



Bruksela, dnia 13 maja 2016 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 34/2016

Sprawozdanie z debaty nt. propozycji Komisji Europejskiej dotyczącej reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego Strasburg, 11 maja 2016

Unijny system dubliński, który wskazuje na państwo odpowiedzialne za przyjmowanie wniosków azylowych, nie działa - stwierdzili posłowie podczas debaty nad przedstawioną przez Komisję propozycją zmian. Stare zasady powinny zostać zastąpione przez nowy system azylowy, oparty na solidarności między państwami członkowskimi UE, który pozwoliłby na skuteczne przyjmowanie aplikacji, podkreślili.

Wielu posłów oczekiwało bardziej ambitnej propozycji i wyraziło wątpliwości, co do skuteczności zaproponowanego systemu redystrybucji. Krytykowali również założenie, że państwa członkowskie będą mogły uniknąć przyjmowania azylantów w zamian za kontrybucję finansową na rzecz państw, które, w zastępstwie, zdecydują się przyjąć aplikantów. Niektórzy podkreślali prawo państw do samostanowienia i krytykowali plan kontrybucji pobieranych od krajów, które nie przyjmą uchodźców.

W dniu 11 maja 2016 r. odbyła się debata plenarna nt. reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego. Komisarze **Timmermans i Avramopoulos** przedstawili propozycje reformy rozporządzenia dublińskiego, wzmocnienia systemu EURODAC i przekształceniu EASO w prawdziwą europejską agencję ds. azylu. Debata, która koncentrowała się na reformie systemu dublińskiego, pokazała, że prawie wszystkie grupy polityczne miały zastrzeżenia do jednego lub większej liczby elementów proponowanej reformy. Grupy EPP i ALDE były ogólnie rzecz biorąc najbardziej pozytywnie nastawione do propozycji, przynajmniej jako do podstawy do dyskusji. Posłowie z S & D i EFDD / M5S byli na ogół rozczarowani niskim poziomem ambicji KE. Jeśli chodzi o grupy EPP i ECR pojawiły się znaczne różnice w stanowiskach w ramach tych grup. ALDE i Zieloni domagali się znaczącego przeglądu tej propozycji, w szczególności w zakresie małoletnich pozostawionych bez opieki.

Eurodeputowana **Wikström** (Szwecja), sprawozdawczyni rozporządzenia dublińskiego, zobowiązała się do ścisłej współpracy ze wszystkimi grupami zainteresowanymi osiągnięciem „postępowego europejskiego rozwiązania”. Zieloni i GUE byli zasadniczo krytyczni wobec propozycji, ponieważ odebrali tę propozycję, jako zamiar drastycznej redukcji liczby uchodźców, którzy mogliby przyjechać do Europy, natomiast ECR domagała się określenia limitu liczby imigrantów przybywających do Europy. ENF podtrzymała swoje stanowisko nt. kwestii polityki imigracyjnej, określając ją mianem porażki.

Pierwszy wiceprzewodniczący KE **Frans Timmermans** podkreślił, że pomaganie ludziom potrzebujących ochrony międzynarodowej jest obowiązkiem moralnym i prawnym. Pierwszym priorytetem jest stworzenie bezpiecznych i legalnych tras. Przyszły system powinien opierać się na współpracy z krajami trzecimi, ochronie w regionie i przesiedleniach. Proponowana reforma systemu dublińskiego została zaprojektowana tak, aby dostarczać efektywnych rozwiązań i zagwarantować solidarność, dzięki wprowadzeniu automatycznego mechanizmu korygującego, bazującego na prostych kryteriach - liczbie ludności i PKB. Nowa propozycja zniechęci do nadużyć i zapewni lepszą ochronę praw uchodźców, w tym nieletnich i rodzin.

Komisarz **Dimitris Avramopoulos** powiedział, że proponowane reformy systemu dublińskiego, Eurodac i EASO opierają się na zasadach solidarności, odpowiedzialności i pragmatyzmu. Jego zdaniem propozycja zapewnia odpowiednią równowagę między celem ustanowienia trwałego i sprawiedliwego systemu określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za azylantów, dzięki czemu unikanie się nieproporcjonalnego obciążenia poszczególnych państw członkowskich i zapobieganie się niezgodnemu z prawem wtórnemu przemieszczaniu się ich w obrębie UE. Przyszłe propozycje w jego opinii mogłyby skupić się na programie przesiedleń strukturalnych.

- **Wystąpienia w imieniu grup politycznych**

Występując w imieniu **EPP**, eurodeputowana **Roberta Metsola** (Malta) powiedziała, że wniosek Komisji zawiera szereg pozytywnych elementów i pokazuje wyraźne postępy w dążeniu do rozwiązywania problemów. W szczególności z zadowoleniem przyjęła proponowane wzmocnienie mandatu, personelu i zasobów EASO. Istotne jest, by nie była wywierana nieproporcjonalna presja na systemy azylowe państwa bezpośrednio narażonych na fale imigrantów i w związku z tym proponowany mechanizm korekcyjny jest pozytywnym elementem propozycji, bo idzie w kierunku bardziej zrównoważonego rozwiązania. Była krytyczna wobec proponowanych wkładów solidarnościowych wymaganych od państw członkowskich nieuczestniczących w systemie dystrybucji, który to pomysł wydał jej się

sprzeczny z duchem efektywnej solidarności. Jej zdaniem solidarność jest podstawowym elementem bycia państwem członkowskim UE.

Eurodeputowana **Corazza Bildt** (Szwecja) z zadowoleniem przyjęła obowiązkowy mechanizm awaryjny dystrybucji azylantów i podkreśliła potrzebę wymuszenia woli politycznej na państwach członkowskich, by dzielić się obowiązkami („raczej marchewki a nie kije”). Opowiedziała się za podejściem, które zapewni większe wsparcie UE dla państw członkowskich poddawanych nieproporcjonalnej presji migracyjnej. Wezwała do wprowadzenia większych możliwości przesiedleń, relokacji z Włoch i Grecji, zgodnie z ustaleniami, większej liczby umów o readmisji, a także większej pomocy humanitarnej dla Libanu i Jordanii oraz 3 mld EUR dla Turcji.

Eurodeputowany **Zver** (Słowenia) podkreślił, że reforma systemu azylowego nie zakończy kryzysu migracyjnego i jest jedynym z elementów całościowego podejścia, które opiera się na głównych filarach skutecznej ochrony granic zewnętrznych oraz skutecznego i szybkiego powrotu migrantów do ich krajów pochodzenia. Eurodeputowany **Pogliese** (Włochy) z zadowoleniem przyjął propozycje - mimo że nie wprowadzają radykalniejszej zmiany w stosunku do zasady państwa pierwszego przyjazdu - i poparł pomysł proponowanej składki solidarnościowej w wysokości 250.000 EUR za migranta, pod warunkiem, że będzie to skutecznie egzekwowane. Z drugiej strony eurodeputowany **Engel** (Luksemburg) obliczył, że proponowany wkład z pewnością nie jest realistyczny z finansowego punktu widzenia. Dodał natomiast, że państwo członkowskie, które nie współpracuje, wyraźnie ma problem z funkcjonowaniem UE.

Występująca w imieniu **S & D** eurodeputowana **Elly Schlein** (Włochy) uznała, że propozycja Komisji jest rozczarowująca i poniżej oczekiwań jej grupy, które zostały określone w raporcie Kyenge-Metsola, w którym zaproponowano zlikwidowanie nieuczciwego systemu państwa pierwszego przyjazdu i ustanowienia scentralizowanej europejskiej odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków o azyl. Istniejące problemy strukturalne sześciu państw członkowskich zajmujących się samodzielnie 80% wszystkich wniosków o azyl nie zostały odpowiednio uwzględnione we wniosku, który koncentruje się na sytuacjach awaryjnych. Zauważyła również, że projekt zawiera pewne pozytywne elementy i wyraziła gotowość swojej grupy do pracy w sposób konstruktywny, aż uda się osiągnąć bardziej ambitne rozwiązanie.

Eurodeputowana **Kyenge** (Włochy) uznała, że propozycja jest „kreatywnym przeglądem”, ponieważ wprowadza opcję opłat dla nieuczestniczących państw oraz zwróciła uwagę na fakt, że solidarność między państwami członkowskimi jest podstawową zasadą funkcjonowania w UE. Eurodeputowana **Guillaume** (Francja), uznając trudności napotykan

przez Komisję, była raczej negatywnie nastawiona do propozycji, a w szczególności w odniesieniu do środków zniechęcających do ruchów wtórnych i prymatu koncepcji „bezpiecznego państwa trzeciego”, „państwa pierwszego azylu” i „państwa pierwszego przybycia”. Eurodeputowany **Kyrkos** (Grecja) pytał o istnienie planu B utrzymywania uchodźców na greckich wyspach, jeżeli umowa UE-Turcja nie zostanie dochowana.

Występując w imieniu **ECR**, eurodeputowana **Helga Stevens** (ECR, Belgia) z zadowoleniem przyjęła propozycję, w tym proponowany system opłat solidarnościowych nakładanych na nieuczestniczące państwa członkowskie. Jednak podkreśliła, że wesprze projekt, który będzie wystarczająco rozwinięty, ponieważ redystrybucja to jest rozwiązanie ostateczne. Najpierw trzeba mieć odpowiednią politykę graniczną UE oraz trzeba ustalić maksymalny z punktu widzenia ekonomicznego limit migrantów. Dopiero wtedy będzie można mówić o dalszej dystrybucji i integracji. Argument ten został rozwinięty przez eurodeputowanego **Halla-Aho** (Finlandia), który powiedział, że podstawowym pytaniem, które należy sobie zadać, jest to, ilu ludzi jeszcze UE jest w stanie przyjąć z punktu widzenia społecznego lub ekonomicznego, biorąc pod uwagę „niezliczoną liczbę ludzi, którzy chcą przyjechać do Europy”, w szczególności migrantów ekonomicznych. Tzw. "asylum shopping" (staranie się o azyl w wielu państwach albo w danym państwie, po tranzycie przez inne państwa) i ruchy wtórne zostały znacznie ograniczone dzięki przywróceniu kontroli na granicach wewnętrznych. Maksymalna liczba imigrantów została już osiągnięta, biorąc pod uwagę fakt braku funkcjonowania mechanizmu relokacji. Sugerował, by wprowadzić na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej model australijski. Z drugiej strony eurodeputowany **Kirkhope** (Wielka Brytania) z zadowoleniem przyjął propozycję zachowania podstawowych zasad systemu dublińskiego, ale wyraził zastrzeżenia, co do obowiązkowego systemu relokacji i zaproponowanych grzywien, co w jego opinii nie sprzyja poprawie stosunków między zaangażowanymi stronami. Wzmacnianie istniejących ram prawnych, a następnie ich egzekwowanie, jest najlepszym rozwiązaniem. Obowiązkiem Komisji Europejskiej jest nadzorowanie zgodności przepisów z traktatami i prawem i ich respektowanie.

Występując w imieniu **ALDE** eurodeputowana **Cecilia Wikström** (Szwecja), sprawozdawczyni rozporządzenia dublińskiego, ogólnie z zadowoleniem przyjęła propozycje Komisji uznając je za dobry punkt wyjścia i twierdząc, że będą one znacznie wzmocnione przez PE. Podkreśliła jednak, że nie akceptuje podejścia przyjętego przez Komisję w odniesieniu do transferów małoletnich bez opieki, wskazując na istniejące orzecznictwo ETS oraz stanowiska PE w tym zakresie. UE potrzebuje solidnego europejskiego systemu azylowego zapewniającego schronienie dla osób potrzebujących ochrony międzynarodowej. Obiecała, że będzie pracowała, wraz ze sprawozdawcami cieniami, w efektywny sposób w celu znalezienia pomyślnego zakończenia. Zobowiązała się do ścisłej współpracy ze wszystkimi grupami, które byłyby zainteresowane osiągnięciem „postępowego rozwiązania

Europejskiego”. Eurodeputowana **Griesbeck** (Francja) wezwała państwa członkowskie do podjęcia negocjacji w sprawie pakietu azylowego w celu osiągnięcia rozwiązania oczekiwanego zarówno przez uchodźców, jak i przez obywateli.

Występując w imieniu **GUE/NGL** eurodeputowana **Cornelia Ernst** (Niemcy) odrzuciła propozycję KE. W jej opinii to strata czasu i energii. System dubliński jest martwy. Celem wniosku jest i zmniejszenie liczby przyjmowanych uchodźców w Europie a możliwość odstępstw poprzez uiszczanie kar de facto oznacza, że odpowiedzialność będzie przekazywana dalej. Eurodeputowana **Björk** (Szwecja) skrytykowała UE za ignorowanie międzynarodowego prawa azylowego, wyzbycie się z człowieczeństwa i przyjęcie skrajnie prawicowych polityk.

Występując w imieniu **Zielonych / EFA**, eurodeputowana **Jean Lambert** (Wielka Brytania) była bardzo krytyczna wobec propozycji KE i podkreśliła, że system dubliński będzie działać tylko wtedy, gdy preferencje azylantów zostaną wzięte pod uwagę. Jej zdaniem kluczowy punkt ostatniego przeglądu systemu dublińskiego, czyli dokładne zbadanie poszczególnych przypadków, został wyraźnie osłabiony w nowym wniosku. Eurodeputowany **Šoltés** (Słowenia) powiedział, że proponowana reforma polityki azylowej jest wskazówką dla przyszłości Europy i pytał, czy będzie ona w dalszym ciągu opierać się na wartościach, solidarności, współpracy i szacunku dla praw człowieka i godności. Eurodeputowana **Keller** (Niemcy) zwróciła uwagę na fakt, że proponowany system solidarnościowy nie będzie tak naprawdę pomagał ani Włochom ani Grecji, które nadal będą odpowiedzialne za badanie dopuszczalności wniosków o azyl. Jej zdaniem pomoc może rozszerzenie porozumienia z Turcją na wszystkie kraje sąsiadujące oraz stworzenie warunków do odsyłania wszystkich do bezpiecznych krajów trzecich w sąsiedztwie UE, które byłyby jednocześnie uznane także za „państwa pierwszego azylu”. Eurodeputowana **Valero** (Szwecja) wezwała do przedstawienia propozycji w sprawie legalnej migracji dla migrantów ekonomicznych zarówno o niskich kwalifikacjach, a także wysoko wykwalifikowanych.

Występując w imieniu **EFDD** eurodeputowana **Laura Ferrara** (Włochy / M5S) była krytyczna wobec proponowanej reformy, która nie odnosi się do kwestii solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi. Główna odpowiedzialność nadal spoczywa na państwie pierwszego przybycia, mechanizm sprawiedliwości byłby uruchamiany tylko w wyjątkowych okolicznościach i nie jest jasne, czy to będzie działać czy też będzie można kupić możliwość pozostania poza systemem. Partia 5 Stelle opowiada się za rzeczywistą reformą systemu dublińskiego a nie utrzymywaniem dotychczasowego status quo. Zamiast przewidywać grzywny i kary, które ostatecznie zostaną zapłacone przez podatników, Komisja powinna przewidzieć zawieszenie prawa głosu dla państw członkowskich odmawiających współpracy. Właściwa reforma

oznaczałaby, że wnioski azylowe zostaną zbadane na poziomie UE na podstawie wspólnych kryteriów oraz że zostanie wprowadzony stały system relokacji. Ponadto powinny być tworzone korytarze humanitarne i legalne sposoby dostępu. Eurodeputowana **Collins** (Wielka Brytania / UKIP) sprzeciwiła się propozycjom, by zmusić państwa członkowskie do przyjęcia migrantów, a także proponowanym karom.

Występując w imieniu **ENF** eurodeputowany **Marcus Pretzell** (Niemcy) powiedział, że wyraźnie w UE nikt nie zwraca już uwagi na obowiązujące zasady. System dubliński i zasady Schengen zostały pominięte i zignorowane, późniejsza korekta za pomocą mechanizmu relokacji nie została zrealizowana a negocjacje z Turcją okazały się porażką i upokorzeniem dla Europy. Ponadto Komisja proponuje sposób na obejście realizacji mechanizmu solidarnościowego poprzez system kar. Według eurodeputowanej **Maeijer** (Holandia) Komisja stara się przyciągnąć jeszcze większą liczbę migrantów do „superpaństwa” UE, aby następnie zaoferować obciążonym państwom członkowskim redystrybucję. Jedynym rozwiązaniem jest zarządzania przez państwa członkowskie własnymi granicami. Europosłowie **Buonanno** (Włochy), **Bizzotto** (Włochy) i **Annemans** (Holandia) potępił polityczną porażkę polityki imigracyjnej UE.

Komisarz **Avramopoulos** stwierdził, że debata wyraźnie pokazała, że nie można utrzymać obecnego status quo oraz że pojawiły się znaczne różnice w poglądach na temat sposobu poprawy obecnego systemu azylowego. Stwierdził, że zaprezentowane propozycje są wyważone, realistyczne i wystarczająco ambitne. W odpowiedzi na wypowiedź eurodeputowanego Kyrkosa, komisarz oddalił pogłoski o możliwym „planie B” w przypadku, gdy umowa UE-Turcja nie będzie działać i podkreślił, że jej realizacja przebiega bez zakłóceń.

- **Wypowiedzi polskich posłów do PE**

Marek Jurek (ECR): „Solidarność nie polega na zrzucaniu odpowiedzialności na innych za własną nieodpowiedzialność polityczną. Tak naprawdę ogromna część odpowiedzialności za obecny kryzys imigracyjny spada na Komisję Europejską, na autorów tych nieodpowiedzialnych wezwań na czele z przewodniczącym Junckerem, który zapowiadał otwarcie dróg legalizacji nielegalnej imigracji. Oczywiście w to wpisuje się również niewykonanie decyzji Rady Europejskiej z kwietnia ubiegłego roku, w której była mowa o energicznym zwalczaniu przemyślu nielegalnej imigracji. W tej chwili obserwujemy, jak próbuje się obwinić za skutki tej polityki te państwa, które mają odwagę się jej przeciwstawić. Nie, panowie, tak naprawdę to wy powinniście ponosić polityczną odpowiedzialność za tę politykę. Fundamentem demokracji jest polityczna odpowiedzialność. To autorzy tej polityki na czele z przewodniczącym Junckerem powinni odejść”.

Zadał również pytanie eurodeputowanej **Sargentini** (Zieloni) następującej treści: „Zachęca nas pani, żebyśmy się zastanowili nad przyszłością dzieci przywożonych do Europy. Ja bym chciał, żebyśmy się zastanowili nad teraźniejszością, co w tej chwili właściwie dzieje się, co wiemy o tych 10 000 dzieci, które zaginęły w Europie. My nie wiemy, co się z nimi stało. Tak wyglądają realia polityki imigracyjnej, tak wygląda przyglądanie się temu nielegalnemu przemysłowi przemytu ludzi, o których nie wiemy, czy tak naprawdę byli wykorzystywani do przemycania innych, czy jeszcze żyją, czy nie są ofiarami przestępstw.”

Eurodeputowany **Kazimierz Michał Ujazdowski** (ECR, Polska) zadał pytanie posłance Corazza Bildt (EPP) następującej treści: „Bardzo doceniam pani racjonalizm i mieliśmy wspólne stanowisko w sprawie wniosku Szwecji. Chcę panią zapytać, czy pani się nie obawia, że relokacja zastosowana w kategoriach centralistycznych i biurokratycznych będzie prowadziła do tego, że uchodźcy, imigranci wbrew własnej woli znajdą się na terenie państw, które nie dają dostatecznej osłony ekonomicznej, i będą chcieli te państwa opuścić? Czy nie stanowi zagrożenia, także z punktu widzenia prawa międzynarodowego, umieszczanie ludzi tam, gdzie nie chcą się znaleźć?”.

Odpowiedziała, że w jej opinii ostateczna decyzja dotycząca tego, czy przyjąć uchodźcę, czy nie, należy do państw członkowskich. Musimy szanować solidarność, ale bazując na obowiązkowym mechanizmie, na który musimy się zgodzić. Druga kwestia - przepływy wtórne to zupełnie inna sprawa. Nie można wybrać kraju, gdzie chce się przebywać, jak już jest się w Europie. Podkreśliła, że w jej opinii zapewnienie ochrony międzynarodowej nie polega na możliwości wyboru, w którym państwie z 28 państw członkowskich UE chce się przebywać.

- **Informacje dodatkowe**

Komisja Europejska zaprezentowała 4 maja br. swój wniosek dotyczący reformy rozporządzenia dublińskiego, zgodnie z którym założenie systemu dublińskiego dotyczące kryterium „pierwszego kraju” pozostałoby w mocy, ale po uzupełnieniu go „mechanizmem korekcyjnym”, działającym automatycznie, w chwili, gdy do kraju zgłosi się nieproporcjonalnie duża liczba osób szukających azylu. Każdy kraj niebiorący udziału w systemie redystrybucji, musiałby wykazać „solidarność finansową”, płacąc €250,000 za każdą aplikację azylową rozpatrywaną przez inny kraj członkowski.

W rezolucji przyjętej w kwietniu Parlament Europejski opowiedział się za rezygnacją z zasady, wedle której za przyjęcie i rozpatrzenie podania o azyl odpowiada pierwszy kraj, do którego przybędzie osoba ubiegająca się o status uchodźcy. W zamian posłowie

zapropowali ustanowienie unijnego systemu rozpatrywania podań, który zapewniłby sprawiedliwszy podział obowiązków wśród państw członkowskich realizujących wspólną politykę azylową.

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska