

Kształtowanie debaty o polityce azylowej

Elsbeth Guild, Sergio Carrera i Alejandro Eggenschwiler

Wiele obszarów polityki Unijnej będzie przedmiotem kluczowych debat i dyskusji w trakcie kampanii przed wyborami do Parlamentu Europejskiego w dniach 4-7 czerwca 2009. Pomimo iż tematyka i waga przywiązywana do poszczególnych zagadnień będzie się różniła między krajami członkowskimi, zagadnienia, które w ciągu ostatnich 10 lat weszły w zakres polityki i prawa obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej zasługują na kompetentne i spójne potraktowanie. Polityki te dotyczą bowiem prawa każdej osoby do wolności i bezpieczeństwa w poszerzonej Europie.



Niniejsza nota informacyjna skupia się na polityce azylowej. Po zarysowaniu obecnego stanu polityki UE i kroków które podjęte zostaną w tym zakresie w niedalekiej przyszłości, document ten odnosi się do kluczowych ograniczeń i zagadnień dotyczących tej polityki. Sekcja końcowa podkreśla główne problemy oraz przedstawia rekomendacje na kolejnych pięć lat.



Niniejsza nota informacyjna jest jedną z czterech zajmujących się odpowiednio imigracją, azylem, ochroną granic i ochroną danych osobowych. Cztery dokumenty są częścią projektu: "Kształtowanie debaty o imigracji: Przygotowania do wyborów do Parlamentu Europejskiego 4-7 czerwca" wspieranego przez Barrow Cadbury Trust – niezależną fundację charytatywną, która finansuje i promuje przedsięwzięcia poświęcone sprawiedliwości społecznej (dodatkowe informacje na <http://www.bctrust.org.uk>). Celem wszystkich not informacyjnych jest kształtowanie debaty na często kontrowersyjne i techniczne dla partii politycznych tematy w momencie gdy przygotowują się one do wyborów do Parlamentu Europejskiego i kontaktują się z wyborcami.

Elsbeth Guild jest profesorem w Centrum Prawa Migracyjnego na Uniwersytecie Radboud w Nijmegen (w Holandii) oraz starszym analitykiem sekcji spraw wewnętrznych i sprawiedliwości w Centrum Studiów Polityki Europejskiej (CEPS). Sergio Carrera jest analitykiem w CEPS. Alejandro Eggenschwiler jest młodszym asystentem w CEPS.

Jeśli nie wskazane jest inaczej, opinie wyrażone w niniejszej notce odzwierciedlają wyłącznie poglądy jej autorów a nie instytucji do której należą.

Autorzy pragną podziękować Patrykowi Pawlakowi z Europejskiego Instytutu Uniwersyteckiego we Florencji za przetłumaczenie niniejszej noty informacyjnej na język polski.

Dostępne do darmowego pobrania na stronie CEPS (<http://www.ceps.eu>) © CEPS 2009

CEPS Background Briefing
Przygotowania do wyborów do Parlamentu Europejskiego

1. Sytuacja obecna i kolejne kroki

Po wejściu w życie Traktatu z Amsterdamu w 1999 roku, Unia Europejska zaangażowała się w proces harmonizacji prawa w zakresie azylu i ochrony uchodźców. Od tego czasu, Unia Europejska przyjęła wiele rozwiązań dotyczących kwalifikacji i statusu uchodźcy dla obywateli państw trzecich i osób bezpieczeństwa, ¹ przyjmowania osób ubiegających się o azyl, ² procedur nadania i odebrania statusu uchodźcy ³ oraz mechanizmów ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za analizę wniosku o azyl złożonego w jednym z krajów członkowskich ⁴ (pełna lista aktów przyjętych w zakresie polityki azylowej znajduje się w Aneksie 1). Ramy prawne UE w zakresie polityki azylowej charakteryzują się zasadą minimalnej ilości wspólnych standardów, co oznacza, że regulacje i dyrektywy wyznaczają najniższy poziom ochrony, który państwa członkowskie muszą zapewnić. Na przykład, dyrektywa w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców ⁵ i dyrektywa o przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl obejmują jedynie podstawowe elementy ochrony. To samo dotyczy kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub osób bezpieczeństwa jako uchodźców lub osoby potrzebujące międzynarodowej ochrony (np. ochronę pomocniczą) oraz procedur państw członkowskich w sprawie przyznania lub odebrania statusu uchodźcy. Inną ważną cechą jest to, że każdy kto szuka ochrony na terytorium UE, ma tylko jedną szansę na rozpatrzenie podania a decyzja o tym, które państwo jest za nie odpowiedzialne zależy od państw członkowskich. Ponadto, podczas gdy decyzja o odmowie azylu uznawana jest przez wszystkie kraje członkowskie, decyzja pozytywna nie jest uznawana poza terytorium kraju, który taką decyzję podjął.

Jako że państwo gdzie osoby ubiegające się o azyl będą musiały złożyć wniosek jest zazwyczaj pierwszym krajem przez który dostają się na terytorium UE, państwa członkowskie z długimi granicami morskimi i lądowymi otrzymują zazwyczaj większość podań

o azyl. Według agencji FRONTEX, Europejskiej Agencji ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych, kraje członkowskie odnotowały w 2007 roku prawie 150,000 podań o azyl. Większość podań złożona została w Szwecji (ok. 35,000), Grecji i Wielkiej Brytanii (w każdym z nich po ok. 20,000). Belgia i Polska odnotowały każde po ponad 10,000 podań, podczas gdy w innych państwach członkowskich UE było poniżej 10,000 podań. Większość wniosków o azyl złożonych została przez Irakijczyków (35,000) oraz obywateli Federacji Rosyjskiej. ⁶ Według danych forum Międzyrządowych Konsultacji na Temat Migracji, Azylu i Uchodźców, większość wniosków o azyl otrzymała Francja (42,513), potem Wielka Brytania (30,547) i Szwecja (24,353).

Po zapoczątkowaniu w 1999 procesu ku utworzeniu Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (CEAS), Rada i Komisja zmierzają obecnie ku pełnej harmonizacji systemu azylowego, który wykraczałby poza minimalne standardy. Komisja w celu osiągnięcia wyższych standardów ochrony i wyrównania ich poziomu między krajami UE, jak też by zapewnić wyższy stopień solidarności między krajami UE, zaproponowała w grudniu 2008 roku szereg poprawek do istniejących instrumentów polityki azylowej ⁷ i zapowiedziała dalsze inicjatywy na czerwiec 2009 roku. Wreszcie, tzw. "program sztokholmski", który ma zostać przyjęty pod koniec prezydencji szwedzkiej w 2009 roku, przedstawi polityczny plan dla polityki bezpieczeństwa i wymiaru sprawiedliwości na kolejnych pięć lat. Pierwszym krokiem do adopcji tego programu będzie komunikat Komisji Europejskiej, który ma zostać ogłoszony w czerwcu 2009 roku.

2. Tematy i ograniczenia polityki azylowej

Do roku 1999 głównym punktem odniesienia dla narodowych aktów prawnych w zakresie polityki

1 Directive 2004/83/EC (OJ 2004 L 304/12).

2 Directive 2003/9/EC (OJ 2003 L 31/18).

3 Directive 2005/85/EC (OJ 2005 L 326/13).

4 Regulation (EC) No 343/2003 (OJ 2003 L 50/1).

5 Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between member states in receiving such persons and bearing the consequences thereof.

6 FRONTEX General Report 2007.

7 Są to między innymi poprawki Komisji Europejskiej do Regulacji dublińskiej, która wskazuje kraj odpowiedzialny za wniosek wizowy (Proposal for a Regulation establishing the criteria and mechanisms for determining the member state responsible for examining an application for international protection lodged in one of the member states by a third-country national or a stateless person, COM(2008) 820 final, Brussels, 3.12.2008) jak również Dyrektywa dotycząca warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Proposal for a Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum seekers, COM(2008) 815, Brussels, 3.12.2008). Poprawki te dotyczą także Regulacji Eurodac, dotyczącej bazy danych zawierającej odciski palców osób ubiegających się o azyl, która wspiera funkcjonowanie Regulacji dublińskiej (Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of Regulation No. [.../...], COM(2008) 825 final, Brussels, 3.12.2008).

azyłowej były Konwencja ONZ o statusie uchodźcy z 1951 roku wraz z protokołami z 1967 roku. Uzupełniły je Konwencja ONZ przeciwko stosowaniu tortur z 1983 i Europejska Konwencja Praw Człowieka. Od 1999 przyjęto stosunkowo kompletny zestaw środków w zakresie polityki azyłowej, włącznie ze zdefiniowaniem kto jest uprawniony do ochrony w UE oraz ustanowieniem minimalnych procedur. Ponieważ rozwiązania te stanowią trzon CEAS, urzędnicy zobowiązani zostali do postępowania zgodnie z nimi przy rozpatrywaniu podań o azyl.

Utworzenie CEAS nie przyniosło jednak jeszcze wspólnych rezultatów jeśli chodzi o osoby podejmowania decyzji o przyznaniu azylu w państwach członkowskich. Brak spójności w tym zakresie dotyczy nawet traktowania uchodźców z tego samego państwa i w podobnej sytuacji w kraju pochodzenia. Według urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR), który gromadzi statystyki o wskaźnikach ochrony, zaobserwować można rosnącą różnicę między państwami członkowskimi w odniesieniu do przyznawania ochrony obywatelom pochodzącym z tego samego kraju. Na przykład, jeśli chodzi o Afgańczyków, największą grupę uchodźców na świecie, w 2007 Włochy przyznały ochronę w 98% wniosków złożonych przez tę grupę,⁸ w Wielkiej Brytani było to już tylko 42%⁹ a Grecja nie przyznała ochrony ani jednemu uchodźcowi z Afganistanu.¹⁰

Jest również wiele wątpliwości co do tego, czy uchodźcy są w ogóle w stanie dotrzeć do UE w poszukiwaniu ochrony. Aby być uznanym jako uchodźca, osoba musi znajdować się poza terytorium swojego kraju pochodzenia, jednak paradoksalnie kraje z których pochodzi większość uchodźców (Afganistan, Irak, Kolumbia, Sudan i Somalia)¹¹ znajdują się na czarnej liście UE jeśli chodzi o przyznawanie wiz. W konsekwencji, osoba pochodząca z jednego z tych krajów – bez znaczenia czy uchodźca czy nie – nie może dotrzeć do UE bez wizy (nie ma zasad dotyczących wydawania wiz dla osób starających się o azyl). W dodatku, groźba sankcji za przewożenie osób bez wiz skutecznie odstrasza linie lotnicze oraz przewoźników morskich. Oznacza to że nieregularne dotarcie do UE jest jedyną możliwością dla wielu uchodźców.

8 663 podania.

9 2,720 podań.

10 1,061 podań.

11 Dane UNHCR.

3. Przyszłe wyzwania i rekomendacje

Rozwój unijnej polityki azyłowej może stać w przyszłości przed następującymi wyzwaniami.

Po pierwsze, CEAS powinien zostać zmodyfikowany tak, by państwo członkowskie w którym osoba starająca się o azyl składa wnioski także ten wniosek rozpatrzyło. System odsyłania osób starających się o azyl i ich wniosków z jednego kraju do drugiego jest nieproduktywny, kosztowny i niehumanitarny w stosunku do osoby której on dotyczy. Najlepszą ilustracją tej sytuacji jest fakt, że CEAS doprowadził do większych różnic między państwami członkowskimi niż miało to miejsce siedem lat temu. Potrzeba zatem większej spójności odnośnie rezultatów procedur azyłowych w całej Unii Europejskiej. Nie do zaakceptowania jest to, by różnice w traktowaniu osób ubiegających się o azyl a pochodzących z tego samego kraju były aż tak znaczące.

Po drugie, osoby ubiegające się o azyl są wykluczone społecznie i to nie tylko z powodu braku dostępu do rynku pracy czy edukacji. Osoby ubiegające się o azyl powinny mieć prawo do pracy i studiowania najpóźniej po upływie sześciu miesięcy od momentu znalezienia się na terytorium kraju UE. Wyłączenie tych osób z mechanizmów uczestnictwa w życiu społecznym na dłuższy okres jest niezgodne z prawem do godności zapewnionym w Karcie Praw Podstawowych.

Po trzecie, Dyrektywa 2005/85 dotycząca procedur azyłowych zawiera możliwość do zaakceptowania ogólną procedurę azyłową dla UE. Jednak kategorie wyjątków wymienione w tej dyrektywie, jak bezpieczny kraj trzeci, europejski bezpieczny kraj trzeci i bezpieczny kraj pochodzenia, prowadzą w efekcie do zmniejszenia lub wyłączenia ogólnej procedury aplikacyjnej w poszczególnych przypadkach. Wszystkie osoby ubiegające się o azyl powinny mieć dostęp do uczciwej i skutecznej procedury. Kategorie wyjątków powinny być zatem usunięte z dyrektywy.

Po czwarte, konieczne jest wzajemne uznanie statusu uchodźcy w UE niezależnie od tego które państwo członkowskie rozpatrywało wnioski o ochronę. Jeśli CEAS naprawdę istnieje, państwa członkowskie powinny okazać wzajemne zaufanie w swoje decyzje. Powinien zostać wprowadzony efektywny system monitoringu w celu zapewnienia, że osoby ubiegające się o azyl i uchodźcy korzystają z praw które im przysługują na podstawie CEAS.

ANEKS*

AŚrodki przyjęte (Wielka Brytania nie uczestniczy w żadnym; Irlandia przyjęła 4)

1. Council Decision 2000/596/EC of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund (OJ 2000 L 252/12).
2. Council Regulation (EC) No 2725/2000 of 11 December 2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin (OJ 2000 L 316/1).
3. Council Directive 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof (OJ 2001 L 212/12).
4. Council Regulation (EC) No 407/2002 of 28 February 2002 laying down certain rules to implement Regulation (EC) No 2725/2000 concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints for the effective application of the Dublin Convention (OJ 2002 L 62/1).
5. Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers (OJ 2003 L 31/18).
6. Council Regulation (EC) No 343/2003 of 18 February 2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ 2003 L 50/1).
7. Commission Regulation (EC) No 1560/2003 of 2 September 2003 laying down detailed rules for the application of Council Regulation (EC) No 343/2003 establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an asylum application lodged in one of the Member States by a third-country national (OJ 2003 L 222/3).
8. Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on minimum standards for the qualification and status of third-country nationals or stateless persons as refugees or as persons who otherwise need international protection and the content of the protection granted (OJ 2004 L 304/12).
9. Decision No 573/2007/EC of the European Parliament and of the Council of 23 May 2007 establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 and repealing Council Decision 2004/904/EC (OJ 2007 L 144/1).
10. Council Directive 2005/85/EC of 1 December 2005 on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (OJ 2005 L 326/13).

Środki zaproponowane

1. Council Directive amending Directive 2003/109/EC concerning the status of third-country nationals who are long-term residents to extend its scope to beneficiaries of international protection, [COM (2007) 298, 6 June 2007].
2. Directive of the European Parliament and of the Council laying down minimum standards for the reception of asylum-seekers; Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person; and Regulation of the European Parliament and of the Council concerning the establishment of 'Eurodac' for the comparison of fingerprints [COM (2008) 815, 820, 825, December 2008].
3. Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a European Asylum Support Office and Decision of the European Parliament and of the Council amending Decision No 573/2007/EC establishing the European Refugee Fund for the period 2008 to 2013 by removing funding for certain Community actions and altering the limit for funding such actions, [COM (2009) 66 and 67, Feb. 2009].

Ostatnio przyjęte komunikaty Komisji

1. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions - Policy plan on asylum - An integrated approach to protection across the EU, [COM (2008) 360, June 2008].

* Autorzy chcieliby podziękować Prof. Steve Peers (Essex University) za przygotowanie tego wykazu.