie **kontroli przesiewowej przed wjazdem**, która powinna mieć zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich znajdujących się na granicy zewnętrznej i niespełniających warunków wjazdu albo po sprowadzeniu na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych. Niestety jednak ta „kontrola przesiewowa przed wjazdem” przeprowadzana jest na granicy na terytorium państwa pierwszego wjazdu do UE. „Przed” oznacza, że dana osoba trafia do „zamkniętego ośrodka detencyjnego” i przebywa tam bez jakiegokolwiek możliwości przemieszczania się, dopóki organy państwa członkowskiego nie podejmą decyzji o przyznaniu jej azylu⁽⁶⁾ albo o nakazaniu powrotu do państwa pochodzenia lub tranzytu, i to tylko wówczas, gdy powrót ten jest możliwy, a w większości przypadków tak nie jest.

1.12. EKES popiera **unijne ramy wprowadzające jednolite zasady kontroli przesiewowej migrantów o nieregulowanym statusie** zatrzymanych na danym terytorium, **którzy uniknęli kontroli granicznej przy wjeździe do strefy Schengen. Ma to na celu ochronę strefy Schengen i zapewnienie skutecznego zarządzania migracją nieregulowaną lub nielegalną.**

1.13. EKES wzywa instytucje, agencje i partnerów społecznych UE do udziału w opracowywaniu dalszych strategii politycznych i programów (takich jak partnerstwa w zakresie talentów), wymiany najlepszych praktyk i wielostronnych programów tworzenia partnerstw w odniesieniu do istniejących „korytarzy humanitarnych”. Domaga się również opracowania nowych ram prawnych, wprowadzenia szybkich procedur umożliwiających szersze korzystanie z **wiz humanitarnych** przez większą liczbę osób (przez dostosowanie do obowiązujących przepisów art. 25 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009⁽⁷⁾) oraz uwzględnienia w polityce imigracyjnej mającej zastosowanie do obywateli państw trzecich spoza UE „sponsoringu” jako **zwykłego legalnego kanału wjazdu**. EKES zwraca uwagę współprawodawców na fakt, że istniejące wcześniej przepisy UE, takie jak układ z Schengen i traktat lizboński, już przewidują „ochronę uzupełniającą i ochronę czasową” osób uciekających przed wojnami lub klęskami żywiołowymi. Pokazuje to, w jaki sposób **można zagwarantować legalny wjazd w przypadku osób wymagających szczególnego traktowania, które potrzebują ochrony międzynarodowej, wykorzystując instrumenty ustawodawcze, którymi państwa członkowskie Unii Europejskiej już dysponują.**

⁽⁵⁾ Odsetek migrantów przybywających z krajów, dla których obywateli wskaźnik przyznawania azylu jest niższy niż 25 %, wzrósł z 14 % w 2015 r. do 57 % w 2018 r.

⁽⁶⁾ W kwestii stosowania zatrzymania w czasie procedury granicznej zob. ust. 179 i 183 wyroku Trybunału w sprawie C-808/18: „Na mocy art. 43 [...] dyrektywy [2013/32] państwa członkowskie są bowiem upoważnione do »zatrzymania« w rozumieniu art. 2 lit. h) dyrektywy 2013/33 osób ubiegających się o ochronę międzynarodową stawiających się na ich granicach przed przyznaniem im prawa do wjazdu na ich terytorium zgodnie z warunkami określonymi we wspomnianym art. 43 i w celu zagwarantowania skuteczności przewidzianych w tym przepisie procedur [...]”; „Ponadto z art. 43 ust. 1 dyrektywy 2013/32 wynika, że zatrzymanie oparte na tym przepisie jest uzasadnione wyłącznie w celu umożliwienia danemu państwu członkowskiemu zbadania, przed przyznaniem osobie ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej prawa wjazdu na jego terytorium, czy jej wniosek nie jest niedopuszczalny na podstawie art. 33 dyrektywy 2013/32 lub czy wniosek ten nie może zostać odrzucony jako bezzasadny z jednego z powodów wymienionych w art. 31 ust. 8 tej dyrektywy”.

⁽⁷⁾ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 810/2009 z dnia 13 lipca 2009 r. ustanawiające Wspólnotowy Kodeks Wizowy (kodeks wizowy) (Dz.U. L 243 z 15.9.2009, s. 1).

2. Ogólne uwagi i komentarze

2.1. W europejskim nowym pakcie postuluje się **kształtowanie polityki w sposób zintegrowany, który będzie łączył politykę w takich dziedzinach, jak azyl, migracja, powroty, ochrona granic zewnętrznych, zwalczanie handlu migrantami oraz stosunki z kluczowymi państwami trzecimi, i odzwierciedlał podejście obejmujące całą administrację rządową**. Omawiane projekty rozporządzeń będą ostatecznie jednak stanowiły ogromne obciążenie dla państw członkowskich południowej Europy, co w nieunikniony sposób spowoduje, że rozporządzenia te będą niemożliwe do zastosowania i nie osiągną zamierzonego rezultatu. Po upływie rozsądnego okresu państwa członkowskie będą *de facto* zmuszone odrzucać wiele wniosków o udzielenie azylu, nawet tych, które spełniają warunki udzielenia azylu, aby uniknąć sytuacji, w których coraz więcej osób jest przetrzymywanych razem w nieludzkich warunkach.

2.2. Państwa członkowskie z południa Europy nie mają innego wyboru, jak przekształcić się w ośrodki detencyjne albo ośrodki pobytu przed wyjazdem.

2.3. W niniejszej opinii skoncentrowano się na trzech instrumentach z dziewięciu zawartych w nowym pakcie: **(i) nowym rozporządzeniu w sprawie kontroli przesiewowej; (ii) zmienionym wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie procedur azylowych; (iii) zmienionym wniosku dotyczącym przekształcenia rozporządzenia Eurodac**.

3. Uwagi szczegółowe dotyczące nowego rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej

3.1. W nowym **rozporządzeniu w sprawie kontroli przesiewowej przewiduje się wprowadzenie procedury kontroli przesiewowej przed wjazdem** na terytorium państwa pierwszego wjazdu, która powinna mieć zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich znajdujących się na granicy zewnętrznej i niespełniających warunków wjazdu albo po sprowadzeniu na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych.

3.2. Dostępne dane świadczą o tym, że napływ obywateli państw trzecich, którzy ewidentnie wymagają ochrony międzynarodowej, jak obserwowano w latach 2015–2016, został częściowo zastąpiony mieszanym napływem osób.

3.3. Uwagi szczegółowe dotyczące celów i głównych elementów procedury kontroli przesiewowej

3.3.1. Kontrola przesiewowa, jako element nowego kompleksowego podejścia do migracji i przepływów mieszanych, ma przyczynić się do szybkiego ustalania tożsamości osób oraz identyfikowania wszelkich zagrożeń dla zdrowia i bezpieczeństwa, a także do szybkiego kierowania wszystkich obywateli państw trzecich, którzy znajdują się na granicy zewnętrznej i nie spełniają warunków wjazdu albo zostali sprowadzeni na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczej, na właściwą ścieżkę proceduralną. Celem powinno być również zapewnienie przydatnego narzędzia oraz umożliwienie pozostałym państwom UE udziału w tej kontroli i oceny osoby składającej wniosek podczas procedury azylowej.

3.3.2. Wniosek stanowi, że prawa podstawowe osób, których dotyczy przewidziana w nim kontrola, należy chronić za pomocą mechanizmu, który ma zostać opracowany przez państwa członkowskie.

3.3.3. Kontrola przesiewowa powinna polegać w szczególności na:

- a) wstępnej kontroli stanu zdrowia i identyfikacji osób wymagających szczególnego traktowania;
- b) kontroli tożsamości z wykorzystaniem informacji zawartych w europejskich bazach danych;
- c) rejestracji danych biometrycznych (tj. danych daktyloskopijnych i danych dotyczących wizerunku twarzy) w odpowiednich bazach danych, w zakresie, w jakim jeszcze jej nie dokonano; oraz
- d) kontroli bezpieczeństwa poprzez przeszukanie odpowiednich krajowych i unijnych baz danych, w szczególności Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), w celu zweryfikowania, czy dana osoba nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego.

3.3.4. Kontrola przesiewowa powinna być obowiązkowa i powinna być stosowana nie tylko w państwach pierwszego wjazdu, lecz we wszystkich państwach członkowskich, zgodnie z zasadą solidarności UE. Jak stwierdzono w nowym pakcie, procedura azylowa będzie prowadzona wyłącznie w krajach pierwszego wjazdu. **Jeżeli „obowiązkowa solidarność” nie przybierze formy „obowiązkowej relokacji” na mocy przepisów rozporządzenia w sprawie**

procedur azylowych lub jeżeli nie zostaną wprowadzone procedury umożliwiające ubieganie się o azyl w państwach członkowskich UE bez konieczności przekraczania granic UE, to rozporządzenie to nie będzie w praktyce stosowane. Powinny także istnieć zachęty do relokacji i czynniki zniechęcające do niej, a w każdym razie możliwość przeprowadzenia procedury azylowej w innych państwach członkowskich, a nie wyłącznie w państwie pierwszego wjazdu.

3.3.5. Oczekuje się, że proponowana kontrola przesiewowa wniesie wartość dodaną w obecne procedury i z wyjątkiem kwestii zdrowotnych nie powinna być przeprowadzana wyłącznie w państwach posiadających granice zewnętrzne.

3.3.6. Ten niezależny, skuteczny i stale funkcjonujący mechanizm monitorowania powinien obejmować w szczególności poszanowanie praw podstawowych w związku z kontrolą przesiewową, a także przestrzeganie mających zastosowanie przepisów krajowych w przypadku zatrzymania oraz **zgodność z zasadą non-refoulement**. Ponadto powinien on zapewniać szybkie i należyte rozpatrywanie skarg.

3.3.7. We wniosku potwierdza się rolę agencji UE – Fronteksu i Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu – które mogą towarzyszyć właściwym organom i wspierać je we wszystkich zadaniach związanych z kontrolą przesiewową, lecz nie jest to wystarczająco jasne. Nadano w nim również Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej istotną, lecz całkowicie nieprzejrzystą rolę we wspieraniu państw członkowskich w opracowaniu niezależnych mechanizmów monitorowania przestrzegania praw podstawowych w związku z kontrolą przesiewową, a także przestrzegania mających zastosowanie przepisów krajowych w przypadku zatrzymania oraz zgodności z zasadą non-refoulement.

4. Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie procedur azylowych

4.1. EKES uważa, że właściwy jest wybór nowego, zmienionego wniosku ustawodawczego w formie rozporządzenia UE zamiast dyrektywy, jak ma to miejsce obecnie. Zdaniem EKES nasuwa się jednak jasne pytanie, w jaki sposób można ten wniosek wyegzekwować i wdrożyć we wszystkich państwach członkowskich, w szczególności tych, które były przedmiotem postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. **EKES może poprzeć ten wniosek tylko wtedy, gdy nie będzie on prowadził do przekształcenia państw członkowskich na południu w ośrodki detencyjne lub ośrodki pobytu dla ludzi przed wyjazdem.**

4.2. EKES z zadowoleniem przyjmuje zamiar przyświecający wnioskowi Komisji, by poprawić koordynację i wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej oraz osiągnąć dalszą harmonizację decyzji azylowych i nakazujących powrót. Ubolewa jednak, że przedstawiono więcej wniosków służących koordynacji wdrażania zamkniętych ośrodków detencyjnych w państwach pierwszego wjazdu niż wniosków dotyczących wspólnego systemu azylowego, wskutek czego wyłączny obowiązek zarządzania osobami ubiegającymi się o azyl nakłada się na państwa pierwszego wjazdu. Sprawia to przytłaczające wrażenie, że **wnioski, które mają być wdrożone, dotyczą państw południa, i nie wspomina się w nich o relokacji podczas stosowania „procedur granicznych”.**

4.3. Ponadto EKES wyraża ubolewanie, że we wniosku nie określono właściwie potencjalnych problemów związanych z funkcjonowaniem programów powrotów, przede wszystkim w odniesieniu do gotowości w praktyce państw trzecich, państw pochodzenia lub państw tranzytu do współpracy z UE.

4.4. EKES podkreśla pilną potrzebę sformułowania bardziej kompleksowej strategii opartej na systemie zrównoważonej i współdzielonej odpowiedzialności za zarządzanie przepływami migracyjnymi między państwami UE a państwami trzecimi.

4.5. Ponadto EKES podkreśla potrzebę zapewnienia odpowiedniej ochrony rodzinom z dziećmi i wzywa Komisję, by zwróciła szczególną uwagę na małoletnich bez opieki, ogólną skuteczność procedur udzielania wskazówek dotyczących azylu, wskaźniki dotyczące norm operacyjnych oraz zestawienie przykładów najlepszych praktyk (opublikowane przez Europejski Urząd Wspierania w dziedzinie Azylu (EASO)). **Niedopuszczalne jest, że osobę uznaje się za dziecko jedynie, jeśli nie ukończyła 12 lat, a nie 18 lat, jak przewiduje prawo międzynarodowe. Zgodnie z Konwencją ONZ o prawach dziecka z 1989 r. dziecko oznacza każdą osobę w wieku poniżej 18 lat.**

4.6. Podczas niedawnych konsultacji organizacje społeczeństwa obywatelskiego zaproponowały zmianę niektórych przepisów dotyczących ustalania odpowiedzialności oraz zapewnienie mechanizmu obowiązkowej solidarności, w tym wobec osób schodzących na ląd po operacjach poszukiwawczo-ratowniczych. **Organizacje pozarządowe opowiedziały się też za wspólnym zrozumieniem „odpowiedzialności” państw członkowskich i wezwały do zmiany systemu dublińskiego, aby obejmował on bardziej trwałe mechanizm relokacji⁽⁸⁾. EKES zadaje pytanie, w jaki sposób na podstawie nowego zmienionego wniosku można realistycznie wdrożyć prawidłowo funkcjonujący mechanizm solidarności między państwami członkowskimi. Przepisy dotyczące ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, obecnie określone w rozporządzeniu w sprawie zarządzania azylem i migracją, powinny zostać określone w rozporządzeniu w sprawie procedur azylowych, co umożliwiłoby rozpatrywanie wniosków również przez inne państwa członkowskie za pośrednictwem Eurodac.**

5. Zmiana wniosku z 2016 r. dotyczącego przekształcenia rozporządzenia Eurodac

5.1. **Zmiana wniosku z 2016 r. dotyczącego przekształcenia rozporządzenia Eurodac ma na celu stworzenie powiązania między poszczególnymi osobami a procedurami, którym te osoby podlegają, aby lepiej kontrolować nieregularną migrację i wykrywać przypadki niedozwolonego przemieszczania się.**

5.2. Głównym celem Eurodac jest identyfikacja osób ubiegających się o azyl oraz ułatwianie – przy użyciu danych daktyloskopijnych i danych dotyczących wizerunku twarzy („biometrii”) – dostarczania dowodów pomocnych w ustaleniu, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu złożonego w UE.

5.3. EKES nie jest przekonany, że korzystanie z Eurodac⁽⁹⁾ byłoby odpowiednim narzędziem zwalczania migracji nieregulowanej ani że stanowiłoby skuteczne wsparcie państw członkowskich w monitorowaniu przyznawania pomocy w dobrowolnym powrocie i środków reintegracyjnych⁽¹⁰⁾.

5.4. Wniosek zmieniający wniosek z 2016 r. opiera się na wstępnym porozumieniu między współprawodawcami, uzupełnia te zmiany i ma na celu **przekształcenie Eurodac we wspólną europejską bazę danych, która będzie wspierać politykę UE w obszarze azylu, przemieszczeń i migracji nieregulowanej.**

5.5. Ponadto ma na celu gromadzenie bardziej dokładnych i kompletnych danych będących źródłem informacji na etapie kształtowania polityki, a tym samym skuteczniejsze wspieranie kontroli migracji nieregulowanej i wykrywania niedozwolonego przemieszczania się dzięki **zliczaniu poszczególnych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, a nie tylko samych wniosków. EKES uważa jednak, że ten rozbudowany system musi również zapewniać migrantom możliwość ubiegania się o azyl w innym państwie członkowskim, bez ograniczenia do państwa pierwszego wjazdu.**

5.6. Eurodac zamierza również wspierać wypracowanie odpowiednich rozwiązań politycznych w tym obszarze, **umożliwiając sporządzanie statystyk przez łączenie danych z różnych baz.**

5.7. EKES zgadza się, że wspólne zasady dotyczące pobierania – do celów Eurodac – odcisków palców i danych dotyczących wizerunku twarzy obywateli państw trzecich muszą być stosowane w ten sam sposób we wszystkich państwach członkowskich.

5.8. EKES opowiada się za utworzeniem **instrumentu służącego gromadzeniu wiedzy i zapewniającego Unii Europejskiej informacje na temat liczby obywateli państw trzecich wjeżdżających na terytorium UE w nieregulowany sposób lub w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych i ubiegających się o ochronę międzynarodową – czegoś, co jest niezbędne na potrzeby kształtowania zrównoważonej i opartej na dowodach polityki w obszarze migracji i wiz.**

⁽⁸⁾ Sprawozdanie z projektu Centrum Studiów nad Polityką Europejską (CEPS), *Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?* [Poszukiwanie i ratowanie, rozwiązania w zakresie sprowadzania na ląd i relokacji w regionie Morza Śródziemnego. Uciekanie od odpowiedzialności?], czerwiec 2019 r.

⁽⁹⁾ Poprawi to zdolności państw członkowskich w zakresie monitorowania w tej dziedzinie i zapobiegnie zjawisku polegającemu na wyborze najkorzystniejszych wspomaganych dobrowolnych powrotów i środków reintegracyjnych (AVRR), ponieważ państwa członkowskie będą miały natychmiastowy dostęp do tych informacji, a osoba, której przyznano pomoc w jednym państwie członkowskim, będzie musiała powstrzymać się od przeprowadzki do innego państwa członkowskiego w celu uzyskania innego rodzaju wsparcia lub lepszej pomocy. Obecnie państwa członkowskie nie dysponują wspólną bazą danych ani żadnym sposobem na ustalenie, czy osoba powracająca skorzystała już ze wsparcia w zakresie powrotów i reintegracji. Informacje te są niezbędne do zwalczania nadużyć i podwójnych korzyści.

⁽¹⁰⁾ System wjazdu/wyjazdu umożliwia państwom członkowskim wykrywanie obywateli państw trzecich, którzy przebywają nielegalnie, mimo że wjechali na terytorium UE legalnie. Nie istnieje jednak żaden system pozwalający na identyfikację nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, którzy wjeżdżają do UE przez jej granice zewnętrzne w nieregulowany sposób. Obecny system Eurodac jest idealną bazą danych służącą do przechowywania tego rodzaju informacji, ponieważ zawiera już takie dane. Obecnie gromadzenie takich danych ogranicza się do pomocy w określaniu państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu. Identyfikacja nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz osób, które w nieregulowany sposób wjechały do Unii Europejskiej przez jej granice zewnętrzne, pomoże zwłaszcza państwom członkowskim w ponownym wydaniu dokumentu obywatelowi państwa trzeciego do celów powrotu.

5.9. Kolejnym celem Eurodac jest udzielenie dodatkowego wsparcia organom krajowym zajmującym się osobami ubiegającymi się o azyl, których wniosek został już odrzucony w innym państwie członkowskim, przez oznaczanie odrzuconych wniosków, ale organom krajowym należy przyznać prawo do ponownego rozpatrzenia wniosku rozpatrywanego przez inne państwo członkowskie.

Bruksela, dnia 25 lutego 2021 r.

Christa SCHWENG
Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

ZAŁĄCZNIK

Następująca poprawka, która uzyskała poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów, została odrzucona w trakcie debaty (art. 43 ust. 2 regulaminu wewnętrznego):

Punkt 2.2

Zmienić

2.2. Państwa członkowskie z południa Europy nie mają innego wyboru, jak zakładać zamknięte ~~przekształcić się w ośrodki detencyjne~~ ~~albo ośrodki pobytu przed wyjazdem~~, w których sytuacja osób ubiegających się o azyl jest bardzo problematyczna pod względem warunków życia i praw.

Uzasadnienie

Obecny tekst można z łatwością błędnie zrozumieć, ponieważ same kraje nie są przekształcane ani w ośrodek detencyjny, ani w cokolwiek innego. W krajach tworzy się ośrodki pobytu przed wyjazdem.

Wynik głosowania

Za: 96

Przeciw: 100

Wstrzymało się: 47

Następujące akapity opinii sekcji zostały zmienione wskutek przyjęcia poprawki przez Zgromadzenie, ale uzyskały poparcie co najmniej jednej czwartej oddanych głosów (art. 43 ust. 2 regulaminu wewnętrznego):

1.1. EKES przyjmuje do wiadomości nowy pakt o migracji i azylu, który ma na celu zajęcie się wieloaspektowym i złożonym zjawiskiem. EKES uważa, że nowe rozporządzenia wnoszą pozytywny wkład w skuteczniejsze zabezpieczenie granic UE i ustanawiają lepszy i bezpieczniejszy proces kontroli osób przybywających do UE. Niemniej zintegrowana, wspólna, odporna i przyszłościowa strategia UE jest tu bardzo potrzebna i powinna była powstać już dawno temu. Niestety, w odniesieniu do całościowej kwestii migracji i azylu Komisja proponuje te same stare rozwiązania, które mimo przeformułowania, są nadal – jak to zwykle ma miejsce – niezachęcające i niekorzystne dla państw południowej Europy. **Co więcej, cztery czy pięć zainteresowanych państw członkowskich stanie się „zamkniętymi ośrodkami odosobnienia”⁽¹⁾ dla ludzi na okres co najmniej sześciu lub siedmiu miesięcy, jeśli nie więcej, aż do czasu, gdy wynik procedur będzie znany. Doprowadzi to do sytuacji 20 razy gorszych niż wcześniej zaistniałe.**

Wynik głosowania

Za: 105

Przeciw: 99

Wstrzymało się: 43

1.2. EKES pragnie zwrócić uwagę na to, że Komisja wydaje się wykazywać brak dobrej woli wobec sugestii Komitetu. We wszystkich swoich opiniach (SOC/649, SOC/669 i SOC/670) EKES krytykuje przyjęcie zarówno rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją, jak i rozporządzenia w sprawie procedur azylowych. EKES pragnie również zauważyć, że z analizy dziewięciu rozporządzeń i kontaktów z Komisją wynika, iż perspektywy wdrożenia tych dziewięciu różnych rozporządzeń są nikłe. Typowe dla Komisji jest to, że nie traktuje ona imigracji jako pojedynczej kwestii, lecz raczej utrzymuje, że wszelkie przedłożone propozycje lub sugestie wchodzą w zakres innego rozporządzenia. W związku z tym żadnych kwestii nie można ze sobą znacząco powiązać, co oznacza, że są one rozpatrywane indywidualnie w ramach każdego wyłączonego rozporządzenia. Ujmując rzecz prosto, przy każdej obserwacji Komisja powołuje się na inną zasadę bądź po prostu odrzuca wszystkie uwagi, argumentując, że mają do nich zastosowanie różne przepisy.

⁽¹⁾ Pojęcie odmowy wjazdu istnieje zarówno w dorobku Schengen, jak i w dorobku w zakresie prawa azylowego (art. 43 dyrektywy w sprawie procedur azylowych).

Wynik głosowania

Za: 101

Przeciw: 97

Wstrzymało się: 41
