

**Opinia Komitetu Regionów „Zwiększenie solidarności wewnątrz UE w dziedzinie azylu”**

(2012/C 277/03)

## KOMITET REGIONÓW

- Podkreśla zasadnicze znaczenie azylu jako prawa człowieka, lecz także jako „dorobku” cywilizacyjnego, usankcjonowanego w aktach prawa międzynarodowego, takich jak konwencja genewska, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), i w ustawodawstwach wszystkich państw członkowskich, bez żadnych wyjątków, z zasadą non-refoulement jako podstawą funkcjonowania instrumentów polityki azylowej.
- Przypomina, że zgodnie z art. 80 TFUE solidarność wraz ze sprawiedliwym podziałem odpowiedzialności to instytucjonalne koncepcje regulujące wszystkie europejskie strategie polityczne, które w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dotyczą przemieszczania się osób, a konkretnie zarządzania granicami zewnętrznymi, przekraczania tych granic, azylu, ochrony międzynarodowej i imigracji. Artykuł ten stanowi wystarczającą podstawę prawną dla europejskich środków legislacyjnych mających na celu zwiększenie solidarności i sprzyjanie sprawiedliwemu podziałowi odpowiedzialności.
- Zwraca uwagę na to, że w obecnej sytuacji konieczne są konkretne przejawy solidarności w dziedzinie azylu między UE i państwami członkowskimi. Jest przekonany, że nie będzie można osiągnąć wspólnego i wysokiego poziomu ochrony osób ubiegających się o międzynarodową ochronę lub mających do niej prawo bez mechanizmów uwzględniających duże różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi zarówno w odniesieniu do liczby przyjmowanych na ich terytorium obywateli państw trzecich, jak i w odniesieniu do możliwości finansowych, technicznych i innych, dostępnych w zarządzaniu przepływami migracyjnymi.
- Podkreśla lokalny i regionalny wymiar solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności w dziedzinie polityki azylowej. Podkreśla, że samorządy lokalne odgrywają bardzo ważną rolę w informowaniu społeczeństwa oraz że mogą się przyczynić do zwiększania wiedzy na temat azylu i ochrony międzynarodowej i w ten sposób wywierać pozytywny wpływ na warunki przyjmowania migrantów i na ich akceptowanie przez społeczność lokalną.

<b>Sprawozdawca</b>	Theodoros GKOTSOPULOS (Grecja, PSE), członek rady miejskiej, Pallini (Attyka)
<b>Dokument źródłowy</b>	Komunikat Komisji w sprawie zwiększenia solidarności wewnątrz UE w dziedzinie azylu. Agenda UE na rzecz lepszego podziału odpowiedzialności i większego wzajemnego zaufania  COM(2011) 835 final

## I. ZALECENIA POLITYCZNE

### KOMITET REGIONÓW

#### Uwagi ogólne

1. Zwraca uwagę na to, że mieszane przepływy migracyjne występują we wszystkich państwach członkowskich UE i są aktualnym tematem z pierwszych stron gazet, głównie wskutek obecnych gwałtownych przemian politycznych w krajach Afryki Północnej i na Bliskim Wschodzie, lecz także ze względu na ogólną sytuację polityczną w państwach takich jak Afganistan, Pakistan, Irak czy Iran, i że te okoliczności prowadzą do kolejnych przemieszczeń ludności w kierunku Europy. Te mieszane przepływy migracyjne stwarzają na zewnętrznych granicach Unii problemy o różnym stopniu natężenia, które mają z kolei wpływ na funkcjonowanie instrumentów polityki azylowej niektórych państw członkowskich i przyczyniają się do powstawania wyzwań humanitarnych.

2. Podkreśla, że ostry kryzys gospodarczy, doświadczający szczególnie śródziemnomorskie państwa UE, które przyjmują nieproporcjonalnie dużą liczbę osób ubiegających się o azyl, oraz wynikająca z tego niezdolność tych państw do wystarczająco skutecznego rozwiązania powstałego problemu to negatywne czynniki utrudniające podjęcie odpowiednich działań i pogarszające już i tak trudną sytuację.

3. Sądzi, że konieczne jest opracowanie znaczącej wspólnej polityki europejskiej w zakresie migracji i azylu, zgodnej z zaleceniami zawartymi w programie sztokholmskim. Polityka ta powinna powstać w wyniku przyjęcia zintegrowanego podejścia, którego podstawą byłoby skuteczne zarządzanie legalną migracją połączone ze zwalczaniem migracji nielegalnej, a także, i przede wszystkim, umocnienie systemów azylowych.

4. Podkreśla zasadnicze znaczenie azylu jako prawa człowieka, lecz także jako „dorobku” cywilizacyjnego, usankcjonowanego w aktach prawa międzynarodowego, takich jak konwencja genewska, Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), i w ustawodawstwach wszystkich państw członkowskich, bez żadnych wyjątków, z zasadą non-refoulement jako podstawą funkcjonowania instrumentów polityki azylowej.

5. Zwraca uwagę na prawa pokrewne, uzupełniające prawo do azylu, czyli prawo do godności, zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania, ochronę w przypadku deportacji, wydalenia lub ekstradycji czy też prawo do skutecznego środka odwoławczego i dostępu do bezstronnego sądu, a także prawo do łączenia rodzin.

6. Dostrzega postępy w opracowywaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego, jest jednak zdania, że należy ponowić apel o ukończenie prac nad nim do 2012 r. zawarty w programie sztokholmskim, a także zwrócić się do państw członkowskich, Rady i Parlamentu Europejskiego o okazanie politycznej woli doprowadzenia do końca negocjacji dotyczących przeglądu dyrektyw w sprawie warunków przyjmowania i procedur azylowych oraz reformy rozporządzeń dublińskich i systemu Eurodac.

7. Podkreśla, że jedną z zasad przewodnich działania wspólnego europejskiego systemu azylowego ma być także konkretna obrona praw osób, które potrzebują ochrony międzynarodowej, a nie tylko zapewnianie bezpieczeństwa w ścisłym znaczeniu tego słowa czy ochrona terytorium państwa.

8. Pragnie zaznaczyć, że prawdziwie wspólny system azylowy funkcjonuje w oparciu o jednolitość praw i procedur na całym terytorium UE, a jego celem powinno być eliminowanie ryzyka wystąpienia poważnych rozbieżności w rozpatrywaniu wniosków o azyl. W związku z tym pochwała wysiłki zmierzające do zmiany istniejących przepisów tak, aby umożliwiły one ustalenie raczej wspólnych zasad, a nie norm minimalnych.

9. Wskazuje na ostatnie orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w Luksemburgu<sup>(1)</sup>, w których bardziej niż jakiegokolwiek inne kwestie podkreślono a) ogromne niedostatki w obecnym systemie prawnym, szczególnie w odniesieniu do rozporządzenia dublińskiego, oraz b) luki prawne poważnie zagrażające, w obecnych czasach kryzysu, prawom osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, wynikające z rozbieżności w działaniach podejmowanych przez poszczególne państwa członkowskie w wymiarze politycznym, prawnym i praktycznym. We wspomnianych orzeczeniach zaznaczono konieczność opracowania wspólnego zintegrowanego europejskiego systemu azylowego, a także – w odniesieniu do tego przedsięwzięcia – wzmocnienia przepisów ustalonych w rozporządzeniu dublińskim za pomocą regulacji uwzględniających przyczyny kryzysów i służących dzięki temu zapobieganiu szkodliwemu wpływowi niedostatków w systemach poszczególnych państw członkowskich na całość wspólnego systemu i ochronę praw człowieka.

<sup>(1)</sup> Sprawa M.S.S przeciwko Belgii i Grecji, wyrok wydany przez Europejski Trybunał Praw Człowieka w Strasburgu w dniu 21 stycznia 2011 r., oraz sprawa N.S. przeciwko ministrowi spraw wewnętrznych (Secretary of State for the Home Department) Wielkiej Brytanii i sprawa M.E. i inni, wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z dnia 21 grudnia 2011 r. w sprawach połączonych odnoszących się do wniosków o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym C-411/10 i C-493/10.

10. Uważa, że wobec skali zjawiska migracji należy dokonać dużych zmian w polityce azylowej UE oraz że wdrożenie skutecznych metod i strategii zarządzania tym zjawiskiem staje się pilną potrzebą.

11. Przypomina, że zgodnie z art. 80 TFUE solidarność wraz ze sprawiedliwym podziałem odpowiedzialności to instytucjonalne koncepcje regulujące wszystkie europejskie strategie polityczne, które w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dotyczą przemieszczania się osób, a konkretnie zarządzania granicami zewnętrznymi, przekraczania tych granic, azylu, ochrony międzynarodowej i imigracji. Artykuł ten stanowi wystarczającą podstawę prawną dla europejskich środków legislacyjnych mających na celu zwiększenie solidarności i sprzyjanie sprawiedliwemu podziałowi odpowiedzialności.

12. Uznaje, że solidarność jest ściśle związana z odpowiedzialnością, i wzywa wszystkie państwa członkowskie do uregulowania sytuacji wewnętrznej w ich własnych granicach tak, by wywiązywać się z zobowiązań, które przyjęły na arenie międzynarodowej i na szczęblu Unii oraz przestrzegać ich. Komitet podkreśla jednak, że w dziedzinie prawa lub w wymiarze praktycznym nie można z ograniczonej koncepcji odpowiedzialności uczynić wstępnego i nieodzownego warunku solidarności: istnieją bowiem przypadki, w których konkretny przejaw solidarności może w odpowiednim momencie przyczynić się do efektywnego przestrzegania zobowiązań.

13. Zwraca uwagę na to, że w obecnej sytuacji konieczne są takie konkretne przejawy solidarności w dziedzinie azylu między UE i państwami członkowskimi, w formie zaleconej w art. 80 TFUE. Jest przekonany, że nie będzie można osiągnąć wspólnego i wysokiego poziomu ochrony osób ubiegających się o międzynarodową ochronę lub mających do niej prawo bez mechanizmów uwzględniających duże różnice między poszczególnymi państwami członkowskimi zarówno w odniesieniu do liczby przyjmowanych na ich terytorium obywateli państw trzecich – migrantów zarobkowych lub osób ubiegających się o ochronę międzynarodową – jak i w odniesieniu do możliwości finansowych, technicznych i innych, dostępnych w zarządzaniu przepływami migracyjnymi.

14. Zaznacza, że w komunikacie Komisji dokonano analizy obecnej sytuacji i przeglądu dostępnych narzędzi zwiększania solidarności, ale ubolewa nad tym, że nie zawarto w nim propozycji dotyczących nowych korzystnych działań mających na celu wspieranie solidarności i ułatwanie podziału odpowiedzialności.

15. Pochwala podjętą przez Radę inicjatywę dotyczącą stworzenia „wspólnych ram odniesienia” solidarności z państwami członkowskimi, w których system azylowy musi zmagać się ze szczególnie poważnymi problemami, m.in. ze względu na mieszane przepływy migracyjne <sup>(2)</sup>.

16. Podkreśla, że korzystne działania na rzecz solidarności i podziału odpowiedzialności zwiększyłyby poszanowanie praw człowieka i umocniły wartości takie jak sprawiedliwość,

równość, wspólne podejmowanie decyzji i uczestnictwo w życiu politycznym. Działania te powinny być ponadto zgodne z zasadami pomocniczości i proporcjonalności.

17. Zwraca w związku z tym uwagę na niemożność przeprowadzenia kompletnej analizy komunikatu Komisji Europejskiej pod kątem przestrzegania zasady pomocniczości, gdyż skupiono się w nim głównie na sposobach, w jakich istniejące instrumenty i prawodawstwo UE mogą przyczynić się do zwiększenia solidarności. Niemniej Komitet zwraca się do Komisji Europejskiej o zachowanie należytej uwagi podczas opracowywania wspomnianych w komunikacie ewentualnych przyszłych inicjatyw, dotyczących np. programów relokacji osób uznanych za uchodźców, lub przepisów regulujących wspólne rozpatrywanie wniosków o azyl, które prawdopodobnie będą miały wpływ na sprawy związane dotychczas ściśle z suwerennością narodową państw członkowskich, np. rozpatrywanie wniosków o azyl lub przyjmowanie osób ubiegających się o azyl, i mogą mieć bardziej dalekosiężne skutki polityczne, prawne lub finansowe.

18. Zaznacza, że pojęcie solidarności ma również wymiar zewnętrzny – solidarność między UE a pozostałymi regionami świata doświadczonymi przez kryzysy humanitarne, do których wg danych Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) przybywa miazdząca większość uchodźców i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. W związku z tym zasadnicze znaczenie ma współdziałanie państw członkowskich z państwami trzecimi w dziedzinie polityki współpracy na rzecz rozwoju, służące stworzeniu lepszych warunków gospodarczych i społecznych oraz umocnieniu pokoju. Wsparcie dla systemów azylowych krajów trzecich nie może być jednak uważane za sposób uniknięcia przyznawania prawa do ochrony międzynarodowej w UE ani na przenoszenie procedur poza własne granice – powinno być po prostu narzędziem ulepszenia warunków gospodarczych i społecznych w tych krajach.

19. Wzywa właściwe instytucje i państwa członkowskie UE, aby aktywniej działały na rzecz tego, by państwa sąsiadujące z UE przestrzegały swych zobowiązań podjętych zarówno na mocy prawa międzynarodowego, jak i wobec Unii i państw członkowskich, szczególnie w przypadku państw, które zawarły z UE umowy o readmisji.

### **Rola samorządów lokalnych i regionalnych**

20. Podkreśla lokalny i regionalny wymiar solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności w dziedzinie polityki azylowej. Szczególnie samorządy terytorialne na obszarach przy granicach zewnętrznych UE odgrywają główną rolę we wdrażaniu prawodawstwa europejskiego w dziedzinie azylu i wspólnego europejskiego systemu azylowego. To samo dotyczy władz dużych ośrodków miejskich, w których zauważa się stałe nasilenie przepływu uchodźców i wzrost liczby osób ubiegających się o azyl. Władze terytorialne pełnią ważną funkcję w procesie przyjmowania osób ubiegających się o azyl, uchodźców i osób korzystających z ochrony międzynarodowej i w niektórych państwach członkowskich są odpowiedzialne za pierwsze kontakty z nowo przybyłymi.

<sup>(2)</sup> 3151. posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Bruksela, 8 marca 2012 r.

21. Podkreśla, że pomimo konkretnej roli, którą odgrywają samorządy lokalne i regionalne, nie są one wcale uwzględnione w pojęciu solidarności i podziału odpowiedzialności, które obecnie odnoszą się wyłącznie do państw członkowskich. Poza tym programowanie działań i dialog na szczeblu politycznym obejmują jedynie obciążenia finansowe spoczywające na państwach członkowskich, a nie wpływ przyjęcia obywateli państw trzecich na spójność społeczną na poziomie społeczności lokalnych i regionalnych, mimo że to właśnie samorządy lokalne i regionalne są w pierwszej kolejności odpowiedzialne za stawienie czoła powstałym przez to problemom.

22. Rozważa w związku z tym możliwość bezpośredniego zajęcia stanowiska i opracowania wniosków, aby zapewnić samorządom terytorialnym możliwość aktywnego uczestniczenia w systemie relokacji uchodźców, a także w funkcjonowaniu mechanizmów pomocy, wsparcia i solidarności wobec osób ubiegających się o azyl lub tych, które ten azyl otrzymały. Niektóre państwa członkowskie przyjęły już środki prawne, za pomocą których oddaje się tę odpowiedzialność samorządom regionalnym.

23. Podkreśla, że samorządy lokalne odgrywają bardzo ważną rolę w informowaniu społeczeństwa oraz że ze względu na swoje bogate doświadczenie we współdziałaniu z organizacjami pozarządowymi i organizacjami społeczeństwa obywatelskiego mogą się przyczynić do zwiększania wiedzy na temat azylu i ochrony międzynarodowej i w ten sposób wywierać pozytywny wpływ na warunki przyjmowania migrantów i na ich akceptowanie przez społeczność lokalną.

### **Lepszy podział kompetencji i zarządzanie w dziedzinie azylu**

24. Podkreśla, że konieczne jest poddanie rozporządzenia dublińskiego ponownej, szczegółowej analizie w ramach wniosku Komisji Europejskiej z 2008 r. <sup>(3)</sup> Dotychczas samo stosowanie kryterium pierwszego wjazdu na terytorium Unii przyczyniło się do stopniowego pojawiania się coraz większej liczby punktów spornych w systemach azylowych niektórych państw członkowskich i obecnie sprawia, że wdrażanie rozporządzenia dublińskiego jest związane jedynie z położeniem geograficznym, co prowadzi do naruszania zasady solidarności. W związku z tym Komitet gorąco wzywa państwa członkowskie, Radę i Parlament Europejski do opracowania nowej procedury zarządzania kryzysowego i do zbadania niektórych pozytywnych środków na rzecz solidarności, mających złagodzić szkodliwe skutki dotychczasowego stosowania tego kryterium.

25. Przypomina, że w poprzedniej opinii <sup>(4)</sup> Komitet z zadowoleniem przyjął propozycję Komisji Europejskiej dotyczącą tymczasowego wstrzymania przekazywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na zasadach zapisanych w zmiennej wersji rozporządzenia dublińskiego w przypadkach, w których państwo członkowskie staje wobec szczególnie naglącej sytuacji, w której takie przekazywanie może jeszcze bardziej zaciężać na zdolności tego państwa do przyjmowania osób, a także na jego systemie azylowym i wewnętrznej infrastrukturze azylowej. Zdaje sobie jednak sprawę ze wszystkich trudności związanych z zaakceptowaniem i stosowaniem

takiego środka i rozumie zasadność kontrpropozycji dotyczącej utworzenia mechanizmu oceny i wczesnego ostrzegania, obejmującego wszystkie elementy systemów azylowych państw członkowskich.

26. W związku z komentarzami przedstawionymi powyżej uważa za użyteczne podkreślenie tego, że skuteczność proponowanego mechanizmu oceny i wczesnego ostrzegania będzie w dużej mierze zależeć od dysponowania wiarygodnymi i aktualnymi informacjami, lojalnej współpracy państw członkowskich i zdolności UE do usuwania i rozwiązywania na czas ewentualnych niedociągnięć i problemów, które zostaną zgłoszone. Ponadto Komitet zwraca uwagę na cenną pomoc, którą mogą zaoferować organizacje takie jak Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR), krajowe rady ds. uchodźców oraz organizacje pozarządowe i przede wszystkim samorządy lokalne i regionalne.

27. Sądzi, że propozycja rozszerzenia zakresu dobrowolnej relokacji osób uznanych za uchodźców, na wzór programu pilotażowego dla Malty, jest kolejnym krokiem na drodze do większej solidarności. Z tego względu Komitet wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do zastanowienia się nad możliwością wprowadzenia obowiązkowej relokacji w pewnych okolicznościach, np. wtedy, gdy dane państwo członkowskie się o to zwróci, lub kiedy zalecono przeprowadzenie relokacji już wcześniej w ramach mechanizmu wczesnego ostrzegania, a Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu wydał swoją opinię na ten temat, lub kiedy osoby zainteresowane zgodzą się na zastosowanie tego środka. Komitet wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do poważnego zastanowienia się nad tym, czy osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową także mogłyby zostać włączone do mechanizmu relokacji, i w związku z tym zwraca się do Komisji o ponowną analizę przeprowadzonych badań prawnych, ekonomicznych i technicznych <sup>(5)</sup>.

28. Zauważa, iż w związku z relokacją zaobserwowano trudności o charakterze praktycznym i prawnym, spowodowane brakiem systemu wzajemnego uznawania decyzji w zakresie ochrony międzynarodowej. Wzywa zatem Komisję Europejską do rozważenia środków koniecznych do zaradzenia tej sytuacji.

29. Zgadza się z propozycją Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców dotyczącą opracowania zasady zapewniającej funkcjonowanie systemu relokacji i uwzględniającej m.in. elementy takie jak PKB zainteresowanego państwa, jego powierzchnia, zasoby naturalne i inne, liczba ludności, możliwości przyjmowania osób, szczególne uwarunkowania lokalne i regionalne, a także całkowita liczba przybyłych osób ubiegających się o azyl oraz zobowiązania dotyczące przesiedlenia <sup>(6)</sup>.

<sup>(5)</sup> „Study on the feasibility of establishing a mechanism for the relocation of beneficiaries of international protection” („Badanie wykonalności wprowadzenia mechanizmu relokacji osób korzystających z ochrony międzynarodowej”), JLS/2009/ERFX/PR/1005 – 70092056. ([http://ec.europa.eu/home-affairs/doc\\_centre/asylum/docs/final\\_report\\_relocation\\_of\\_refugees.pdf](http://ec.europa.eu/home-affairs/doc_centre/asylum/docs/final_report_relocation_of_refugees.pdf)).

<sup>(6)</sup> „Wyzwania dotyczące mieszanych przepływów migracyjnych, dostęp do ochrony i podział odpowiedzialności w UE” – nieoficjalny dokument UNHCR, (<http://www.unhcr.org/4a44dd756.html>).

<sup>(3)</sup> COM(2008) 820 final.

<sup>(4)</sup> CdR 90/2009, „Przyszłość wspólnego europejskiego systemu azylowego II”.



30. Z zadowoleniem przyjmuje niedawną decyzję Parlamentu Europejskiego prowadzącą do sfinalizowania wspólnego unijnego programu przesiedleń, ponieważ uważa, że przyczyni się on do wzmocnienia zewnętrznego wymiaru solidarności, i wzywa państwa członkowskie do tego, żeby odtąd przestrzegały zobowiązań, które przyjęły w ramach programów UNHCR.

31. Pozytywnie ocenia propozycję wspólnego rozpatrywania wniosków o azyl, w którym uczestniczyłaby większa liczba państw członkowskich, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu i ewentualnie Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, ale zwraca uwagę, że taka zmiana musi nastąpić w poszanowaniu zasady, zgodnie z którą wnioski o ochronę międzynarodową są rozpatrywane indywidualnie. W związku z tym Komitet apeluje do Komisji Europejskiej o opracowanie analizy prawnej, ekonomicznej i technicznej i o powiadomienie go o jej wynikach.

32. Sądzi również, że jako specjalny i wyjątkowy mechanizm solidarności dyrektywa 2001/55/WE w sprawie przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi nabiera bardzo dużego znaczenia, choć do chwili obecnej nigdy nie została zastosowana. W związku z tym uważa, że nadeszła pora na dokonanie jej przeglądu tak, aby łatwiej było można stwierdzić, na podstawie obiektywnych i ilościowych kryteriów, że faktycznie istnieje sytuacja masowego napływu wysiedleńców, i dodatkowo na rozważenie możliwości uruchomienia mechanizmu w wyniku napłynięcia wniosku złożonego w tym celu przez co najmniej jeden region.

33. Z zadowoleniem stwierdza, że dyrektywa 2003/109/WE dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi została zmieniona i dzięki temu jej zakres obejmuje także osoby korzystające z ochrony międzynarodowej. W praktyce w wyniku rozszerzenia zakresu dyrektywy osoby uznane za uchodźców, które spędziły w danym państwie pięć lat, i spełniają pewne warunki, będą mogły zamieszkać w innym państwie członkowskim niż to, które przyznało im początkowo ochronę międzynarodową. Wspomniana wyżej decyzja nie jest środkiem na rzecz solidarności *sensu stricto*, ale mogłaby się ewentualnie przyczynić do łagodzenia napięć i do zwiększenia integracji tych osób. Dlatego też Komitet wzywa państwa członkowskie do szybkiej transpozycji dyrektywy zmieniającej 2011/51/UE<sup>(7)</sup> do ich porządków prawnych.

### Współpraca praktyczna

34. Zaznacza, że współpraca praktyczna jest jednym z fundamentów wspólnego europejskiego systemu azylowego, i z zadowoleniem przyjmuje merytoryczny wkład instytucji UE, w pierwszym rzędzie Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, lecz także agencji FRONTEX, która udziela swojej pomocy w pewnych konkretnych i wyjątkowych sytuacjach, np. w przypadku Malty i Grecji, ale zaznacza, że działaniom tych wyspecjalizowanych instytucji musi muszą towarzyszyć gwarancje zachowania praw osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

35. Jest zdania, że należy unikać zwłaszcza praktyk skutkujących niemożnością skorzystania z prawa do złożenia wniosku

o azyl. W związku z tym Komitet wzywa agencję FRONTEX do przywiązywania większej wagi do przestrzegania praw człowieka podczas misji, które podejmuje w celu ochrony zewnętrznych granic UE. Uważa, że poczyniono już pierwsze kroki w tym kierunku wraz z niedawnym wprowadzeniem zmian do rozporządzenia ustanawiającego agencję FRONTEX, dotyczących zobowiązania tej instytucji do opracowania strategii dotyczącej praw podstawowych, powołania forum konsultacyjnego i utworzenia stanowiska urzędnika ds. praw podstawowych<sup>(8)</sup>. W tym zakresie uznaje ewentualną rolę Agencji Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która już dokonała analizy sytuacji dotyczącej praw człowieka na zewnętrznych granicach UE<sup>(9)</sup>, i wzywa ją do rozszerzenia zakresu jej dochodzeń w tej dziedzinie oraz do przekazania rad i fachowej wiedzy agencji FRONTEX i Europejskiemu Urzędowi Wsparcia w dziedzinie Azylu.

36. Podkreśla potrzebę wzmocnienia potencjału operacyjnego Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, tak aby organ ten mógł być skuteczniejszy w udzielaniu bezpośredniej pomocy oraz przekazywaniu wiedzy fachowo-technicznej władzom lokalnym i regionalnym. Apeluje również o większe zaangażowanie władz lokalnych i regionalnych w prace forum konsultacyjnego Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu. Pochwala zamiary Komisji Europejskiej, która ogłosiła przeprowadzenie w 2013 r. oceny skutków działań Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu, i zaznacza chęć swojego udziału w tej inicjatywie.

37. Uważa, że edukacja ma ogromne znaczenie jako bardziej szczególny środek konkretnej współpracy, w której uczestniczy Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, i podkreśla możliwość lepszej praktycznej harmonizacji będącej skutkiem sfinalizowania i integralnego wdrożenia europejskiego programu w dziedzinie azylu. W tym kontekście Komitet proponuje Europejskiemu Urzędowi Wsparcia w dziedzinie Azylu stworzenie programów szkoleniowych z pożytkiem dla urzędników administracji lokalnej i regionalnej, którzy uczestniczą w procedurach przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

### Solidarność gospodarcza i finansowa

38. Uznaje to, że w ostatnich latach UE stworzyła szereg użytecznych narzędzi, w tym zwłaszcza Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, które pozwalają państwom członkowskim na lepsze stosowanie europejskiej polityki azylowej.

39. Pozytywnie ocenia uproszczenie, które zaleca się wprowadzić w strukturze europejskich mechanizmów finansowania przeznaczonych na politykę azylową i migracyjną, dzięki propozycji utworzenia funduszu na rzecz migracji i azylu, który zostanie wyposażony w zasoby sięgające ogółem kwoty 3,87 mld euro w celu zapewnienia zintegrowanego zarządzania przepływami migracyjnymi i obejmie różne aspekty wspólnej polityki azylowej i migracyjnej na lata 2014–2020. Komitet ma nadzieję, że wprowadzenie tego rozwiązania będzie szło w parze z racjonalizacją procedur.

<sup>(8)</sup> Rozporządzenie (UE) nr 1168/2011, Dz.U. L 304 z 22.11.2011, s. 1 i następane.

<sup>(9)</sup> Sprawozdanie „Coping with a fundamental rights emergency – The situation of persons crossing the Greek land border in an irregular manner” („Rozwiązanie pilnych problemów związanych z prawami podstawowymi – sytuacja osób nielegalnie przekraczających lądową granicę grecką”).

<sup>(7)</sup> Dz.U. L 132 z 19.5.2011.

40. Podkreśla konieczność przyznania wystarczających zasobów na środki zwiększania solidarności, które mogłyby polegać na wspieraniu uzgodnionych wysiłków zmierzających do polepszenia podstawowych warunków działania systemów azylowych, w stosownych przypadkach, na udzielaniu konkretnej pomocy państwom członkowskim i regionom zmagającym się z wyjątkową presją czy też na realizowaniu programów relokacji lub przesiedleń.

41. Zaznacza, że środki przyznane na politykę azyłową i ochronę międzynarodową koniecznie muszą odpowiadać międzynarodowym zobowiązaniom UE, tak aby powstała właściwa i należyta równowaga między wydatkami na bezpieczeństwo i zarządzanie granicami a wydatkami na działania interwencyjne dotyczące np. warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl, dziedzin, w których samorzady lokalne i regionalne mogą wnieść dużą wartość dodaną.

42. Wzywa Komisję Europejską i państwa członkowskie do zaangażowania się w integralne wdrożenie zasady partnerstwa, która leży u podstaw działania funduszy, tak aby zapewnić uczestnictwo wszystkich zainteresowanych podmiotów na szczeblu lokalnym i regionalnym zarówno w określaniu priorytetów finansowania, jak i w ocenianiu prowadzonych inicjatyw. Należy ją stosować zgodnie z ramami wdrażania opisanymi w rozdziale IV wniosku w sprawie rozporządzenia ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Funduszu Migracji i Azylu (COM(2011) 752 final).

43. W związku z tym wzywa państwa członkowskie, aby zadbały o udział przedstawicieli swych samorządów lokalnych i regionalnych w dialogu politycznym dotyczącym ustalenia rocznych priorytetów finansowych wspomnianego funduszu <sup>(10)</sup>.

Bruksela, 18 lipca 2012 r.

Przewodnicząca  
Komitetu Regionów  
Mercedes BRESSO

---

<sup>(10)</sup> Art. 13 wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego przepisy ogólne dotyczące Funduszu Migracji i Azylu, COM(2011) 752 final.