

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

„Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona)”

[COM(2016) 465 final]

oraz

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony oraz zmieniającego dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi”

[COM(2016) 466 final]

oraz

„Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE”

[COM(2016) 467 final]

(2017/C 075/16)

Sprawozdawca: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Współsprawozdawca: **Cristian PÎRVULESCU**

Wniosek o konsultację	Rada Unii Europejskiej, 7.9.2016 Parlament Europejski, 12.9.2016
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Zatrudnienia, Spraw Społecznych i Obywatelstwa
Data przyjęcia przez sekcję	22.11.2016
Data przyjęcia na sesji plenarnej	14.12.2016
Sesja plenarna nr	521
Wynik głosowania	211/2/5
(za/przeciw/wstrzymało się)	

1. Wnioski i zalecenia

1.1. Wnioski ogólne i zalecenia

1.1.1. Zdaniem EKES-u niezbędna jest sprawiedliwa, sprawna i skuteczna reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA) oraz ustanowienie prawdziwie wspólnej procedury, która będzie wiarygodna, elastyczna i skuteczna i która pomoże usprawnić legalne sposoby dotarcia do Unii Europejskiej w oparciu o poszanowanie praw prześladowanych osób.

1.1.2. Trzeba także pamiętać, że art. 2 TUE wyraźnie stwierdza, że Unia opiera się na wartościach poszanowania godności osoby ludzkiej, wolności, demokracji, równości, państwa prawnego, jak również poszanowania praw człowieka, w tym praw osób należących do mniejszości. Wartości te powinny być wspólne państwom członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn.

1.1.3. Ponadto, zgodnie z art. 78 TFUE, Unia powinna opracować wspólną politykę azylową. W tym celu należy zaproponować faktyczny wspólny system, obowiązkowy dla wszystkich państw członkowskich i prowadzący do harmonizacji przepisów krajowych. Jeśli nie udałoby się tego osiągnąć, należałoby wprowadzić przynajmniej wspólny system wzajemnego uznawania decyzji dotyczących udzielenia azylu między państwami członkowskimi UE. Sprzyjałoby to urzeczywistnieniu wspólnego europejskiego systemu azylowego. W przeciwnym wypadku nie uda się uniknąć tzw. wtórnych przepływów, kiedy osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową wybierają kraje o najlepszych warunkach w UE.

1.1.4. Trzeba podkreślić, że liczba ludności w 28 państwach członkowskich UE wynosi ok. 510 mln. Przedstawione przez KE jesienią 2015 r. propozycje relokacji ok. 160 tys. osób ubiegających się o ochronę międzynarodową odpowiadałyby zaledwie 0,03 % populacji UE, gdy tymczasem inne kraje przyjęły miliony osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

1.1.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje udoskonalenia systemu, takie jak wyjaśnienie praw i obowiązków dotyczących dostępu do procedury, zastąpienie koncepcji podatności na zagrożenia koncepcją szczególnych potrzeb oraz jasne kryteria jej oceny, wprowadzenie większych gwarancji dla nieletnich oraz rozszerzenie koncepcji rodziny.

1.1.6. EKES wyraża zaniepokojenie ograniczeniem praw podstawowych, np. ograniczeniem swobodnego przepływu, ograniczeniem prawa nieletnich do nauki, zastosowaniem procedury względem małoletnich bez opieki na granicy, ewentualnym brakiem indywidualnego podejścia podczas analizy koncepcji bezpiecznego kraju, ograniczeniem gwarancji w odniesieniu do kolejnych wniosków i procedur przyspieszonych, automatyczną oceną statusów ochrony oraz represyjnym podejściem w zakresie ograniczeń warunków przyjmowania.

1.1.7. Komitet zaleca ustandaryzowanie statusów ochrony, wyeliminowanie różnic między statusem uchodźcy a ochroną uzupełniającą w odniesieniu do okresu ważności dokumentu pobytowego, jego odnowienia i ograniczenia pomocy społecznej dla osób korzystających z ochrony uzupełniającej.

1.2. Zalecenia odnośnie do wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie norm dotyczących kwalifikowania

1.2.1. Komitet zaleca włączenie kryteriów UNHCR dotyczących oceny alternatywy ucieczki wewnętrznej, innymi słowy analizy adekwatności i analizy słuszności, z wyraźnym wyłączeniem zastosowania art. 8 w przypadku prześladowania przez państwo.

1.2.2. Ciężar dowodu powinien spoczywać zarówno na osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową, jak i na organie rozstrzygającym, jak przewiduje orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej, z zachowaniem obowiązku „aktywnej współpracy z osobą ubiegającą się o ochronę międzynarodową” przez organ rozstrzygający.

1.2.3. EKES zaleca wprowadzenie badania proporcjonalności podczas oceny podstaw dla wykluczenia statusu uchodźcy oraz podczas oceny restrykcyjnego charakteru stosowania tych klauzul, poprzez skreślenie art. 12 ust. 6 rozporządzenia w sprawie kwalifikowania, tak aby uniknąć automatycznego stosowania klauzul wyłączających, które nie biorą pod uwagę szczególnej sytuacji wnioskodawców.

1.2.4. Należy zagwarantować indywidualną analizę w ramach procedur przeglądu statusów ochrony międzynarodowej, uwzględniając szczególne okoliczności i udzielając gwarancji proceduralnych w kontekście tych procedur, które nie mogą być stosowane automatycznie.

1.2.5. W odniesieniu do przeglądu statusu uchodźcy, każda nowa procedura będzie się wiązać z dodatkowymi obciążeniami administracyjnymi i większym poziomem uznaniowości. Z uwagi na dużą liczbę uchodźców w jednym państwie służby administracyjne mogą łatwo zostać przeciążone, co może prowadzić do podejmowania pośpiesznych, potencjalnie arbitralnych decyzji. Właściwe organy muszą zatem dysponować odpowiednim personelem i być przeszkolone w celu przeprowadzania kontroli i przeglądu statusu uchodźcy.

1.2.6. Konieczne jest rozróżnienie między ustaniem, wykluczeniem, cofnięciem, brakiem odnowienia i końcem obowiązywania statusów ochrony. Trzeba unikać powtórzeń i nieporozumień w odniesieniu do faktycznych okoliczności prowadzących do każdej z tych sytuacji oraz uwzględnić restrykcyjne kryteria ich stosowania.

1.2.7. Należy znieść ograniczenie swobody przemieszczania się osób, którym udzielono ochrony międzynarodowej, na obszarze państwa członkowskiego, gdyż jest to niezgodne z art. 26 konwencji genewskiej.

1.2.8. Należy skreślić art. 44 rozporządzenia w sprawie kwalifikowania zmieniającego dyrektywę w sprawie rezydentów długoterminowych. Dotyczy on ponownego rozpoczęcia 5-letniego okresu pobytu, jeśli osoba przebywa nielegalnie w innym państwie członkowskim niż to, które udzieliło jej ochrony międzynarodowej. Jest to jednak niezgodne z celem Europejskiego programu w zakresie migracji z maja 2015 r.

1.3. Zalecenia odnośnie do wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego wspólną procedurę

1.3.1. Komitet przypomina, że ustanawianie przepisów w formie rozporządzeń nie może prowadzić do obniżenia poziomu norm ochrony poprzez wprowadzenie restrykcyjnych kryteriów kwalifikowalności oraz ograniczenie praw i gwarancji proceduralnych.

1.3.2. EKES zaleca wyeliminowanie automatycznego stosowania koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego, kraju pierwszego azylu i bezpiecznego kraju pochodzenia oraz ograniczeń dotyczących limitów czasowych, a także zagwarantowanie automatycznego skutku zawieszającego odwołań.

1.3.3. Należy zwiększyć gwarancje oceny indywidualnej, na podstawie kryteriów proporcjonalności, konieczności i wyjątkowych okoliczności, w przypadkach ograniczenia wolności lub zatrzymania.

1.3.4. Podobnie, należy zwiększyć gwarancje w kontekście środków detencyjnych poprzez ustanowienie jasnych limitów czasowych dla zatrzymań i ograniczanie ich do wyjątkowych przypadków.

1.3.5. Trzeba wyeliminować wyłączenie prawa do bezpłatnej pomocy prawnej w przypadku wniosków uznanych za bezpodstawne lub kolejnych wniosków, które nie zawierają żadnych nowych dowodów lub argumentów, jako że stanowi to naruszenie prawa do skutecznego środka odwoławczego przewidzianego w art. 13 EKPC.

1.3.6. Należy ustanowić takie same gwarancje proceduralne dla procedur przyspieszonych, punktów kontroli granicznej i kolejnych wniosków jak dla zwykłych procedur.

1.3.7. Przed faktycznym złożeniem wniosku osoba powinna mieć czas na odpoczynek i odzyskanie równowagi.

1.4. Zalecenia odnośnie do wniosku dotyczącego dyrektywy w sprawie norm dotyczących przyjmowania

1.4.1. Konieczne jest przyjęcie podejścia obejmującego pozytywne zachęty w celu zapobiegania wtórnym przepływom, zamiast represyjnego stanowiska przewidującego wyłączenie, ograniczanie, cofanie lub zastępowanie warunków przyjmowania itp. Jest to szczególnie nieproporcjonalne w wypadku osób, które nie ubiegają się o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszym kraju nieuregulowanego wjazdu lub legalnego pobytu.

1.4.2. Ten sam instrument prawny powinien być wykorzystywany w celu regulowania warunków przyjmowania, procedur i kryteriów kwalifikowalności, tak aby uniknąć rozbieżności w bezpośrednim stosowaniu powiązanych przepisów.

1.4.3. Niezdefiniowane pojęcia prawne takie jak „godny poziom życia” lub „ryzyko ucieczki” powinny zostać ograniczone lub wyeliminowane w związku z poważnymi konsekwencjami, jakie za sobą pociągają, oraz uznaniowością w ustanawianiu definiujących kryteriów przez państwa członkowskie.

1.4.4. Należy uwzględnić innych członków rodziny, takich jak rodzeństwo i inni krewni, zgodnie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia dublińskiego.

1.4.5. Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową pochodzące z bezpiecznych krajów nie powinny być pozbawione dostępu do zatrudnienia, gdyż stanowiłoby to dyskryminację ze względu na narodowość.

1.4.6. Konieczne jest wyeliminowanie warunków dotyczących prawa dostępu do zatrudnienia, zabezpieczenia społecznego i pomocy społecznej.

1.4.7. Trzeba także zapewnić nieletnim bezwzględne prawo do nauki, podobnie jak prawo do zdrowia.

2. Uwagi dotyczące rozporządzenia w sprawie kwalifikowania

2.1. EKES wspiera dalszą harmonizację norm dotyczących procedur udzielania azylu, uznawania i ochrony na szczeblu UE. Istnieją istotne różnice między państwami członkowskimi pod względem stosowanych procedur, wskaźników przyznawania azylu, zakresu zapewnianej ochrony oraz warunków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i osób z niej korzystających.

2.2. Z różnych względów państwa członkowskie opracowały szczególne praktyki instytucjonalne dotyczące azylu. Zachęca to do wtórnych przepływów osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz narusza zasadę ich równego traktowania na terytorium Unii. Różnice między państwami członkowskimi mogą mieć istotny wpływ na ochronę praw podstawowych, w tym ochronę godności ludzkiej, poszanowanie życia prywatnego i rodzinnego, wolność wypowiedzi i informacji, prawo do nauki, wolność wyboru zawodu i prawo do dostępu do zatrudnienia, wolność prowadzenia działalności gospodarczej, prawo do azylu, niedyskryminacji, prawa dziecka, zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczną, a także opiekę zdrowotną, zgodnie z definicją zawartą w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

2.3. EKES z zadowoleniem przyjmuje utworzenie systemu do pozyskiwania, organizowania i rozpowszechniania informacji dotyczących sytuacji w państwach pochodzenia i tranzytu pod auspicjami Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu. Stanowi on podstawę dla prawdziwej harmonizacji decyzji w sprawie udzielania ochrony międzynarodowej. Nie jest jednak jasne, w jakim zakresie organy krajowe będą brały pod uwagę przekazane informacje ani też jak dopilnować, by to czyniły. Aby uniknąć znacząco rozbieżnych decyzji, system powinien w prosty i jasny sposób wskazywać państwa uznawane za niebezpieczne.

2.4. W odniesieniu do art. 7 dotyczącego podmiotów udzielających ochrony, ważne jest dokonanie prawidłowej oceny zdolności podmiotów prywatnych i organizacji międzynarodowych do udzielania ochrony. Ze względu na ograniczone zasoby i niepewność prawa bardzo trudno jest obydwu rodzajom podmiotów zapewnić solidną i długoterminową ochronę, zwłaszcza w sytuacji wojny domowej lub dotkliwych represji ze strony rządu.

2.5. Możliwa ochrona wewnętrzna, jaką może otrzymać osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową, stanowi ważny czynnik w podejmowaniu decyzji o udzieleniu ochrony. Właściwe organy muszą brać pod uwagę pełny zakres zagrożeń, jakie wewnętrzne przesiedlenie może stwarzać dla bezpieczeństwa jednostki. Bezpieczne terytoria mogą szybko stać się niebezpieczne z różnych względów – porażki militarnej, pomocy i interwencji zagranicznej, sabotażu i ataków terrorystycznych. Chociaż art. 8 jasno definiuje pojęcie bezpieczeństwa, w tym bezpiecznej podróży i dostępności ochrony, interpretacja dostępnych danych i faktów leży w gestii europejskich organów krajowych.

2.6. Definicja aktów prześladowania zawarta w art. 9 jest wyczerpująca i zgodna z art. 1 ust. A Konwencji dotyczącej statusu uchodźców (konwencji genewskiej). Artykuł ten, wraz z art. 10 dotyczącym powodów prześladowania i art. 6 dotyczącym podmiotów dopuszczających się prześladowania lub wyrządzających poważną krzywdę, powinien być interpretowany w sposób uwzględniający akty prześladowania popełniane zarówno przez organy państwowe, jak i podmioty niepaństwowe. Praktyka stosowania represji politycznych i toczenia wojen wewnętrznych pokazuje, że akty przemocy są przeprowadzane przez różne grupy paramilitarne i straż obywatelską pod ochroną organów państwowych, które zwykle wypierają się zaangażowania w te działania.

2.7. EKES od dawna opowiadał się za harmonizacją zakresu ochrony udzielanej uchodźcom oraz osobom objętym ochroną uzupełniającą⁽¹⁾. Zakres ochrony był kolejnym kluczowym czynnikiem napędowym dla wtórnych przepływów w ramach Unii. Co ważne, Komitet opowiadał się jednak za harmonizacją zmierzającą do zapewnienia jak najwyższego, a nie jak najniższego poziomu ochrony. Wniosek Komisji przewiduje szereg odpowiednich działań w tym kierunku.

2.8. Konieczne są wyjaśnienia dotyczące przekazywania informacji, dotyczące dokumentów pobytowych i dokumentów podróży. Należy zwrócić uwagę, iż wyjaśniona została kwestia dostępu do zatrudnienia oraz podniesiono poziom ochrony, na przykład w dziedzinie warunków pracy, wolności zrzeszania się i możliwości kształcenia związanego z zatrudnieniem, w których to dziedzinach osoby korzystające z ochrony międzynarodowej posiadają takie same prawa jak obywatele państw członkowskich. Ma to także miejsce w odniesieniu do uznawania kwalifikacji, zabezpieczenia społecznego, pomocy społecznej i opieki zdrowotnej.

⁽¹⁾ Zob. opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie wniosku dotyczącego dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących kwalifikowania i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub beneficjentów ochrony międzynarodowej oraz zakresu udzielanej ochrony (COM(2009) 551 wersja ostateczna/2 – 2009/0164 (COD)) (Dz.U. C 18 z 19.1.2011, s. 80).

2.9. Dostęp do środków integracyjnych – kursów językowych, programów kształtujących świadomość obywatelską i programów integracyjnych oraz szkolenia zawodowego – stanowi kluczowy element skutecznej integracji. Środki ułatwiające integrację są bardzo mile widziane i powinny być wspierane.

2.10. Jednocześnie potraktowanie udziału w środkach integracyjnych jako warunku wstępnego dla dostępu do innych usług, takich jak pomoc społeczna (zob. art. 34), może być problematyczne i przepis taki trzeba formułować z rozwagą. Środki integracyjne muszą charakteryzować się bardzo dużą dostępnością i użytecznością, aby ułatwić udział w nich. Osoby objęte ochroną międzynarodową mogą zostać wykluczone ze środków integracyjnych oraz usług, w odniesieniu do których wymagane jest korzystanie ze środków integracyjnych, np. nauki języka, kształcenia i zatrudnienia.

3. Uwagi dotyczące rozporządzenia ustanawiającego wspólną procedurę

3.1. EKES z zadowoleniem przyjmuje wnioski i jego cel, jakim jest ustanowienie prawdziwie wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową, która to procedura będzie skuteczna, sprawiedliwa i wyważona. Wybór instrumentu, a mianowicie rozporządzenia, mającego bezpośrednio zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich, jest konieczny dla osiągnięcia wyższego stopnia harmonizacji i większej jednolitości wyników procedur udzielania azylu we wszystkich państwach członkowskich. EKES uważa, że rozporządzenie stanowi krok w odpowiednim kierunku, gdyż ogranicza wtórne przepływy między państwami członkowskimi, a zatem ułatwia egzekwowanie zasady solidarności.

3.2. Procedury muszą być jasne i muszą zapewniać przewidywalność. Uzasadnione jest utrzymanie sześciomiesięcznego limitu czasowego dla osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w odniesieniu do dostępu do procedury oraz zakończenia rozpatrywania wniosków zarówno na etapie administracyjnym, jak i sądowym.

3.3. W odniesieniu do wyjątków, należy wyjaśnić definicję nieuzasadnionych lub niedopuszczalnych wniosków.

3.4. EKES w pełni popiera pomoc udzielaną przez Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu państwom członkowskim, które otrzymują naraz nieproporcjonalnie wysoką liczbę wniosków.

3.5. EKES z zadowoleniem przyjmuje gwarancje proceduralne zabezpieczające prawa wnioskodawców. W tym obszarze stanowisko Komitetu zawsze było jasne. Wszystkie osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, które docierają do państwa członkowskiego, są w szczególnie trudnej sytuacji, gdyż prawie wszystkie z nich przebyły duże odległości, doświadczyły trudności i niebezpieczeństw. Muszą one pokonać bariery językowe, kulturowe i psychologiczne, aby móc dostosować się i współpracować z organami. Chociaż nowe zaproponowane procedury są bardziej przejrzyste, za ich wdrożenie odpowiadać będą organy państw członkowskich. Jeśli organy będą miały trudności ze stosowaniem nowych procedur, konieczne będzie określenie form pomocy i wsparcia.

3.6. W odniesieniu do zamiaru harmonizacji przepisów w sprawie bezpiecznych krajów, EKES zasadniczo popiera stopniowe dążenie do pełnej harmonizacji poprzez zastąpienie krajowych wykazów bezpiecznych krajów wykazami europejskimi lub oznaczeniami na szczeblu unijnym w ciągu pięciu lat od wejścia rozporządzenia w życie ⁽²⁾.

3.7. Jeśli chodzi o procedurę odwołania, propozycja KE ustanawia prawo do skutecznego środka odwoławczego, z wyraźnie określonymi limitami czasowymi i z automatycznym skutkiem zawieszającym, z wyjątkiem przypadków odmowy w procedurach przyspieszonych, odmowy zgody na wjazd przez kraj pierwszego azylu oraz kolejnych wniosków, odmowy ze względu na wyraźne lub dorozumiane wycofanie i decyzji w sprawie wcześniejszego podjęcia działań.

3.8. Okres, na który udzielono ochrony, ma bezpośredni wpływ na perspektywy integracji. Okres ten powinien być wystarczająco długi, aby stworzyć zachęty dla beneficjentów ochrony międzynarodowej, władz i pracodawców.

⁽²⁾ Stanowisko EKES-u w tym obszarze zostało przedstawione w opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego w sprawie budowania ekosystemu finansowego dla przedsiębiorstw społecznych (opinia rozpoznawcza) (Dz.U. C 71 z 24.2.2016, s. 82).

4. Uwagi dotyczące dyrektywy w sprawie norm dotyczących przyjmowania

4.1. EKES aktywnie promował harmonizację warunków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową nie tylko w celu ograniczenia ich wtórnych przepływów, ale przede wszystkim w celu zwiększenia szans na ich pomyślną integrację i pełną ochronę praw podstawowych.

4.2. Komitet z zadowoleniem przyjmuje wymóg, by państwa członkowskie posiadały gotowe plany awaryjne w celu zapewnienia odpowiedniego przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w wypadku nieproporcjonalnie dużej liczby wniosków.

4.3. EKES w pełni popiera cel ustanowiony przez Komisję przewidujący zwiększenie niezależności osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz ich szans na integrację. Cel ten jest zgodny ze stanowiskiem Komitetu, który opowiadał się za szybszym dostępem do zatrudnienia, a także za dostępem do usług i programów z myślą o ułatwieniu integracji (np. kursy językowe). W związku z tym ograniczenie limitu czasowego dla uzyskania dostępu do zatrudnienia z nie więcej niż dziewięciu miesięcy do nie więcej niż sześciu miesięcy od złożenia wniosku stanowi krok we właściwym kierunku.

Bruksela, dnia 14 grudnia 2016 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Georges DASSIS
