



KOMISJA
EUROPEJSKA

Bruksela, dnia 10.6.2013
COM(2013) 411 final

2009/0165 (COD)

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

dotyczący

stanowiska Rady w sprawie przyjęcia wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania statusu ochrony międzynarodowej

**KOMUNIKAT KOMISJI
DO PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO**

na podstawie art. 294 ust. 6 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

dotyczący

stanowiska Rady w sprawie przyjęcia wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania statusu ochrony międzynarodowej

1. PRZEBIEG PROCEDURY

Data przekazania wniosku do Parlamentu Europejskiego i Rady 22.10.2009 r.;
(dokumenty COM(2009) 554 final oraz COM(2011) 319 final – zmieniony wniosek
2009/0165 COD): 6.6.2011 r.

Data wydania opinii przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny: 28.4.2010 r.,
26.10.2011 r.

Data uchwalenia stanowiska Parlamentu Europejskiego w pierwszym czytaniu: 6.4.2011 r.

Data przyjęcia stanowiska Rady: 7.6.2013 r.

2. PRZEDMIOT WNIOSKU KOMISJI

W programie sztokholmskim przyjętym przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 10-11 grudnia 2009 r. potwierdzono potrzebę stworzenia do 2012 r. wspólnej przestrzeni ochrony i solidarności, której podstawę stanowią będą wspólna procedura azylowa i jednolity status osób, którym przyznano ochronę międzynarodową; system opierać się miał na wysokich standardach ochrony oraz sprawiedliwych i skutecznych procedurach. W programie potwierdzono, że dostęp do bezpiecznych i skutecznych z prawnego punktu widzenia procedur azylowych zapewnić należy przede wszystkim osobom potrzebującym ochrony międzynarodowej. Zgodnie z programem osoby składające wniosek o azyl, niezależnie od państwa członkowskiego, w którym złożenie wniosku ma miejsce, powinny być jednakowo traktowane pod względem rozwiązań proceduralnych i określania statusu. Trzeba dążyć do tego, by podobne sprawy były podobnie traktowane i kończyły się takim samym wynikiem.

W związku z powyższym, a także zgodnie z zapowiedzią zawartą w opublikowanym w 2008 r. Planie polityki azylowej¹, celem wniosku Komisji dotyczącego zmiany

¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Plan polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE. COM (2008)360 z 17.6.2008.

dyrektywy 2005/85/WE² jest wprowadzenie skutecznych i sprawiedliwych procedur azylowych. Wniosek zapewnia pełne poszanowanie praw podstawowych, opiera się bowiem na orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, zwłaszcza w odniesieniu do prawa do skutecznego środka odwoławczego. W porównaniu z dyrektywą 2005/85/WE zweryfikowane zostały gwarancje proceduralne w celu zapewnienia większej spójności w stosowaniu zasad proceduralnych i zapewnienia sprawiedliwych i skutecznych procedur. Wniosek wprowadza również spójniejsze i prostsze pojęcia oraz mechanizmy proceduralne, zapewniając w ten sposób organom azylowym niezbędne narzędzia proceduralne, które umożliwiają zapobieganie nadużyciom oraz szybkie rozpatrywanie wniosków ewidentnie bezzasadnych.

3. UWAGI DOTYCZĄCE STANOWISKA RADY

Stanowisko Rady odzwierciedla kompromis osiągnięty w nieformalnych rozmowach trójstronnych między Parlamentem Europejskim a Radą, prowadzonych przy wsparciu Komisji.

W stanowisku zachowano najważniejsze cele określone we wniosku Komisji; w porównaniu z dyrektywą 2005/85/WE stanowi ono znaczącą poprawę. Komisja z ubolewaniem odnotowuje wprowadzenie niewielkich zmian, niemniej jednak może zatwierdzić wspomniany kompromis i zalecić przyjęcie wniosku przez Parlament.

3.1. „Koncentracja wysiłków i działań na wstępie” – wzmocnione gwarancje proceduralne na rzecz poprawy jakości procedur azylowych

Stanowisko Rady jest zgodne z zasadą koncentracji wysiłków i działań na wstępie i zapewnia wszystkim osobom ubiegającym się o azyl szereg solidnych gwarancji.

Stanowisko gwarantuje szybki i prosty dostęp do procedury azylowej. Jeszcze zanim dana osoba wyrazi życzenie o objęcie ją ochroną, państwa członkowskie będą musiały aktywnie informować obywateli państw trzecich stawiających się na przejściach granicznych i przebywających w strzeżonych ośrodkach o możliwości ubiegania się o ochronę międzynarodową w każdym przypadku, w którym istnieją przesłanki przypuszczać, że osoby takie mogą zamierzać złożyć wniosek o ochronę. Konieczne będzie również zapewnienie tłumaczenia ustnego w podstawowym zakresie, tak aby zapewniony był dostęp do procedur azylowych w tych przypadkach. Terminy na zarejestrowanie wniosku o azyl (również wniosku wyrażonego w sposób bardzo nieformalny) zostały wprawdzie przedłużone w porównaniu z wnioskiem Komisji, jednak doprecyzowano, iż osoba, która wyraziła chęć zwrócenia się o ochronę międzynarodową, natychmiast staje się wnioskodawcą i jest uprawniona do otrzymania wszystkich istotnych przywilejów, niezależnie od formalnej rejestracji lub złożenia wniosku.

Z wyjątkiem prac redakcyjnych lub innych mniejszych zmian, w tekście zachowano istotę wniosku Komisji w odniesieniu do większości gwarancji dla wnioskodawców, w tym zasadę jednego organu rozstrzygającego; treści przesłuchania; zapewnienia informacji prawnej i proceduralnej na początku sprawozdania z przesłuchania; bezpłatnej pomocy prawnej w przypadku odwołania; usunięcia wszelkich klauzuli zawieszających i odstępstw od zasad podstawowych i gwarancji.

² Dyrektywa 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, Dz.U. L 326 z 13.12.2005, s. 13-34.

Jeżeli chodzi o szkolenie pracowników zaangażowanych w procedurę, normy są nieco wyższe niż przewiduje to wniosek Komisji. Kompromis Rady przewiduje, że organy inne niż organ rozstrzygający, które prowadzą przesłuchania w związku z dopuszczalnością wniosku, powinny zostać przeszkolone w podstawowym zakresie w kwestiach azylowych.

Kluczowym elementem zasady koncentracji wysiłków i działań na wstępie był, zgodnie z wnioskiem Komisji, ogólny termin na rozpatrzenie wniosku wynoszący sześć miesięcy i podlegający przedłużeniu do dwunastu miesięcy. Zachowano ten kluczowy element, aczkolwiek przedłużono maksymalny czas rozpatrywania. Niemniej jednak, w porównaniu z wnioskiem, w stanowisku Rady precyzyjniej określono możliwość przesunięcia procedury w przypadku niepewnej sytuacji w kraju pochodzenia, kiedy to podjęcie decyzji w normalnym terminie nie jest uzasadnione.

3.2. Wnioskodawcy o specjalnych potrzebach proceduralnych, w tym małoletni bez opieki

Komisja z ubolewaniem przyjmuje do wiadomości, że w stanowisku Rady obniżono poziom gwarancji dla małoletnich bez opieki. Komisja może mimo to zaakceptować kompromis, ponieważ zapewniono w nim stosowny poziom opieki.

Komisja zaproponowała wyłączenie małoletnich bez opieki z procedur przyspieszonych i procedur przeprowadzanych na granicy, jak również z nieautomatycznego skutku zawieszającego odwołań; wspomniane narzędzia proceduralne znacznie ograniczają czas dostępny na potrzeby udowodnienia roszczenia danej osoby, natomiast małoletni bez opieki wymagają szczególnego wsparcia, dzięki któremu będą mogli w pełni wyrazić swoją potrzebę ochrony międzynarodowej. Procedury przeprowadzane na granicy wiążą się z zatrzymaniem. Komisja jest zdania, że – ogólnie rzecz biorąc – nie powinno być ono stosowane w odniesieniu do małoletnich bez opieki. I wreszcie, nieautomatyczny skutek zawieszający mógłby zagrozić dostępowi małoletniego bez opieki do skutecznego środka odwoławczego, jaki gwarantuje Karta.

W stanowisku Rady umożliwiono zastosowanie procedury przyspieszonej wobec małoletnich bez opieki, jednak jedynie w ograniczonej liczbie sytuacji. Wśród tych okoliczności obiektywnym wskazaniem, że wniosek będzie prawdopodobnie nieuzasadniony, jest obywatelstwo bezpiecznego kraju pochodzenia; przyspieszone rozpatrzenie kolejnego wniosku może być uzasadnione przeprowadzeniem pełnej procedury rozpatrującej w przypadku poprzedniego wniosku; kolejnym powodem są natomiast uzasadnione obawy związane z bezpieczeństwem narodowym lub porządkiem publicznym.

Istnieje sześć powodów, które pozwalają państwom członkowskim na przeprowadzenie procedur na granicy. W uzupełnieniu trzech powodów dopuszczających procedurę przyspieszoną przewidziano dwa rodzaje okoliczności związane z dopuszczalnością (kolejne wnioski oraz ewentualne zastosowanie koncepcji bezpiecznego państwa pochodzenia). Dwa kolejne zasadnicze uzupełnienia to sytuacje, w których wnioskodawca wprowadza w błąd organy, przedstawiając fałszywe dokumenty lub w złej wierze niszczy dokument tożsamości lub dokument podróży bądź się ich pozbywa. Wspomniane powody jako takie nie zostałyby przyjęte przez Komisję, jako że – ogólnie rzecz biorąc – nie można oczekiwać od małoletnich bez opieki, że w pełni rozumieją konieczność współpracy z organami azylowymi. Jednak w myśl stanowiska Rady powody te można wykorzystać jedynie

wówczas, gdy istnieją poważne przesłanki wskazujące na to, że wnioskodawca próbuje ukryć istotne elementy, które prawdopodobnie spowodowałyby podjęcie negatywnej decyzji; stosuje się przy tym dodatkowe zabezpieczenia proceduralne. Stanowisko Rady można przyjąć w takiej formie, jako że zagwarantowano w nim, iż w ramach procedury na granicy można przetwarzać jedynie te wnioski, w przypadku których istnieją zdecydowane, obiektywne wskazania bezzasadności lub inne uzasadnione powody (bezpieczeństwo narodowe lub kolejne wnioski). Ponadto w przeciwieństwie do procedur przyspieszonych procedura może być przeprowadzona na granicy jedynie w okolicznościach wyjątkowych, ponieważ wiąże się ona z zatrzymaniem. Natomiast zgodnie z dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania małoletni bez opieki mogą być zatrzymywani jedynie w okolicznościach wyjątkowych.

Jeżeli chodzi o przepisy odwoławcze, istnieje wprowadzić możliwość nieautomatycznego skutku zawieszającego, jednak jest on możliwy jedynie przy zastosowaniu znaczących gwarancji dodatkowych. W szczególności wnioskodawca będzie miał do dyspozycji co najmniej jeden tydzień oraz dostateczną pomoc prawną i tłumaczeniową, aby móc przygotować swój wniosek o pozostanie na terytorium. Istotny jest również fakt, że w ramach tego wniosku sąd lub trybunał będzie musiał ponownie przeanalizować negatywną decyzję pod względem faktycznym i prawnym, co oznacza, że przeanalizowanie to będzie wykraczać poza sprawdzenie samego tylko progu zgodności z zasadą *non-refoulement*. Zdaniem Komisji zabezpieczenia te, wraz z dogłębną analizą przeprowadzaną na szczeblu pierwszej instancji, mogą zapewnić skuteczne odwołanie nawet bez całkowicie automatycznego skutku zawieszającego w sytuacjach wyraźnie nieuzasadnionych wniosków składanych przez małoletnich bez opieki.

Jeżeli chodzi o inne kategorie osób o specjalnych potrzebach, stanowisko Rady zawiera wyraźny obowiązek stworzenia skutecznego mechanizmu identyfikacji i zapewniania dostatecznego wsparcia na etapie realizacji procedury. Ponadto osoby, których specjalne potrzeby oznaczają, iż nie mogą one uczestniczyć w szczególnych szybkich procedurach, są wyłączone z procedur przyspieszonych i procedur przeprowadzanych na granicy, a ponadto otrzymują dodatkowe gwarancje na etapie odwoływania się w przypadku wystąpienia skutku niezawieszającego; gwarancje te są takie same jak w przypadku małoletnich bez opieki. Procedury azylowe w dalszym ciągu uwzględniają aspekty związane z płcią; wnioskodawcy mają możliwość zwrócenia się o to, by tłumacze i urzędnicy przeprowadzający przesłuchanie byli tej samej płci co oni, co zostanie uwzględnione. Podczas analizowania potrzeb specjalnych uwzględniona zostanie kwestia przemocy ze względu na płeć. Tym samym przepisy dotyczące potrzeb specjalnych podtrzymują kluczowe zamierzenia Komisji.

Kwestia potrzeb specjalnych jest ściśle powiązana z wykorzystaniem w procedurze azylowej sprawozdań medycznych lub badań. Również w tym przypadku stanowisko Rady zachowuje najważniejsze zamierzenia wniosku (zobowiązanie państwa członkowskiego do przeprowadzenia badania medycznego, jeżeli jest to konieczne, a także możliwość przeprowadzenia przez wnioskodawcę badania na własną rękę). Komisja z ubolewaniem zauważa jednak, że zastosowanie protokołu istambulskiego dotyczącego dochodzenia i dokumentacji w przypadku oznak stosowania tortur określono jako fakultatywne, mimo że Unia zachęca państwa trzecie do promowania

i systematycznego stosowania protokołu w celu dokumentowania przypadków tortur³.

3.3. Procedury przyspieszone i procedury przeprowadzane na granicy oraz skuteczne środki odwoławcze

Jednym z kluczowych celów wniosku było ujednolicenie stosowania procedur przyspieszonych i procedur przeprowadzanych na granicy, dopuszczonych we wszystkich przypadkach na mocy dyrektywy 2005/85/WE. Cel ten został zachowany, jako że w stanowisku Rady zawarto wyczerpujący wykaz powodów zastosowania wspomnianych procedur.

W wyniku kompromisu do wykazu Komisji dodano trzy kolejne powody: kolejne wnioski, które nie są niedopuszczalne; wnioskodawcy, którzy odmawiają pobrania ich odcisków palców w celu wykorzystania w systemie Eurodac; oraz wnioskodawcy, którzy wjechali na terytorium nielegalnie lub nielegalnie przedłużali swój pobyt na terytorium, bez uzasadnionego powodu, nie stawili się w organach lub nie złożyli wniosku o azyl w możliwie najkrótszym czasie, biorąc pod uwagę okoliczności ich wjazdu.

Powodem o najbardziej znaczących skutkach jest ostatni z podanych dodatkowych powodów. Jednak wiąże się on z istotnymi zabezpieczeniami, które gwarantują odpowiednią ochronę osoby składającej wniosek. Po pierwsze, państwa członkowskie będą mogły stosować wspomniany powód jedynie w przypadku wniosków będących nadużyciami. Wnioskodawcy, którzy mogą podać powody, dla których nie stawili się w organach, biorąc pod uwagę okoliczności ich wjazdu (udowodnić, dlaczego ich wniosek nie stanowi nadużycia) nie będą przedmiotem procedury przyspieszonej lub procedury przeprowadzanej na granicy. Po drugie, w przeciwieństwie do wszystkich pozostałych powodów pozwalających na stosowanie procedury przyspieszonej/procedury na granicy, państwa członkowskie wykorzystujące ten powód muszą zawsze na etapie odwołania zapewnić automatyczne prawo pozostania na terytorium (pełen automatyczny skutek zawieszający).

Celem wniosku jest także wzmocnienie prawa do skutecznego środka odwoławczego przed sądem lub trybunałem poprzez określenie zasady automatycznego skutku zawieszającego odwołania, z zastrzeżeniem ograniczonych wyjątków. Zasada ta została utrzymana w stanowisku Rady. Poszerzono jednak grupę wyjątków: oprócz dwóch powodów przyspieszenia procedury, jak wyjaśniono powyżej, dodano przypadek domniemanego wycofania i zastosowania koncepcji europejskiego bezpiecznego kraju trzeciego.

Jeżeli chodzi o domniemane wycofanie, przewidziano odpowiednie zabezpieczenia przed etapem odwołania; przede wszystkim dana osoba ma możliwość złożenia wniosku o ponowne wszczęcie dotyczącej jej sprawy, zawsze istnieje również możliwość rozpatrzenia roszczenia jako wniosku kolejnego. Minimalne jest także ryzyko naruszenia zasady *non-refoulement* przy wykorzystaniu koncepcji europejskiego bezpiecznego kraju trzeciego, biorąc pod uwagę, że w odniesieniu do uznania trzeciego kraju za europejski bezpieczny kraj trzeci obowiązują ścisłe wymogi.

³

Wytyczne w sprawie polityki UE wobec państw trzecich dotyczącej tortur i innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, dokument Rady 6129/12, z dnia 15 marca 2012 r.

Co więcej, w przypadku gdy odwołanie nie powoduje automatycznego skutku zawieszającego, istnieje możliwość zwrócenia się o jego zastosowanie, a dana osoba musi mieć możliwość pozostania na terytorium w okresie przetwarzania takiego wniosku. Nie ma zatem żadnego ryzyka powrotu bez możliwości zastosowania sądowego środka odwoławczego.

Wreszcie, zgodnie z orzecnictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka Komisja zaproponowała, aby odwołanie od negatywnej decyzji podjętej w ramach procedury na granicy miało automatyczny skutek zawieszający. Stanowisko Rady przewiduje natomiast w przypadku odwołań dotyczących procedury przeprowadzonej na granicy takie same gwarancje, jakie obowiązują w odniesieniu do osób małoletnich. W przypadkach nieuzasadnionych w sposób oczywisty gwarancje te mogą ograniczyć negatywne konsekwencje nieautomatycznego skutku zawieszającego. Doprecyzowano zwłaszcza, że w oczekiwaniu na wynik wniosku o zastosowanie skutku zawieszającego nie może mieć miejsca wydalenie (co – jak wyjaśniono powyżej – stanowi zasadę ogólną, która ma zastosowanie również do innych odwołań niepowodujących automatycznego skutku zawieszającego); gwarancje zapewniają także, że wnioskodawca może w każdym momencie skorzystać ze skutecznej pomocy prawnej i językowej; ustanawiają rozsądny minimalny limit czasowy na przygotowanie wniosku; oraz, co bardzo istotne, określają zakres kontroli dokonywanej przez sąd lub trybunał rozpatrujące wniosek o zastosowanie skutku zawieszającego, gwarantując, że będzie ona dokładna i rygorystyczna. Powinno to zapewnić wnioskodawcom dostateczne możliwości sformułowania wniosku w sposób przekonujący, a tym samym gwarantuje zgodność ze zobowiązaniami do poszanowania praw podstawowych, o czym przypomina orzecnictwo europejskich sądów.

3.4. Zwalczanie nadużyć

W celu zapewnienia równowagi między celem, jakim jest ochrona osób faktycznie ubiegających się o azyl, a zwalczaniem nadużyć w postaci powtarzających się wniosków, Komisja zaproponowała, aby pozwolić państwom członkowskim na wydalenie wnioskodawcy po drugim kolejnym wniosku (tj. łącznie po trzecim wniosku), pod warunkiem przestrzegania zasady *non-refoulement*. W stanowisku Rady podtrzymano cel zawarty we wniosku, jednak wprowadzono dodatkową sytuację, w której można odrzucić prawo wnioskodawcy do pozostania na terytorium państwa członkowskiego: po niedopuszczalnym pierwszym kolejnym wniosku złożonym głównie w celu udaremnienia bezpośredniego powrotu. Rady argumentowała, że jest to niezbędne dla przeciwdziałania nadużyciom w postaci składania w ostatniej chwili kolejnych wniosków.

Komisja może zaakceptować takie przepisy, jako że podtrzymano podstawowe zabezpieczenia zawarte we wniosku, a mianowicie zapewnienie, że wnioskodawcy faktycznie składający kolejne wnioski nie zostaną wydaleny z terytorium państwa członkowskiego bez dokładnego rozpatrzenia tych wniosków. Zastosowanie specjalnych przepisów stanowiących odstępstwo w odniesieniu do kolejnych wniosków jest możliwe jedynie po podjęciu decyzji ostatecznej w sprawie pierwszego wniosku, oraz dodatkowo, gdy co najmniej jeden kolejny wniosek, który jest albo nieuzasadniony albo nie zawiera żadnych nowych elementów w porównaniu z poprzednim wnioskiem, jasno wskazuje na istnienie nadużycia. Ponadto w stanowisku Rady wyraźnie określono, że wyjątki od prawa do pozostania muszą być stosowane zgodnie z zasadą *non-refoulement*.

W stanowisku Rady uzupełniono ponadto wniosek Komisji w odniesieniu do przepisów regulujących domniemane wycofanie lub rezygnację z wniosku. Celem wniosku było ujednolicenie przepisów regulujących takie sytuacje, a przede wszystkim zapobieżenie zagrożeniu, że przed odrzuceniem wniosek nie zostanie rozpatrzony pod względem treści. Cel ten zostaje zachowany w stanowisku Rady, jako że wyszczególniono w nim, iż wniosek nie może być odrzucony bez odpowiedniego rozpatrzenia jego treści. Komisja z ubolewaniem odnotowuje wprowadzenie przepisu, iż sprawa wnioskodawcy może być po raz kolejny wszczęta dopiero po tym, jak wnioskodawca stawia się ponownie w organach po zaprzestaniu rozpatrywania jego wniosku. Jednak negatywne skutki tego przepisu są w dużej mierze ograniczone dzięki dodatkowym zabezpieczeniom polegającym na tym, że gdy wnioskodawca może udowodnić, iż domniemane wycofanie wniosku wynika z okoliczności leżących poza zakresem jego działania, wniosek taki pod żadnym względem nie powinien być uznany za wycofany.

4. PODSUMOWANIE

W stanowisku Rady podtrzymano główne cele wniosku Komisji. Stanowi ono zasadniczą zmianę, jeżeli chodzi o poziom ujednolicenia gwarancji proceduralnych w procedurach azytowych, poprzez wprowadzenie wyraźnych, szczegółowych i obowiązkowych zasad, a także usunięcie odstępstw i klauzul zawieszających. Dzięki temu procedury będą powszechniej dostępne, szybsze i sprawiedliwsze, oparte na efektywnej pod względem kosztów koncepcji koncentracji wysiłków i działań na wstępie. W stanowisku ujednolicono zastosowanie procedur przyspieszonych i procedur przeprowadzanych na granicy oraz zapewniono prawo do skutecznego środka odwoławczego, wprowadzając szczegółowe przepisy na szczeblu UE. Podnosi ono jakość i tempo realizacji procedur azytowych, a jednocześnie wprowadza nowe narzędzia na potrzeby walki z nadużyciami w postaci powtarzających się wniosków. Wprowadza solidne przepisy regulujące specjalne potrzeby proceduralne, w tym związane z płcią. I wreszcie, zapewnia odpowiednią ochronę małoletnich bez opieki, jednocześnie uwzględniając obawy związane z ewentualnymi nadużyciami.

W związku z tym stanowisko Rady jest w dużej mierze zgodne z wnioskiem Komisji, a zatem możliwe jest jego poparcie.