PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

2008/2305(INI)

20.11.2008

PROJEKT SPRAWOZDANIA

w sprawie planu polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE
(2008/2305(INI))

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Giusto Catania

SPIS TREŚCI

Strona

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO 3

PROJEKT REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

w sprawie planu polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE
(2008/2305(INI))

Parlament Europejski,

– uwzględniając art. 63 ust. 1 i 2 Traktatu WE,

– uwzględniając Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej proklamowaną w dniu 7 grudnia 2000 r.,

– uwzględniając Konwencję genewską z 1951 r. dotyczącą statusu uchodźców oraz jej protokół uzupełniający z 1967 r.,

– uwzględniając rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego,

– uwzględniając dyrektywę Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającą minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich („dyrektywa w sprawie przyjmowania uchodźców”),

– uwzględniając dyrektywę Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich („dyrektywa w sprawie procedur”),

– uwzględniając dyrektywę Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osób, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stosowania dyrektywy 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich (COM(2007)0745),

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 14 kwietnia 2005 r. w sprawie Lampedusy[1],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 6 kwietnia 2006 r. w sprawie sytuacji obozów uchodźców na Malcie[2],

– uwzględniając swoją rezolucję z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawie azylu: współpraca praktyczna, jakość procesu decyzyjnego w ramach wspólnego europejskiego systemu

[1] Dz.U. C 33 E z 9.2.2006, s. 598.
[2] Dz.U. C 293 E z 2.12.2006, s. 301.

azylowego[1],

– uwzględniając rezolucję Parlamentu Europejskiego z dnia 2 września 2008 r. w sprawie oceny systemu dublińskiego[2]

– uwzględniając sprawozdania Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w sprawie kontroli warunków przyjmowania dokonanych w różnych ośrodkach zatrzymań,

– uwzględniając wyrok Trybunału Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich z dnia 6 maja 2008 r. w sprawie C-133/06: Parlament Europejski przeciwko Radzie Unii Europejskiej[3] , której przedmiotem było postępowanie w sprawie o uchylenie dyrektywy 2005/85/WE dotyczącej procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich, wniesionej w celu stwierdzenia nieważności postanowień dyrektywy dotyczących procedury przyjmowania i zmiany wspólnych list minimalnych bezpiecznych krajów,

– uwzględniając Europejski pakt na rzecz migracji i azylu przyjęty przez Radę Europejską w dniach 15 i 16 października 2008 r., którego czwartym celem jest „stworzenie Europy, która będzie miejscem azylu”,

– uwzględniając art. 45 Regulaminu,

– uwzględniając sprawozdanie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (A6-0000/2008),

A. mając na uwadze, że wprawdzie instrumenty prawne pierwszego etapu wprowadzania wspólnego europejskiego systemu azylowego pozwoliły na ustanowienie wspólnych minimalnych norm, lecz nie umożliwiły stworzenia takich samych warunków kwalifikujących do ochrony na terytorium Unii, wskutek czego nadal istnieją takie zjawiska jak wtórne przemieszczanie się osób ubiegających się o azyl i wielokrotne składanie wniosków,

B. mając na uwadze, że wyjątkowo niska liczba wniosków o azyl (w porównaniu z sytuacją w przeszłości) w większości państw członkowskich, co zauważa Komisja w swoim planie działania, wynika m.in. z trudności w uzyskaniu ochrony ze względu na walkę z nielegalną imigracją, z niskich wskaźników uznawalności statusu uchodźcy, co niejednokrotnie zniechęca potencjalnych wnioskodawców, oraz z faktu niewystarczającego poinformowania w chwili wjazdu na terytorium Unii,

C. mając na uwadze, że system dubliński może doprowadzić do nałożenia na niektóre państwa członkowskie nieproporcjonalnego ciężaru zadań, i to tylko ze względu na ich szczególne położenie geograficzne,

D. mając na uwadze, że w sprawozdaniu z oceny dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania Komisja zwraca uwagę na poważne problemy pojawiające się w związku ze stosowaniem dyrektywy, w szczególności w ośrodkach zamkniętych i strefach

[1] Dz.U. C 146 E z 12.6.2008, s. 364.
[2] Teksty przyjęte w tym dniu, P6_TA-PROV(2008)0385.
[3] Dz.U. C 158 z 21.06.2008, s. 3.

tranzytu, o czym delegacje parlamentarne mogły przekonać się na miejscu podczas licznych wizyt,

Uwagi ogólne

1. ubolewa z powodu planowanego przesunięcia na rok 2012 terminu realizacji drugiego etapu wspólnego europejskiego systemu azylowego, którego wprowadzenie ma wyeliminować niekorzystne rozbieżności w polityce azylowej państw członkowskich;

2. zwraca uwagę, że ujednolicenie norm ma doprowadzić do ustanowienia wspólnej procedury azylowej oraz jednolitego statusu w zakresie azylu i w związku z tym powinno zapewnić wysoki stopień ochrony w całej Unii wystrzegając się przy tym równania do najniższego poziomu, w wyniku czego wspólny system azylowy mógłby utracić swoją wartość dodaną;

3. przypomina, że Unia powinna przewidzieć na granicach zewnętrznych mechanizmy służące do identyfikacji osób ubiegających się o azyl i zagwarantowania osobom uprawnionym do ochrony międzynarodowej wstępu na swoje terytorium, w tym w ramach przeprowadzania kontroli na granicach zewnętrznych;

4. domaga się, aby Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (Frontex) dostarczyła szczegółowych danych na temat liczby osób ubiegających się o azyl, rozpoznanych jako takie podczas prowadzonych przez nią operacji oraz na temat losu osób wydalonych podczas takich operacji;

Poprawa obowiązującego prawodawstwa

5. z zadowoleniem przyjmuje fakt, że Trybunał Sprawiedliwości Wspólnot Europejskich na mocy swojego wyroku w sprawie C-133/06 z dnia 6 maja 2008 r. uchylił art. 29 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 3 „dyrektywy w sprawie procedur", dotyczące przyjmowania i zmiany wspólnej listy minimalnej bezpiecznych krajów pochodzenia oraz wspólnej listy bezpiecznych krajów trzecich,

6. z zadowoleniem przyjmuje pozytywne doświadczenia kilku państw członkowskich w zakresie przyjmowania osób ubiegających się o azyl – od daty złożenia wniosku o ochronę międzynarodową – w otwartych ośrodkach i przy pełnej integracji ze społecznościami lokalnymi;

7. uważa, że osoby ubiegające się o azyl to osoby znajdujące się w szczególnie trudnej sytuacji, które wymagają odpowiednich warunków przyjmowania; zwraca uwagę, że atmosfera środowiska więziennego w żadnym wypadku nie pomoże im w poradzeniu sobie z traumatycznymi przeżyciami, których doświadczyli w swoich krajach pochodzenia czy podczas podróży do Europy;

8. ubolewa z powodu faktu, że w wielu państwach członkowskich nadal praktykowane jest zatrzymywanie osób ubiegających się o azyl w przypadku nielegalnego wstępu na ich terytorium i w związku z tym z zadowoleniem przyjmuje wyrażony przez Komisję zamiar wprowadzenia do dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania gwarancji proceduralnych na wypadek zatrzymania;

9. uważa, że zasadnicze znaczenie ma sprecyzowanie zakresu stosowania nowej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania tak, by obejmowała ośrodki detencyjne, strefy tranzytu i procedury graniczne;

10. zaleca wprowadzenie w „dyrektywie w sprawie przyjmowania uchodźców" formalnego systemu identyfikacji osób znajdujących się w szczególnie trudnej sytuacji, w szczególności osób małoletnich pozbawionych opieki, osób starszych uzależnionych od opieki, osób niepełnosprawnych, kobiet ciężarnych, samotnie wychowujących rodziców z dziećmi oraz osób po traumatycznych przejściach (ofiary tortur, gwałtu, przemocy psychicznej, fizycznej i seksualnej);

11. uważa, że należy ustanowić jednolitą procedurę udzielania azylu obejmującą wszystkie wnioski o udzielenie międzynarodowej ochrony (status uchodźcy, ochrona uzupełniająca, tymczasowa ochrona);

12. z zadowoleniem przyjmuje wyrażony przez Komisję zamiar sprecyzowania warunków uzyskania ochrony uzupełniającej, a zwłaszcza fakt zasugerowania przez nią przeglądu poziomu praw i korzyści przysługujących beneficjentom tego rodzaju ochrony;

13. uważa za pożądane skoordynowanie informacji o krajach pochodzenia będących w posiadaniu różnych państw członkowskich i zachęca Komisję do zwiększenia wysiłków na rzecz ustanowienia wspólnej bazy danych;

14. uważa, że podczas przeglądu rozporządzenia dublińskiego należałoby przewidzieć stworzenie mechanizmu zamrażania przeniesień do państw członkowskich, które ze względu na ograniczoną zdolność przyjmowania nie byłyby w stanie należycie rozpatrzyć wniosków;

Struktury administracyjne

15. zdecydowanie popiera utworzenie Europejskiego Urzędu Wsparcia ds. Polityki Azylowej, który powinien działać w ścisłej współpracy z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz z organizacjami pozarządowymi specjalizującymi się w dziedzinie azylu;

16. uważa, że jednym z zadań urzędu wsparcia powinna być szczegółowa analiza rozbieżności występujących w zakresie polityki azylowej, aby w ten sposób przyczyniał się do jej ulepszenia;

17. żywo zachęca Komisję do kontynuowania prac nad opracowaniem wspólnego programu szkoleń dla pracowników służb azylowych, zważywszy że istnieje bezpośredni związek między jakością decyzji wydawanych w tej dziedzinie a jakością wyszkolenia i poinformowania urzędników podejmujących takie decyzje na szczeblu krajowym; uważa, że konsultacje z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego specjalizującymi się w tej dziedzinie zapewniłyby skuteczność prac nad opracowywaniem programów szkoleń;

Integracja osób objętych ochroną międzynarodową

18. ubolewa, że ustanowione w systemie dublińskim zasady określania państwa właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl nie uwzględniają życzeń osób ubiegających się o azyl

i uważa, że przy określaniu właściwego państwa członkowskiego należy w większym stopniu brać pod uwagę określone kryteria dotyczące względów rodzinnych, kulturowych i językowych z myślą o ułatwieniu integracji osób ubiegających się o azyl;

19. uważa, że pierwszym krokiem w celu uwzględnienia życzeń osób ubiegających się o azyl pragnących, by ich wniosek był rozpatrywany w państwie członkowskim, które wybrali do złożenia wniosku, byłoby wdrożenie mechanizmu mającego na celu umożliwienie państwom członkowskim zawierania, pod nadzorem Komisji, dwustronnych umów dotyczących „anulowania" przeniesień równoważnej liczby ubiegających się o azyl, za ich zgodą i przy pełnym poszanowaniu ich praw, w szczególności w zakresie łączenia rodzin;

20. wzywa Radę do osiągnięcia porozumienia w sprawie objęcia uchodźców i osób korzystających z ochrony uzupełniającej zakresem stosowania dyrektywy w sprawie statusu rezydenta długoterminowego;

21. z zadowoleniem przyjmuje wyrażony przez Komisję zamiar zaproponowania zmiany dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania z myślą o ułatwieniu ubiegającym się o azyl dostępu do rynku pracy, zważywszy że włączenie w życie zawodowe jest podstawowym warunkiem ich integracji;

22. podkreśla konieczność poprawy dostępu osób objętych ochroną uzupełniającą do praw społecznych i gospodarczych, biorąc pod uwagę, że ma to decydujące znaczenie dla ich integracji;

Mechanizmy solidarności

23. uważa, że jednym z celów wspólnego europejskiego systemu azylowego powinno być wprowadzenie skutecznych mechanizmów solidarności służących poprawie sytuacji krajów, do których napływają największe fale osób ubiegających o azyl i które mają trudności z zapewnieniem im odpowiednich warunków przyjmowania, rozpatrywaniem wniosków w odpowiednim terminie i w przepisowej formie lub z integracją osób ubiegających się o azyl posiadających status uchodźcy;

24. jest zdania, że solidarność nie może ograniczać się do przyznania środków finansowych i że należy ustanowić mechanizmy przesiedleń wewnętrznych, na zasadzie dobrowolności, które umożliwiłyby osobom objętym ochroną międzynarodową przyjęcie przez państwo członkowskie inne niż te, które przyznało im prawo do takiej ochrony;

25. uważa, że należy sprawdzić możliwość rozszerzenia zakresu stosowania dyrektywy 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców, aby umożliwić przyjmowanie szczególnych kategorii osób potrzebujących tymczasowo ochrony międzynarodowej w przypadku braku masowego napływu wysiedleńców;

26. zachęca do utworzenia pod egidą przyszłego urzędu wsparcia ds. polityki azylowej zespołów ekspertów w zakresie azylu, które mogłyby świadczyć pomoc na rzecz państw członkowskich odnotowujących nieprzewidziane masowe napływy osób ubiegających się o azyl i niebędących w stanie sobie z tym poradzić;

27. z zadowoleniem przyjmuje wyrażony przez Komisję zamiar przeprowadzenia badania

w celu przeglądu możliwych sposobów osiągnięcia poprawy w zakresie solidarności finansowej wewnątrz UE i z zainteresowaniem oczekuje propozycji w tym zakresie;

Współpraca z państwami trzecimi

28. oczekuje na ocenę regionalnych programów ochrony, zapowiedzianą przez Komisję w planie działania na 2008 r., i wzywa Komisję do lepszej koordynacji działań prowadzonych w tym kontekście przez jej różne służby z myślą o zoptymalizowaniu synergii między nimi oraz do przedstawiania mu sprawozdań z działań podejmowanych w tym celu;

29. uznaje znaczenie wzmocnienia zdolności przyjmowania w przypadku krajów pierwszego azylu oraz stworzenia na szczeblu europejskim, przy ścisłej współpracy z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, programu przesiedleń, w którym zostałyby określone wspólne kryteria i mechanizmy współpracy;

30. z dużym zainteresowaniem przyjmuje pomysł wprowadzenia „procedur przyjmowania ochronnego” i żywo zachęca Komisję do rozważenia konkretnych rozwiązań i praktycznych skutków stosowania tego rodzaju środków;

31. z zainteresowaniem oczekuje wyników badań dotyczących wspólnego rozpatrywania wniosków o przyznanie azylu poza terytorium Unii, które Komisja planuje na 2009 r. i przestrzega przed wszelkimi próbami przenoszenia odpowiedzialności za przyjmowanie ubiegających się o azyl i rozpatrywanie stosownych wniosków na kraje trzecie lub na Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców;

o o

o

32. zobowiązuje swojego przewodniczącego do przekazania niniejszej rezolucji Radzie, Komisji oraz Wysokiemu Komisarzowi Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców.