

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego: „Jednolite procedury azylowe jako kolejny krok do stworzenia bardziej skutecznego Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego”

(COM(2004) 503 końcowy — SEC(2004) 937)

(2005/C 157/17)

Dnia 15 października 2004 r. Komisja, działając na podstawie art. 262 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, postanowiła zasięgnąć opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie komunikatu Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego „Jednolite procedury azylowe jako kolejny krok do stworzenia bardziej skutecznego Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego”

Sekcja ds. Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa, której powierzono przygotowanie prac Komitetu w tej sprawie, uchwaliła swoją opinię 25 listopada 2004 r. Sprawozdawcą była An LE NOUAIL-MARLIERE.

Na 413. sesji plenarnej w dniach 15-16 grudnia 2004 r. (posiedzenie z dnia 15 grudnia 2004 r.) Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny 133 głosami, przy 10 głosach wstrzymujących się, przyjął następującą opinię:

1. Istota komunikatu Komisji

1.1 W komunikacie przedłożonym EKES do konsultacji proponuje się usprawnienie i przyspieszenie procedur nadawania statusu uchodźcy lub osoby potrzebującej międzynarodowej ochrony z innych powodów.

1.2 W dokumencie tym Komisja bada argumenty na rzecz szybszej i bardziej efektywnej jednolitej procedury azylowej oraz uproszczenia procedur dla wnioskodawców; wydaje się przy tym uwzględnić troskę o lepsze postrzeganie przez opinię publiczną procesu rozpatrywania wniosków o azyl oraz ewentualnego powrotu wnioskodawców do kraju pochodzenia.

1.3 Komisja podkreśla wartość dodaną tych działań, wynikającą ze wzmocnienia współpracy i wspólnego metodologicznego podejścia Państw Członkowskich. Przewidziane są przy tym dwa następujące po sobie i wzajemnie od siebie uzależnione kroki: tak zwana faza przygotowawcza oraz działania legislacyjne na szczeblu Wspólnoty.

1.4 W fazie przygotowawczej planowane są konsultacje i dyskusje w państwach członkowskich na temat kroków, jakie należy podjąć w celu ujednoczenia procedur przyznawania obu rodzajów statusu przewidzianych przez dyrektywę o warunkach udzielania statusu uchodźcy ⁽¹⁾.

⁽¹⁾ Patrz dyrektywa Rady 2004/83/WE w sprawie minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców lub osoby, które z innych względów wymagają ochrony międzynarodowej, statusu tych osób oraz zakresu przyznawanej pomocy, przyjęta przez Radę 29 kwietnia 2004 r., oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 221 z 17 września 2002 r. (sprawozdawca: An LE NOUAIL).

1.5 Faza ta ma się rozpocząć w styczniu 2005 r., równoległe z rozpoczęciem wdrażania uchwalonych już przepisów pierwszego etapu Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego ⁽²⁾.

1.6 Komisja przedłoży do końca 2004 roku swój plan działania „One-Stop Shop”.

1.7 Zaproponowana faza przygotowawcza ma spełniać cztery cele:

— ukierunkowanie dyskusji na temat sposobu, w jaki UE ma przyjąć jednolite procedury azylowe;

— określenie zakresu niezbędnych zmian;

⁽²⁾ Patrz decyzja Rady 2000/596/WE ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 168 z 16 czerwca 2000 r. (sprawozdawca: Soscha Gräfin zu EULENBURG); dyrektywa Rady 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 155 z 29 maja 2001 r. (sprawozdawca: Giacomina CASSINA); dyrektywa Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i odbierania statusu uchodźcy, w sprawie której Rada osiągnęła porozumienie 19 listopada 2004 r., oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 193 z 10 lipca 2001 r. (sprawozdawca: Vitor MELICIAS); dyrektywa Rady 2003/9/WE ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 48 z 21 lutego 2001 r. (sprawozdawcy: Dario MENGOZZI i Luis Miguel PARIZA CASTANOS); rozporządzenie Rady nr 343/2003 ustanawiające kryteria i mechanizmy rozpatrywania wniosku o azyl (Dublin II) oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 125 z 27 maja 2002 r. (sprawozdawca: Sukhdev SHARMA); dyrektywa Rady 2004/83/WE w sprawie minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców lub osoby, które z innych względów wymagają ochrony międzynarodowej, statusu tych osób oraz zakresu przyznawanej pomocy, przyjęta przez Radę 29 kwietnia 2004 r., oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 221 z 17 września 2002 r. (sprawozdawca: An LE NOUAIL); decyzja Rady w sprawie utworzenia Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców na lata 2005-2010, przyjęta przez Radę 8 czerwca 2004 r., oraz opinia EKES w tej sprawie Dz.U. C 241 z 28.9.2004.

— zainicjowanie tych zmian poprzez wdrożenie praktyk przed przyjęciem odpowiednich aktów prawnych lub równoległe do niego;

— ponadto celem fazy przygotowawczej jest prowadzenie konsultacji.

1.8 Druga faza obejmuje uchwalenie odpowiednich wspólnotowych aktów prawnych w celu ujednoczenia procedur rozpatrywania wniosków o nadanie statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej z roku 1951 i protokołu nowojorskiego z roku 1967 oraz wniosków o udzielenie ochrony subsydiarnej w rozumieniu dyrektywy w sprawie trybu nadawania statusu uchodźcy ⁽¹⁾.

1.9 W dokumencie Komisji opisane są też założenia postępowania legislacyjnego: cele oraz harmonogram realizacji działań, ich obszar zastosowania, środki odwoławcze, przestrzeganie konwencji genewskiej, utrzymanie jakości decyzji, sposoby powrotu do kraju pochodzenia oraz interakcja z innymi instrumentami.

1.10 Podsumowując stwierdzić można, że proponowana jednolita procedura ma na celu rozpatrywanie wniosków o azyl lub inną ochronę międzynarodową w jednym trybie — niezależnie od tego, jaki status mógłby zostać nadany osobie ubiegającej się:

— status uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej z roku 1951 i protokołu nowojorskiego z roku 1967 czy też

— status osoby potrzebującej ochrony subsydiarnej w rozumieniu dyrektywy 2004/83/WE przyjętej przez Radę 29 kwietnia 2004 r. ⁽²⁾.

2. Uwagi ogólne

2.1 Komitet popiera cele, jakie postawiła sobie Komisja, oraz jej starania, by w ramach ujednoczonych procedur zachować podstawowe zasady konwencji genewskiej z roku 1951. W tym celu — zgodnie z przepisami dyrektywy w sprawie trybu nadawania statusu uchodźcy — weryfikacja praw uchodźców dokonywać się powinna w pierwszym rzędzie na zasadach przewidzianych w konwencji genewskiej; weryfikacja przesłanek ochrony subsydiarnej powinna mieć miejsce w drugiej kolejności, jeśli wnioskodawca nie spełnia warunków przyznania statusu uchodźcy zgodnie z konwencją.

⁽¹⁾ Patrz: dyrektywa Rady 2004/83/WE w sprawie minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców lub osoby, które z innych względów wymagają ochrony międzynarodowej, statusu tych osób oraz zakresu przyznawanej pomocy, przyjęta przez Radę 29 kwietnia 2004 r., oraz opinia EKES w tej sprawie, Dz.U. C 221 z 17 września 2002 r. (sprawozdawca: An LE NOUAIL).

⁽²⁾ Patrz dyrektywa 2004/83/WE w sprawie minimalnych norm uznawania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców za uchodźców lub osoby, które z innych względów wymagają ochrony międzynarodowej, statusu tych osób oraz zakresu przyznawanej pomocy, przyjęta przez Radę 29 kwietnia 2004 r.

2.2 Komitet zaleca wyraźne zaznaczenie tego priorytetu, niezależnie od tego, jaka będzie przyszłość urzeczywistnienia jednolitej procedury.

2.3 Komitet zaleca ponadto każdorazowe uzasadnianie odrzucenia wniosku o ochronę międzynarodową, a w szczególności odmowy nadania statusu uchodźcy w rozumieniu konwencji genewskiej z roku 1951, również wówczas, gdy udzielono ochrony subsydiarnej. EKES uważa takie gwarancje proceduralne za niezbędne dla zachowania podstawowych zasad konwencji genewskiej z roku 1951, której znaczenie również Komisja podkreśla.

2.4 Co się tyczy udzielania ochrony subsydiarnej, to Komitet jest przekonany, że osoby ubiegające się o azyl nie są w stanie rozróżnić między statusem uchodźcy na zasadach konwencji a statusem ochrony subsydiarnej i dlatego też muszą stawić czoła dodatkowym utrudnieniom w krajach, w których wymaga się od nich złożenia ponownego wniosku na innej podstawie prawnej w przypadku odrzucenia ich wniosku o przyznanie im statusu uchodźcy wg konwencji genewskiej z roku 1951. Sytuacja taka spotka się z niezrozumieniem i zniechęceniem osób ubiegających się o azyl; dodatkowo oznaczać będzie trudną dla nich do zniesienia przewlekłość postępowania.

2.5 Komitet wzywa Komisję do uwzględnienia w swojej propozycji oraz w trakcie fazy przygotowawczej i legislacyjnej zasady tzw. *non-refoulement* (art. 33 konwencji genewskiej) oraz konieczności ustanowienia środka odwoławczego o skutku zawieszającym w przypadku wydania decyzji negatywnej. Ewentualne **rozpatrzenie z urzędu** przez organ administracji, czy zachodzą przesłanki dla udzielenia ochrony subsydiarnej, nastąpić powinno dopiero po sprawdzeniu istnienia przesłanek dla nadania statusu uchodźcy przewidzianego w konwencji genewskiej i powinno dawać ubiegającemu się możliwość zastosowania środka odwoławczego przeciwko wydaleniu ze skutkiem zawieszającym, zgodnie z postanowieniami międzynarodowej i europejskiej konwencji praw człowieka.

2.6 Aby to zagwarantować, organizacje pozarządowe i Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (UNHCR) nie powinni być wykluczani z administracyjnych organów odwoławczych, o ile takowe istnieją, w ich braku natomiast powinni mieć swobodny dostęp do osób ubiegających się i do ich akt. Ułatwiłoby to dostęp do tego środka prawnego i korzystanie z prawa do odwołania do instancji sądowej.

2.7 Komitet wzywa ponadto Komisję, aby przy okazji wprowadzania zmian do dyrektywy w sprawie jednolitej procedury przyjętej przez Radę 19 listopada 2004 r. i oczekującej na ponowne przedłożenie Parlamentowi Europejskiemu rozszerzono jej zakres stosowania o ochronę subsydiarną w rozumieniu dyrektywy w sprawie trybu nadawania statusu uchodźcy oraz by ponownie zbadać zasadność figurowania w wykazie „bezpiecznych krajów trzecich” krajów pochodzenia lub krajów tranzytowych, które nie przyznają osobom ubiegającym się o azyl prawa do rozpatrzenia ich indywidualnej sytuacji oraz praw.

2.8 Komitet zaleca przeanalizowanie w trakcie fazy przygotowawczej ewentualnych braków i problemów aktualnie obowiązujących procedur przyznawania statusu uchodźcy.

2.9 Co się tyczy dwustronnych umów o readmisji, w celu umożliwienia wszystkim państwom członkowskim przestrzegania swych zobowiązań międzynarodowych i dyrektyw europejskich ⁽¹⁾ Rada powinna zapewnić sobie w fazie przygotowa-

wczej możliwość stworzenia zharmonizowanego systemu solidarności między państwami członkowskimi (np. programu ponownego osiedlania w kraju pochodzenia i podziału kosztów).

2.10 Komitet wzywa również Komisję do zrewidowania tzw. procedury przyspieszonej, która odmawia osobom ubiegającym się o azyl korzyści płynących z dogłębnej oceny ich indywidualnego przypadku, a tym samym i wynikających z niego praw, a w szczególności odraczając skutek postępowań sądowych i narażając je na odesłanie do kraju pochodzenia, zanim ich sprawa zostanie rozpatrzona przez właściwy sąd.

2.11 Komitet wzywa ponadto Komisję, by rozważając możliwości powrotu do kraju pochodzenia i przyczyny za nim przemawiające uwzględniła fakt, że w danych okolicznościach powrót może okazać się niemożliwy z powodu faktycznych przeszkód nie związanych ze statusem uchodźcy lub ze względów humanitarnych (np. z powodu choroby).

Bruksela, 15 grudnia 2004 r.

Przewodnicząca
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Anne-Marie SIGMUND

⁽¹⁾ Patrz punkt 3.13.1 do opinii EKES-u w sprawie komunikatu Komisji „Badanie zależności między migracją legalną a nielegalną” (COM(2004)412 fin), przyjętej 15-16 grudnia 2004 r. (sprawozdawca: Luis Miguel PARIZÁ CASTAÑOS).