PARLAMENT EUROPEJSKI

2004 *2009*

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

1.03.2005 r.

DOKUMENT ROBOCZY

w sprawie azylu: minimalne normy dotyczące procedur przyznawania i odwołania statusu uchodźcy

Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych

Sprawozdawca: Wolfgang Kreissl-Dörfler

I. Tło

Komisja Europejska przedstawiła swój pierwszy projekt dyrektywy w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur przyznawania i odwołania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich już we wrześniu 2000 r. Dnia 20 września 2001 r. Parlament Europejski przyjął raport Watsona, zatwierdzający projekt Komisji wraz z 106 poprawkami. Negocjacje na forum Rady nie doprowadziły do porozumienia w sprawie tego projektu, zatem w grudniu 2001 r. Rada Europejska zażądała w Deklaracji z Laeken od Komisji przedstawienia zmodyfikowanego projektu.
Nowy projekt dyrektywy został wydany 18 czerwca 2002 r. Po prawie dwóch latach negocjacji, dnia 29 kwietnia 2004 r., Rada zgodziła się na „ogólne podejście", w sprawie którego postanowiła ponownie skonsultować się z Parlamentem (19 listopada 2004 r.). Dyrektywa zostanie przyjęta, zgodnie z art. 63 ust. 1 lit. d), w drodze procedury konsultacji Parlamentu i jednogłośnego głosowania w Radzie. Po przyjęciu tej dyrektywy całe ustawodawstwo w tej dziedzinie będzie przyjmowane w drodze procedury współdecyzji i większością głosów w Radzie.

II. Przegląd projektu

Niniejsza dyrektywa jest pierwszym legalnie wiążącym instrumentem dotyczącym procedur udzielania azylu i oczekiwano, że będzie zasadniczym krokiem na drodze do stworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego.

Jak powiedziano w projekcie:

> *„głównym celem niniejszej dyrektywy jest wprowadzenie we Wspólnocie Europejskiej minimalnych ram dotyczących procedur przyznawania i odwołania statusu uchodźcy", w drodze „zbliżenia przepisów"*

i wprowadzenia warunków minimum w całej UE.

Zmieniony projekt ustanawia nową strukturę procedur azylowych w Państwach Członkowskich, a tekst oparty na „ogólnym podejściu" odchodzi od wielu minimalnych norm proponowanych na wstępie przez Komisję.
Obecny tekst przewiduje dużą liczbę istotnych wyjątków i ograniczeń, które pozwoliłyby niektórym Państwom Członkowskim nawet na obniżenie ich norm proceduralnych.
„Warunki minimum" są zatem zredukowane do katalogu praktyk krajowych, z których wiele jest niezgodnych z najlepszymi praktykami międzynarodowymi.Wśród wielu kontrowersyjnych punktów podczas negocjacji w Radzie znalazła się definicja „bezpiecznych krajów pochodzenia" i wynikająca stąd lista tych krajów. Rozwiązanie wybrane przez Radę oznacza „niedecydowanie" i przełożenie przyjęcia minimalnej wspólnej listy bezpiecznych krajów pochodzenia na okres po przyjęciu samej dyrektywy.

III. Stanowisko sprawozdawcy

1. W sprawie procedury

Sprawozdawca wyraża żal, że Rada doszła do porozumienia politycznego przed otrzymaniem opinii Parlamentu! Biorąc pod uwagę trudności Rady podczas uzgadniania „ogólnego podejścia" w tej sprawie, jest mało prawdopodobne, że zmieni swoje stanowisko. W konsekwencji Parlament zostaje pozbawiony swoich uprawnień w tej kwestii. Dlatego Sprawozdawca uważa, iż Rada nie przestrzegała zasady lojalnej współpracy między instytucjami. i uważa za konieczne wezwanie Rady do wstrzymania się z podejmowaniem decyzji do czasu, gdy Parlament będzie miał możliwość wydania opinii.

2. W sprawie ogólnego podejścia

Sprawozdawca uważa, że wynik negocjacji w Radzie odnośnie do dużej liczby problemów jest mylący i pozostawia wiele do życzenia.
Co więcej, niektóre z nich budzą poważne obawy w kontekście międzynarodowych praw człowieka i zasad prawa dotyczącego uchodźców. Długi i przeciągający się proces przygotowywania dyrektywy doprowadził do systematycznego obniżania standardów.
Jak zauważył Parlament Europejski w roku 2001 r.

> *„zamierzony przez Komisję pierwszy etap harmonizowania procedur azylowych jest w prezentowanej wersji niewystarczający, to znaczy nieodpowiedni...celem projektu miało być stworzenie jasnej, dostępnej i łatwo zrozumiałej struktury prawnej; tego jednak nie udało się osiągnąć".*

Uwagi te są nadal aktualne odnośnie do nowego projektu, zmodyfikowanego przez „ogólne podejście Rady". W związku z tym Parlament zalecił ***„Komisji wycofanie tekstu i ponowne jego szczegółowe opracowanie".***

W marcu 2004 r. Porozumienie Organizacji Pozarządowych[1] wezwało do wycofania dyrektywy zauważając

> *„z głębokim ubolewaniem, że wszystkie najbardziej sporne przepisy mają na celu uniemożliwienie osobom ubiegającym się o azyl dostępu do procedur azylowych... obawiamy się, jakie skutki to odejście od zobowiązań prawa międzynarodowego będzie miało dla ochrony uchodźców w UE i gdzie indziej, a także dla wiarygodności UE w międzynarodowej debacie na temat uchodźców i praw człowieka".*

UNHCR wyraziło swoje zaniepokojenie

> *„wieloma restrykcyjnymi i bardzo kontrowersyjnymi praktykami, które obecnie zawarte są w ustawodawstwie krajowym jednego czy dwóch Państw Członkowskich, ale mogłyby zostać włączone do ustawodawstwa we wszystkich 25 Państwach Członkowskich UE."*[2]

[1] ECRE, ILGA Europa, Amnesty International, Pax Christi International, Rada Kwakrów dla Spraw Europejskich (QCEA), Human Rights Watch, CARITAS-Europa, Lekarze Bez Granic, Komitet Kościołów na rzecz Migrantów w Europie, Save the Children Europa. "Wezwanie do wycofania Dyrektywy o procedurach azylowych, 22 Marca 2004 r.
[2] Notatka prasowa UNHCR z 30 kwietnia 2004 r.„UNHCR żałuje, iż nie udało się przyjąć wysokich standardów arylowych UE"

Sprawozdawca jest także zaniepokojony wyraźnym zamiarem Komisji potraktowania tej dyrektywy nie jako punktu wyjścia dla stworzenia wspólnego systemu azylowego, ale jako ostatecznego dokonania, które nie zostanie zmodyfikowane w nadchodzących latach. Brak legalnych kanałów imigracyjnych w UE skłania imigrantów ekonomicznych do wykorzystywania drogi azylowej w celu wjazdu do Unii Europejskiej, a to bardzo obciąża krajowe systemy azylowe. Z tych powodów UE potrzebuje wyraźnie kompleksowej i mocnej wspólnej procedury azylowej. Proponowana dyrektywa nie prowadzi do znacznego postępu harmonizacji. Państwom Członkowskim pozostawiono swobodę zachowania praw krajowych, dzięki wielu przepisom zawierającym sformułowanie "mogą", zwolnieniom i klauzulom dotyczącym tymczasowego utrzymania stanu rzeczy.

Z tego względu, pomimo iż niektóre Państwa Członkowskie nie mają ustawodawstwa dotyczącego azylu, jak Włochy, niniejsza dyrektywa jedynie minimalnie poprawi sytuację w pozostałych Państwach Członkowskich, w rzeczywistości dla niektórych z nich może stanowić nawet krok wstecz.

2. W konkretnych sprawach

Oto najbardziej problematyczne zagadnienia:

a) „Skuteczny środek naprawczy" (art. 38)
Ten artykuł nie gwarantuje, że postępowanie będzie miało skutek zawieszający. Oznacza to, że nie wszyscy ubiegający się o azyl mają formalne prawo do pozostania w kraju azylu w oczekiwaniu na wynik postępowania odwoławczego. Kwestia pozostaje w gestii Państw Członkowskich. Taki przepis mógłby wydawać się sprzeczny z Konwencją Genewską i nie zapewnia poszanowania dla zasady „nieodsyłania (non-refoulement)".

b) „Bezpieczny kraj trzeci" (art. 27)
Według UNHCR nie jest możliwe określenie krajów trzecich generalnie jako „bezpiecznych" bez analizy konkretnego przypadku[1]. Istnieją znaczące obawy o skuteczność w praktyce procedur azylowych w państwach tranzytu na obrzeżach Unii, budzące wątpliwości, czy uprawnione jest uznawanie tych państw za "bezpieczne". Co więcej, dyrektywa pozwala Państwom Członkowskim na usuwanie osób ubiegających się o azyl do każdego kraju, który chce je przyjąć, bez uwzględniania istoty ich sprawy. Pozwala to Państwom Członkowskim na przenoszenie ich obowiązków na państwa trzecie, niezależnie od tego, czy wnioskodawca będzie chroniony przed odesłaniem, a jego sprawa potraktowana indywidualnie.

c) „Bezpieczne kraje trzecie" (art. 35 A, tzw. „bardzo bezpieczne")
Jest to jeden z najbardziej alarmujących aspektów dyrektywy i został dodany do pojęcia bezpiecznego kraju. Dyrektywa zakłada, że poziom ochrony w krajach sąsiadujących z Unią Europejską odpowiada standardom w Państwach Członkowskich UE. Przewiduje, że Państwa Członkowskie mogą odmówić dostępu do procedury wszystkim ubiegającym się o azyl, którzy pochodzą z tych krajów. Przepisy te nie wymagają indywidualnej oceny i wydają się być sprzeczne z zasadą „nieodsyłania (non-refoulement)".
d) „Bezpieczny kraj pochodzenia" (art. 30, 30 A, 30 B)

[1] Tymczasowy komentarz UNHCR w sprawie projektu dyrektywy Rady w sprawie minimalnych norm Państw Członkowskich dotyczących procedur przyznawania i odwołania statusu uchodźcy (10 lutego 2005 r.)

Lista bezpiecznych krajów pochodzenia spowodowała poważne problemy w pierwszym projekcie dyrektywy. Obecnie lista nie jest włączona do dyrektywy; Komisja przyjmie ją w drodze późniejszego ustawodawstwa. Dyrektywa stwierdza, że do czasu przyjęcia takiego ustawodawstwa, Państwa Członkowskie będą mogły utrzymać swoje własne listy krajowe. Wyraźnie z tego wynika, że Państwa Członkowskie będą mogły utrzymać listy krajowe, nawet jeżeli będą one sprzeczne z kryteriami określonymi w dyrektywie. W art. 30 B ciężar dowodu spoczywa wyłącznie na osobie starającej się o azyl, procedura zaś powinna być wyjaśniona w bardziej klarowny sposób.
Zastosowanie pojęcia „bezpiecznego kraju pochodzenia" mogłoby także spowodować dyskryminację uchodźców, na co nie pozwala Konwencja dotycząca uchodźców z 1951 r. i Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej.

e) „Przyspieszone procedury" (art. 23-25)
Dyrektywa umożliwia wykorzystanie szybkiej ścieżki proceduralnej w zbyt wielu przypadkach. Procedura przyspieszona, procedura niedopuszczalności i procedury specjalne obejmują pewną ilość wyjątków od podstawowych zabezpieczeń, zwłaszcza jeżeli wniosek zostanie uznany za nieuzasadniony. Amnesty International obawia się, że - biorąc pod uwagę niezwykle szeroką definicję „ewidentnie nieuzasadnionych roszczeń"- większość wniosków (ponad 80%) będzie rozpatrywana przy zastosowaniu szybkiej ścieżki proceduralnej, co powoduje zastosowanie słabszych zabezpieczeń proceduralnych[1]. Uchodźcy nie będą mogli dostarczyć logicznych ani wyczerpujących odpowiedzi z poważnych powodów osobistych i czysto ludzkich, jak traumatyczne przeżycia (na przykład wojna, stres spowodowany ciężkimi przeżyciami, przemoc seksualna itp.).

f) „Przypadki procedur na granicy" (art. 35)
Dyrektywa pozwala Państwom Członkowskim na stosowanie procedur na granicy, które zapewniają mniej niż minimalne zabezpieczenia proceduralne dla osób występujących o udzielenie azylu na granicy lub w strefie tranzytowej. Ta praktyka daje nieodpowiednie uprawnienia i obowiązki straży granicznej i myli cele kontroli migracji z ochroną uchodźców.

g) „Prawa dzieci" (art. 15)
Dyrektywa stwierdza, że Państwa Członkowskie mogą „powstrzymać się od wyznaczenia przedstawicielstwa, jeżeli małoletni pozbawiony opieki ma co najmniej 16 lat...". Zgodnie z Konwencją Praw Dziecka każda osoba, która nie ukończyła 18 lat powinna być uważana za dziecko, bez rozróżniania praw osób, które ukończyły 16 lat. Co więcej, fakt iż dziecko jest lub weszło w związek małżeński nie musi wcale oznaczać, że nie potrzebuje ono przedstawicielstwa. W niektórych krajach małżeństwo nie jest związane z dojrzałością dziecka.

IV. Wnioski

Biorąc pod uwagę wyszczególnione punkty krytyki oraz ścisły związek dyrektywy z wspólną polityką azylową, Sprawozdawca proponuje poddanie ocenie komisji, w trybie pilnym, następujących dwóch kwestii:

[1] Amnesty International, "Informacja dla posłów Parlamentu Europejskiego dotycząca dyrektywy Rady w sprawie minimalnych norm Państw Członkowskich dotyczących procedur przyznawania i odwołania statusu uchodźcy", luty 2005.

1) czy dyrektywa, po modyfikacji, może zostać jeszcze zmieniona, a zwłaszcza jej najważniejsze punkty, wyszczególnione w powyższym akapicie.

2) czy komisja uważa za konieczne wystąpienie o oficjalną opinię służb prawnych Parlamentu Europejskiego i UNHCR, zgodnie z Deklaracją 17 Traktatu z Amsterdamu, by ocenić, czy dyrektywa może być zakwestionowana przez Trybunał Sprawiedliwości w sprawach proceduralnych oraz w kwestii zmienionych ustępów.