



Rada
Unii Europejskiej

Bruksela, 28 września 2020 r.
(OR. en)

11202/20

Międzyinstytucjonalny numer
referencyjny:
2016/0224 (COD)

ASILE 6
CODEC 887
FRONT 263

WNIOSEK

Od:	Sekretarz generalna Komisji Europejskiej (podpisała dyrektor Martine DEPREZ)
Data otrzymania:	28 września 2020 r.
Do:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, sekretarz generalny Rady Unii Europejskiej
Nr dok. Kom.:	COM(2020) 611 final
Dotyczy:	Zmieniony wniosek dotyczący ROZPORZĄDZENIA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE

Delegacje otrzymują w załączeniu dokument COM(2020) 611 final.

Zał.: COM(2020) 611 final



Bruksela, dnia 23.9.2020 r.
COM(2020) 611 final

2016/0224 (COD)

Zmieniony wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii
i uchylające dyrektywę 2013/32/UE**

UZASADNIENIE

1. KONTEKST WNIOSKU

- **Kontekst i uzasadnienie wniosku**

We wrześniu 2019 r. przewodnicząca Komisji Europejskiej Ursula von der Leyen ogłosiła nowy pakt o migracji i azylu, który zakłada kompleksowe podejście do granic zewnętrznych, systemów azylu i powrotów, przestrzeni swobodnego przepływu osób w strefie Schengen oraz zewnętrznego wymiaru polityki.

Komunikat w sprawie nowego paktu o migracji i azylu wraz z zestawem wniosków ustawodawczych, w tym z niniejszym wnioskiem zmieniającym wniosek z 2016 r. dotyczący wersji przekształconej rozporządzenia w sprawie procedur azylowych, stanowi nowe podejście w obszarze migracji. Celem jest wprowadzenie szeroko zakrojonych ram prawnych opartych na kompleksowym podejściu do zarządzania migracją i promujących wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi. W oparciu o nadrzędne zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności nowy pakt zaleca zintegrowane kształtowanie polityki przez łączenie polityk w obszarach azylu, powrotów, ochrony granic zewnętrznych i stosunków z kluczowymi państwami trzecimi.

Pojedyncze państwa członkowskie nie powinny same borykać się z problemami w obszarze zarządzania migracją, w tym związanymi z przybywającymi osobami o nieuregulowanym statusie oraz organizacją powrotów, lecz wyzwania te powinny być podejmowane przez całą UE. Do tego konieczne są europejskie ramy zarządzania, zdolne objąć wzajemną zależność między strategiami politycznymi i decyzjami państw członkowskich. Ramy te muszą uwzględniać stale zmieniające się realia migracji, co oznacza rosnącą złożoność i coraz większą potrzebę koordynacji. Choć od 2015 r. liczba przybywających do Unii osób o nieuregulowanym statusie spadła o 92 %, wciąż utrzymują się pewne problemy strukturalne, które wywierają presję na systemy państw członkowskich w zakresie azylu, powrotów i przyjmowania. Należy do nich rosnący odsetek osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, które najprawdopodobniej takiej ochrony w UE nie uzyskają, przez co zwiększają się obciążenia administracyjne i opóźnienia w przyznawaniu ochrony osobom, które jej rzeczywiście potrzebują, oraz utrzymuje się zjawisko dalszego przemieszczania się migrantów wewnątrz UE. Uwzględnić trzeba ponadto wyzwanie, jakim jest dla państw członkowskich zapewnienie bezpieczeństwa osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz personelu w sytuacji kryzysu związanego z COVID-19.

Mimo że od 2015 r. liczba przybywających osób o nieuregulowanym statusie spadła, odsetek migrantów z państw, dla których obywateli wskaźnik przyznawania azylu wynosi mniej niż 20 %, wzrósł z 13 % w 2015 r. do 55 % w 2018 r. Jednocześnie zwiększa się też odsetek skomplikowanych przypadków, których rozpatrzenie wymaga większych nakładów pracy, ponieważ przybywających w latach 2015–2016 obywateli państw trzecich ewidentnie wymagających ochrony międzynarodowej częściowo zastąpiły osoby o bardziej zróżnicowanych wskaźnikach przyznawania azylu. Co więcej, pomimo spadku liczby przybywających osób o nieuregulowanym statusie w skali UE, liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej stale rośnie i jest czterokrotnie wyższa od liczby przybywających. Tendencja ta wskazuje, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową nie składają wniosku w pierwszym państwie członkowskim, do którego przybywają, i że wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej są składane wielokrotnie wewnątrz UE, co świadczy

o potrzebie reformy obecnego systemu dublińskiego. Ponadto w 2019 r. połowa osób o nieuregulowanym statusie przybywających drogą morską zeszła na ląd w wyniku operacji poszukiwawczo-ratowniczych, co wywarło szczególną presję na niektóre państwa członkowskie wyłącznie z powodu ich położenia geograficznego.

Rosnący odsetek osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, które najprawdopodobniej takiej ochrony w UE nie uzyskają, prowadzi do zwiększenia obciążeń nie tylko w związku z rozpatrywaniem wniosków o udzielenie azylu, ale także w związku z organizacją powrotu migrantów, którzy nie potrzebują ochrony międzynarodowej. Co roku odrzucane są wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej średnio 370 000 obywateli państw trzecich, których trzeba skierować do procedury powrotu; osób tych dotyczy około 80 % wszystkich decyzji nakazujących powrót wydawanych co roku. Zwiększenie ogólnej efektywności i spójności systemu azylu i migracji wymaga więc płynnego powiązania procedur azylowych i powrotu. Migranci o nieuregulowanym statusie, którzy nie wymagają ochrony międzynarodowej i nie mają zamiaru się o nią ubiegać, powinni być szybko kierowani do procedury powrotu. Należy usunąć istniejące luki proceduralne, takie jak wydawanie decyzji w sprawie azylu i decyzji nakazujących powrót w odrębnych aktach oraz opóźnione wydawanie decyzji nakazujących powrót, osobne środki zaskarżenia dla tych procedur, opóźnianie procedur przez same osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową wyłącznie w celu utrudnienia powrotu z Unii, z nadużyciem ochrony zapewnianej przez system azylowy, a także umożliwienie tym osobom pozostania na terytorium państw członkowskich do czasu rozstrzygnięcia odwołania w drugiej i kolejnych instancjach.

Równie ważne jest wypracowanie bardziej europejskiego systemu powrotów. W 2018 r. Komisja przedłożyła wniosek dotyczący przekształcenia dyrektywy powrotowej w celu usprawnienia zarządzania powrotami i zwiększenia ich skuteczności. Wniosek ten ma na celu zapobieganie ucieczkom i niedozwolonemu przemieszczaniu się oraz ich ograniczanie przez wzmocnienie powiązań z procedurami azylowymi, zachęcanie do wykorzystywania programów pomocy w dobrowolnych powrotach oraz usprawnienie monitorowania i wdrażania przy wsparciu krajowych systemów zarządzania sprawami. Oprócz kwestii proceduralnych, które wchodzą w zakres niniejszego wniosku dotyczącego rozporządzenia oraz wniosku dotyczącego przekształcenia dyrektywy powrotowej, bardziej europejski system powrotów wymaga pełnego wdrożenia rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, z udziałem Frontexu w roli pionu operacyjnego unijnej polityki powrotowej, a także kompleksowego operacyjnego narzędzia usprawniającego zarządzanie sprawami powrotowymi, zrównoważonej strategii w obszarze powrotów i reintegracji, zaangażowania państw trzecich w readmisję oraz zorganizowanej współpracy na wysokim szczeblu pod przewodnictwem unijnego koordynatora ds. powrotów.

Podobnie obecny system zarządzania migracją nadal stanowi duże obciążenie dla państw członkowskich pierwszego wjazdu oraz dla systemów azylowych innych państw członkowskich z powodu niedozwolonego przemieszczania się migrantów. System ten nie jest wystarczająco skuteczny, aby zaradzić tym problemom. W szczególności brakuje skutecznego mechanizmu solidarności i nie ma jasnych zasad, które ograniczałyby zjawisko niedozwolonego przemieszczania się.

Nowy pakt opiera się na wnioskach Komisji z lat 2016 i 2018 dotyczących reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego, a także dodatkowych nowych elementach zapewniających równowagę konieczną do zapewnienia wspólnych ram łączących wszystkie aspekty polityki azylowej i migracyjnej.

Niniejszy wniosek zmieniający wniosek z 2016 r. dotyczący rozporządzenia w sprawie procedury azylowej¹, wraz z nowym wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją, wnioskiem wprowadzającym kontrole przesiewowe², wnioskiem zmieniającym wniosek dotyczący rozporządzenia Eurodac oraz wnioskiem ustanawiającym procedury i mechanizmy reagowania na sytuacje kryzysowe, łącznie tworzą ramy legislacyjne, które wdrażają to kompleksowe podejście do zarządzania azylem i migracją w praktyce.

Niniejszy wniosek wraz z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia wprowadzającego kontrole przesiewowe zapewniają płynne powiązanie między wszystkimi etapami procedury migracyjnej, od nowego etapu poprzedzającego wjazd po rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, a więc albo integrację osób uznanych za potrzebujące ochrony, albo powrót osób niemających prawa do pozostania w Unii. Etap poprzedzający wjazd obejmuje kontrolę przesiewową, na którą składają się kontrole tożsamości, stanu zdrowia i bezpieczeństwa, w celu szybkiego skierowania danej osoby do procedury rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej albo do procedury powrotu lub odmowy wjazdu.

Wniosek zmieniający wniosek z 2016 r. dotyczący wersji przekształconej rozporządzenia Eurodac wprowadza jasne i spójne powiązanie między daną osobą a procedurą, którą jest objęta, aby lepiej kontrolować nieregularną migrację i wykrywać niedozwolone przemieszczanie się. Wniosek ten przyczynia się też do wdrożenia nowego mechanizmu solidarności ustanowionego rozporządzeniem w sprawie zarządzania azylem i migracją, zapewnia niezbędne wynikające z tego poprawki, które umożliwią funkcjonowanie Eurodac w ramach interoperacyjności, a także wspierać będzie państwa członkowskie w monitorowaniu przyznawania pomocy na dobrowolny powrót i reintegrację.

Wraz z tymi wnioskami Komisja przedstawia również wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie zarządzania sytuacjami kryzysowymi w celu ustanowienia narzędzi niezbędnych do reagowania w takich sytuacjach. Ten instrument kryzysowy obejmuje sytuacje nadzwyczajne, w których dochodzi do masowego napływu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców przybywających w sposób nieuregulowany do państwa członkowskiego, o takiej skali i charakterze, że może dojść do załamania systemu tego państwa członkowskiego w zakresie azylu, przyjmowania lub powrotów, a także sytuacje, w których istnieje bezpośrednio ryzyko takiego napływu wywołującego poważne skutki dla funkcjonowania lub uniemożliwiającego stosowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego i unijnego systemu zarządzania migracją. Rozporządzenie ustanawia procedury reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu w UE oraz ustanawia możliwe odstępstwa od obowiązującego dorobku prawnego UE w obszarze azylu i powrotów, a także określa przepisy szczegółowe dotyczące stosowania w sytuacjach kryzysowych mechanizmu solidarności ustanowionego rozporządzeniem w sprawie zarządzania azylem i migracją.

¹ Dz.U. L [...] z [...], s. [...].

² COM (2020)xxx, XX.09.2020, wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzającego kontrole przesiewowe obywateli państw trzecich, którzy zostali zatrzymani w związku z niedozwolonym przekroczeniem granicy zewnętrznej lub zeszli na ląd po operacji poszukiwawczo-ratowniczej, lub złożyli wniosek o ochronę międzynarodową na przejściu granicznym, oraz zmieniającego rozporządzenie (UE) 2019/817, rozporządzenie (UE) 2019/818, rozporządzenie (UE) 2017/2226, rozporządzenie (UE) 2018/1240, rozporządzenie (WE) nr 767/2008 oraz rozporządzenie (WE) nr 2019/816.

Reforma ma na celu zaradzenie obecnej sytuacji, w której pomimo znacznie zwiększonej współpracy na szczeblu UE, w tym wsparcia ze strony unijnych agencji, systemy państw członkowskich w zakresie azylu, przyjmowania i powrotów w dużej mierze nie są zharmonizowane. Jest to przyczyną braku efektywności i powoduje, że osoby ubiegające się o azyl nie są wszędzie w Europie równo traktowane, co zachęca dużą liczbę migrantów do przemieszczania się po całej Europie w poszukiwaniu najlepszych warunków i perspektyw pozostania. W tym kontekście Komisja popiera wstępne porozumienie polityczne, które już osiągnięto w odniesieniu do rozporządzenia o kwalifikowaniu, dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania, rozporządzenia ustanawiającego unijne ramy przesiedleń oraz rozporządzenia w sprawie Agencji UE ds. Azylu. Należy je w końcu jak najszybciej przyjąć. Szybko zakończyć należy również negocjacje w sprawie dyrektywy powrotowej oraz reformę wspólnego europejskiego systemu azylowego, aby zapewnić skuteczność unijnych przepisów w zapobieganiu ucieczkom, zapewnianiu pomocy na dobrowolne powroty i usprawnieniu procedur administracyjnych i sądowych, wspierając skuteczne funkcjonowanie systemu migracji i azylu.

- **Cele wniosku**

Cele wniosku z 2016 r. dotyczącego rozporządzenia w sprawie procedury azylowej są nadal aktualne i należy je realizować. Konieczne jest ustanowienie wspólnej procedury azylowej, która zastąpi różne procedury w państwach członkowskich i która będzie miała zastosowanie do wszystkich wniosków składanych w państwach członkowskich. Aby zapewnić skuteczny proces decyzyjny wysokiej jakości, trzeba również wprowadzić prostsze, jaśniejsze i krócej trwające procedury wraz z odpowiednimi gwarancjami proceduralnymi i narzędziami umożliwiającymi reagowanie na nadużycia procedur azylowych i zapobieganie niedozwolonemu przemieszczaniu się. Dzięki temu możliwe będzie bardziej efektywne wykorzystanie zasobów, z korzyścią dla praw osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, co pozwoli na szybsze przyznanie ochrony tym, którzy jej potrzebują, oraz zapewni szybki powrót osób, których wnioski zostały odrzucone, niemających prawa do pozostania w Unii.

Należy zapewnić gwarancje proceduralne osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, w szczególności prawo do informacji na temat praw, obowiązków i konsekwencji niewywiązania się z tych obowiązków, a także prawo do bycia wysłuchanym, prawo do usług tłumaczenia ustnego oraz prawo do nieodpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej. Wszystkie te istotne elementy sprawiedliwej procedury azylowej, które są częścią wniosku Komisji z 2016 r., pozostają ważne i muszą zostać przyjęte przez współprawodawców.

Potrzebne są ponadto usprawnione i zharmonizowane przepisy dotyczące bezpiecznych krajów pochodzenia i bezpiecznych krajów trzecich. EASO może wspierać współprawodawców przy pomocy analiz zapewniających aktualne informacje na temat bieżącej sytuacji w odnośnych krajach.

W tym kontekście Komisja nie uważa za konieczne wprowadzenia daleko idących zmian do wniosku z 2016 r., w sprawie którego współprawodawcy już poczynili znaczące postępy. Dotychczasowe negocjacje nie pozwoliły jednak osiągnąć porozumienia między państwami członkowskimi w sprawie warunków stosowania procedury granicznej ani zakresu, w jakim powinien to być obowiązek dla państw członkowskich. Podczas konsultacji większość państw członkowskich wskazała tę kwestię jako kluczowy element ogólnego kompromisu w sprawie

całego pakietu wniosków. Wiele państw członkowskich zwracało ponadto uwagę na wyzwania związane z kolejnymi wnioskami składanymi przez osoby niewymagające ochrony międzynarodowej oraz z nieskutecznymi procedurami odwoławczymi, ponieważ oba te problemy poważnie utrudniają działania w zakresie powrotów. W związku z tym niniejszy wniosek wprowadza ukierunkowane zmiany do wniosku z 2016 r., które mają zaradzić tym konkretnym problemom, a także – wraz z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia wprowadzającego kontrolę przesiewową – zapewnić realizację celów i płynne powiązanie między wszystkimi etapami procesu migracji, od przybycia do rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu i, w stosownych przypadkach, przeprowadzenia powrotu.

Rosnącej presji wynikającej z napływu migrantów o niskim prawdopodobieństwie uzyskania ochrony międzynarodowej należy zaradzić za pomocą nowych narzędzi zarządzania migracją, w tym bardziej zharmonizowanych procedur, szczególnie na granicach zewnętrznych. W tym celu ustanawia się nowy etap poprzedzający wjazd, obejmujący kontrolę przesiewową oraz procedurę graniczną w zakresie azylu i powrotów. Podczas kontroli przesiewowej migranci zostaną zarejestrowani oraz poddani kontroli tożsamości, stanu zdrowia i ryzyka dla bezpieczeństwa. Następnie zostaną skierowani do odpowiedniej procedury: azylowej, odmowy wjazdu lub powrotu. Ustalone zostanie ponadto, czy wniosek o udzielenie azylu powinien być rozpatrzony bez zezwolenia osobie, która go złożyła, na wjazd na terytorium państwa członkowskiego, a więc w azylowej procedurze granicznej, czy też w zwykłej procedurze azylowej. W przypadku zastosowania azylowej procedury granicznej i stwierdzenia, że dana osoba nie wymaga ochrony międzynarodowej, nastąpi procedura graniczna w zakresie powrotu.

Celem połączonej procedury granicznej w zakresie azylu i powrotów jest szybka ocena wniosków o udzielenie azylu stanowiących nadużycie lub złożonych na granicy zewnętrznej przez osoby pochodzące z państw trzecich, w przypadku których wskaźnik przyznawania azylu jest niski, aby przeprowadzić szybki powrót tych osób niemających prawa do pozostania w Unii. Połączona procedura graniczna w zakresie azylu i powrotów jest ważnym narzędziem zarządzania migracją, mającym na celu zapobieganie niedozwolonym wjazdom i niedozwolonemu przemieszczaniu się, w szczególności w sytuacji, gdy mieszane przepływy migracyjne obejmują znaczny odsetek osób ubiegających się o azyl pochodzących z państw, dla których obywateli wskaźnik przyznawania azylu jest niski. Aby procedura ta służyła zamierzonemu celowi, musi być jednocześnie łatwa do wdrożenia i zapewniać niezbędną elastyczność, aby państwa członkowskie mogły ją skutecznie stosować przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych.

Stosowanie procedury granicznej będzie też korzystne dla systemu azylowego w ogólnym ujęciu, ponieważ lepsze zarządzanie na granicy wnioskami o udzielenie azylu, które stanowią nadużycie lub są niedopuszczalne, przyczyni się do efektywnego rozpatrywania rzeczywiście uzasadnionych wniosków na terytorium państw.

- **Spójność z przepisami obowiązującymi w tej dziedzinie polityki**

Wniosek jest w pełni spójny z inicjatywami, które towarzyszą paktowi, mianowicie z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją, wnioskiem dotyczącym rozporządzenia wprowadzającego kontrolę przesiewową oraz zmienionym wnioskiem dotyczącym wersji przekształconej rozporządzenia Eurodac.

Zapewniono ściśle powiązanie niniejszego wniosku z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia wprowadzającego kontrolę przesiewową. Po takiej kontroli przesiewowej obywatele państw

trzecich będą kierowani do procedur azylowych lub powrotu, a w stosownych przypadkach do procedury granicznej. W obu przypadkach informacje zebrane podczas kontroli przesiewowej będą brane pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosku o udzielenie azylu lub wszczęciu procedury powrotu.

Niniejszy wniosek jest też spójny z wnioskiem dotyczącym przekształcenia dyrektywy powrotowej i stanowi jego uzupełnienie; we wniosku tym zawarto już szczegółowe środki mające na celu lepsze powiązanie procedur w zakresie azylu i powrotu, w szczególności dotyczące decyzji nakazującej powrót po zakończeniu legalnego pobytu, odwołania od decyzji nakazującej powrót po ostatecznej decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz powrotowej procedury granicznej. Przepisy zawarte w niniejszym wniosku dotyczącym rozporządzenia wzmocnią płynne powiązanie między procedurą azylową a procedurą powrotu, wyeliminują istniejące luki prawne i w większym stopniu ograniczą możliwości nadużywania systemu azylowego. W rezultacie tych proponowanych zmian negocjacje w sprawie powrotowej procedury granicznej powinny się odbywać w kontekście niniejszego rozporządzenia.

Jeżeli chodzi o spójność z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją, to niniejszy wniosek – wraz z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia wprowadzającego kontrolę przesiewową – zapewnia, aby migranci na etapie poprzedzającym wjazd mogli być w dowolnym momencie objęci sponsorowaniem relokacji lub powrotów w ramach nowego mechanizmu solidarności lub, w stosownych przypadkach, przeniesieni do państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej na podstawie obiektywnych kryteriów ustanowionych przepisami. Zapewnia też, aby po takiej relokacji lub przeniesieniu państwo członkowskie, które dokonuje relokacji lub przeniesienia, mogło kontynuować procedurę graniczną na swoim terytorium. W niniejszym wniosku zapewniono też spójność ze specjalnym systemem dotyczącym traktowania migrantów schodzących na ląd po operacjach poszukiwawczo-ratowniczych, przewidzianym w rozporządzeniu w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz w zmienionym wniosku dotyczącym wersji przekształconej rozporządzenia Eurodac, w szczególności jeżeli chodzi o definicje kategorii osób kwalifikujących się do relokacji oraz wprowadzenie dla tych migrantów nowej kategorii w bazie Eurodac.

Ponadto zapewniono też spójność ze wstępnym porozumieniem politycznym, które już osiągnięto w odniesieniu do rozporządzenia o kwalifikowaniu, dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania, rozporządzenia ustanawiającego unijne ramy przesiedleń oraz rozporządzenia w sprawie Agencji UE ds. Azylu.

- **Spójność z innymi politykami Unii**

Niniejszy wniosek jest spójny z kompleksowym, długoterminowym podejściem do zarządzania migracją określonym w nowym pakcie o migracji i azylu, które zakłada: postawienie polityki migracyjnej w centrum stosunków z partnerskimi państwami trzecimi; stworzenie skutecznych legalnych dróg migracji do UE; włączenie zarządzania granicami zewnętrznymi do szerszej unijnej polityki zarządzania migracją; tworzenie płynnych, sprawiedliwych i efektywnych procedur w zakresie azylu i powrotów; wzmocnienie przestrzeni swobodnego przepływu osób w strefie Schengen w oparciu o wzajemne zaufanie państw członkowskich; opracowywanie specjalnych strategii mających pomóc w integracji obywateli państw trzecich z europejskim społeczeństwem.

Niniejszy wniosek wdraża założenia nowego paktu, a w szczególności cel wznowienia reformy systemu azylowego zaproponowanej przez Komisję w 2016 r., między innymi przez określenie sposobów wprowadzenia sprawnego systemu w zakresie azylu i powrotów. W tym względzie etap poprzedzający wjazd – który ma miejsce, zanim danej osobie zezwoli się na wjazd na terytorium, i obejmuje kontrolę przesiewową i procedurę graniczną – pozwala rozwiązać szereg trudności związanych z całym procesem migracji, od pierwszego przybycia po skierowanie osoby do odpowiedniej procedury azylowej lub procedury powrotu. Trudności te dotyczą potrzeby ograniczenia presji ze strony przybywających osób o nieuregulowanym statusie, utrzymania mocnych granic zewnętrznych, ograniczenia dalszego przemieszczania się oraz stworzenia systemu szybkich i skutecznych powrotów i readmisji.

2. PODSTAWA PRAWNA, POMOCNICZOŚĆ I PROPORCJONALNOŚĆ

• Podstawa prawna

Podstawą prawną niniejszego wniosku są art. 78 ust. 2 lit. d) i art. 79 ust. 2 lit. c) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Przewidziano w nich przyjmowanie środków dotyczących wspólnych procedur przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej, a także nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym wydalenia i odsyłania osób przebywających w UE nielegalnie. Pierwsze z tych postanowień było także podstawą prawną wniosku Komisji z 2016 r. dotyczącego rozporządzenia w sprawie procedury azylowej. Konieczne jest dodanie drugiej podstawy prawnej, przewidującej przepisy szczegółowe regulujące powrót osób ubiegających się o udzielenie azylu, których wnioski odrzucono, w szczególności dotyczące łącznego wydawania decyzji nakazującej powrót zaraz po decyzji odmownej w sprawie wniosku, łącznych środków zaskarżenia takich decyzji oraz płynnych procedur granicznych w zakresie azylu i powrotów.

• Zmienna geometria

Zgodnie z Protokołem nr 21 w sprawie stanowiska Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do Traktatu o Unii Europejskiej i do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Irlandia może zdecydować o uczestniczeniu w przyjęciu i stosowaniu środków ustanawiających wspólny europejski system azylowy.

W związku z powyższym Irlandia powiadomiła o chęci uczestniczenia w przyjęciu i stosowaniu dyrektywy 2005/85/WE oraz o decyzji o nieuczestniczeniu w przyjęciu dyrektywy 2013/32/UE. W rezultacie przepisy dyrektywy 2005/85/WE mają zastosowanie do Irlandii, natomiast przepisy obecnej dyrektywy nie mają do niej zastosowania. Irlandia nie powiadomiła o chęci uczestniczenia w przyjęciu nowego rozporządzenia w sprawie procedury azylowej. Stanowisko Irlandii w tym względzie nie ma wpływu na jej możliwe uczestnictwo w stosowaniu nowego rozporządzenia zgodnie z Protokołem nr 21.

Zgodnie z Protokołem nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonym do TUE i TFUE, Dania nie jest związana przepisami dyrektywy 2005/85/WE ani dyrektywy 2013/32/UE ani ich nie stosuje. Dania również nie uczestniczy w przyjęciu tego rozporządzenia, nie jest nim związana ani go nie stosuje.

• Pomocniczość

Celem niniejszego wniosku jest wprowadzenie ukierunkowanych zmian do wniosku z 2016 r. dotyczącego rozporządzenia w sprawie procedury azylowej oraz zapewnienie – wraz

z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia wprowadzającego kontrole przesiewowe – płynne powiązanie między wszystkimi etapami procesu migracji, od przybycia do rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu, a w stosownych przypadkach – przeprowadzania powrotów. Do tego celu potrzebne są bardziej zharmonizowane procedury, w szczególności nowy etap poprzedzający wjazd, który obejmuje kontrolę przesiewową oraz połączone procedury graniczne w zakresie azylu i powrotów.

Celem jest też dalsza harmonizacja wspólnej procedury przyznawania i pozbawiania ochrony międzynarodowej w odniesieniu do wydawania decyzji w sprawie wniosku i decyzji nakazującej powrót w jednym akcie lub w odrębnych aktach, ale w tym samym czasie i łącznie, oraz objęcia tych decyzji tym samym skutecznym środkiem zaskarżenia, a także w odniesieniu do umożliwienia osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową pozostanie na terytorium państw członkowskich do czasu rozstrzygnięcia odwołania w drugiej i kolejnych instancjach. Celem jest dalsze przeciwdziałanie opóźnieniu procedur przez migrantów wyłącznie celem uniknięcia wydalenia z Unii oraz nadużywania przez nich systemu azylowego.

Nowe procedury powinny rządzić się tymi samymi zasadami, bez względu na państwo członkowskie, które je stosuje, aby zapewnić równe traktowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, objętych tymi procedurami, a także jasność i pewność prawa. Państwa członkowskie nie mogą same ustanawiać wspólnych przepisów, które ograniczyłyby zachęty do „turystyki azylowej” i niedozwolonego przemieszczania się między państwami. Cele niniejszego wniosku nie mogą zatem zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, a z uwagi na zasięg i skutki niniejszego rozporządzenia możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii. Unia musi zatem działać i może przyjąć środki, zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej.

- **Proporcjonalność**

Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w art. 5 Traktatu o Unii Europejskiej, niniejsze rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia założonych w nim celów.

Jeżeli chodzi o cel ustanowienia nowych procedur, w szczególności nowego etapu poprzedzającego wjazd, obejmującego kontrolę przesiewową i płynną procedurę graniczną w zakresie azylu i powrotów, wszystkie elementy wniosku są ograniczone do tego, co jest niezbędne do ustanowienia i uruchomienia takiej wspólnej procedury, do jej usprawnienia i uproszczenia, do zapewnienia równego traktowania pod względem praw i gwarancji dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz uniknięcia różnic między procedurami krajowymi, które wywołują niezamierzony skutek zachęcający migrantów do niedozwolonego przemieszczania się.

Jeżeli chodzi o cel dalszej harmonizacji wspólnej procedury przyznawania i pozbawiania ochrony międzynarodowej w odniesieniu do wydawania decyzji w sprawie wniosku i decyzji nakazującej powrót w jednym akcie albo w odrębnych aktach wydanych jednocześnie i łącznie, oraz objęcia tych decyzji tym samym skutecznym środkiem zaskarżenia, a także w odniesieniu do ograniczenia możliwości odwołania od decyzji wydanych w ramach procedury granicznej do jednego poziomu skutecznego środka zaskarżenia, jest to konieczne

do usprawnienia procedur i zwiększenia ich skuteczności. Celem tych zmian jest osiągnięcie właściwej równowagi między prawem osób ubiegających się o ochronę międzynarodową do skutecznego środka zaskarżenia a potrzebą zapewnienia, by systemy azylowe państw członkowskich nie były nadużywane przez osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, których jedynym celem jest uniknięcie wydalenia z Unii. Wszystkie konieczne gwarancje są jednak zapewnione, aby nikt nie został pominięty i aby prawo do azylu było zawsze zagwarantowane.

- **Wybór instrumentu**

Zmieniony wniosek nie zmienia wyboru instrumentu wniosku z 2016 r. dotyczącego rozporządzenia w sprawie procedury azylowej. W tym względzie stopień harmonizacji procedur krajowych w zakresie przyznawania i pozbawiania ochrony międzynarodowej, który został osiągnięty w drodze dyrektywy 2013/32/UE, okazał się niewystarczający, aby zaradzić różnicom między rodzajami procedur, terminami procedur oraz prawami i gwarancjami proceduralnymi dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Wyłącznie rozporządzenie ustanawiające wspólną procedurę azylową w Unii, którego przepisy będą stosowane bezpośrednio, może zapewnić konieczny poziom ujednolicenia i potrzebną skuteczność w zakresie stosowania przepisów proceduralnych prawa Unii w dziedzinie azylu.

3. WYNIKI OCEN EX POST, KONSULTACJI Z ZAINTERESOWANYMI STRONAMI I OCEN SKUTKÓW

- **Gromadzenie wiedzy na temat wdrażania i stosowania obowiązującego prawodawstwa**

W 2016 r. Komisja zleciła przeprowadzenie badania w celu stwierdzenia, czy przepisy dyrektywy w sprawie procedur azylowych (2013/32/UE) są prawidłowo odzwierciedlone w systemach prawnych każdego państwa członkowskiego. W badaniu oceniono, czy zobowiązania przewidziane w dyrektywie są wprowadzone do krajowego porządku prawnego oraz czy państwa członkowskie wywiązały się z obowiązku powiadomienia (kontrola transpozycji), a także czy krajowe środki wykonawcze były zgodne z przepisami dyrektywy (kontrola zgodności). Do celów tej oceny przedstawiono wyczerpujący opis prawodawstwa krajowego każdego państwa członkowskiego, aby uwzględnić wszystkie istotne krajowe akty prawne, które przyczyniają się do wdrożenia dyrektywy, nie ograniczając się do bezpośrednich środków transpozycji.

Według badania, w ogólnym ujęciu, dyrektywa została transponowana w sposób prawidłowy w większości państw członkowskich. W badaniu wykryto jednak w prawie wszystkich państwach członkowskich przypadki niepełnego lub nieprawidłowego wdrożenia przepisów dotyczących takich kwestii, jak wymóg indywidualnej rozmowy, gwarancje dla małoletnich bez opieki lub procedura sprawdzająca. Komisja podjęła działania wobec państw członkowskich, których dotyczyły te problemy, między innymi wszczynając postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego.

W 2019 r. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) opublikował „Wytyczne dotyczące procedury rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu: standardy operacyjne i wskaźniki”, których ogólnym celem jest wsparcie państw członkowskich w praktycznym wdrażaniu najważniejszych przepisów dyrektywy w sprawie procedur azylowych (2013/32/UE). Wytyczne stanowią znaczący wkład w określenie wspólnych standardów operacyjnych i wskaźników, które są realistyczne i możliwe do osiągnięcia we wszystkich

państwach członkowskich, a także w zestawienie dobrych praktyk. Do opracowania wytycznych EASO zgromadził materiały dotyczące w szczególności odwołań i specjalnych procedur azylowych. EASO wydał też dwa praktyczne poradniki: „Poradnik praktyczny: ocena wieku” (2018) i „Poradnik praktyczny: nadrzędny interes dziecka w procedurach azylowych” (2019). EASO opublikował też sprawozdanie na temat procedur azylowych dla dzieci, w którym zawarł dobre praktyki i zalecenia dotyczące takich zagadnień, jak zasada nadrzędnego interesu dziecka, gwarancje i warunki specjalne związane z dziećmi, mechanizmy ukierunkowanej pomocy i szkolenia personelu.

Istotne informacje na temat systemów azylowych państw członkowskich oraz stanowiska państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego zebrano również podczas blisko czterech lat negocjacji nad wnioskiem Komisji dotyczącym rozporządzenia w sprawie procedury azylowej, przedłożonym w dniu 13 lipca 2016 r. Parlament Europejski przyjął stanowisko w sprawie tego wniosku w dniu 22 maja 2018 r. Pomimo znacznych postępów w pracach nad tekstem wniosku Rada nie zdołała do tej pory przyjąć wspólnego podejścia, głównie ze względu na różnice zdań w kwestii procedury granicznej. Rada nie wypracowała też stanowiska w sprawie zaproponowanego przez Komisję europejskiego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia. Rada rozważała również, czy proponowane rozporządzenie powinno zawierać europejski wykaz bezpiecznych krajów trzecich, ale nie doszła do wspólnego stanowiska.

Jeżeli chodzi o stosowanie procedury przyspieszonej i procedury granicznej, w 2016 r. Komisja zaproponowała, by przyspieszona procedura rozpatrywania wniosku była obowiązkowa w niektórych przypadkach, a przepisy szczegółowe regulowały możliwość jej stosowania w odniesieniu do małoletnich bez opieki. W 2016 r. Komisja proponowała wprowadzenie nieobowiązkowej procedury granicznej. Parlament Europejski zgodził się, że procedura przyspieszona powinna stać się obowiązkowa w niektórych przypadkach, ale bardziej ograniczonych, niż proponowała Komisja, a w szczególności nie w przypadku małoletnich bez opieki. Parlament Europejski wykluczył małoletnich bez opieki także z procedury granicznej. Rada skłaniała się bardziej ku rozszerzeniu sytuacji, w których procedura przyspieszona może być stosowana, w tym w przypadku małoletnich bez opieki. Jeżeli chodzi o procedurę graniczną, zdania w Radzie były podzielone co do tego, czy procedura graniczna powinna być obowiązkowa, przynajmniej w pewnym stopniu. Państwa członkowskie popierające obowiązkowe stosowanie procedury granicznej zwracały uwagę, że jest to ważne narzędzie zarządzania migracją, zwłaszcza w sytuacjach, w których duża część osób ubiegających się o azyl pochodzi z państw, dla których obywateli wskaźnik przyznawania azylu jest niski. Procedura graniczna może więc zwiększyć szanse udanego przeprowadzenia powrotu takich osób bezpośrednio z granicy zewnętrznej w krótkim czasie po ich przybyciu, w szczególności dzięki szybszej procedurze powrotu i silniejszym powiązaniom między procedurą azylową a procedurą powrotu. Może także zmniejszyć ryzyko ucieczki lub dalszego niedozwolonego przemieszczania się takich osób. Państwa członkowskie, które w negocjacjach były sceptycznie nastawione do obowiązkowego stosowania procedury granicznej, zwracały uwagę na pewne wyzwania w systematycznym stosowaniu takich procedur, mianowicie: trudności w przeprowadzeniu szybkiej oceny, czy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową mogłaby się kwalifikować do procedury granicznej, i konieczność przetrzymywania przez ten czas takiej osoby na granicy; procedury odwoławcze, które trwają zbyt długo, więc termin zakończenia procedury granicznej wygasa, zanim możliwe jest podjęcie decyzji w sprawie wniosku; konieczność znaczących inwestycji i zasobów (infrastruktura, personel i sprzęt); ograniczoną przydatność stosowania procedury granicznej w sytuacji, gdy nie ma szans na przeprowadzenie powrotu osoby ubiegającej się o azyl, której wniosek został odrzucony.

We wniosku z 2018 r. dotyczącym wersji przekształconej dyrektywy powrotowej Komisja zaproponowała, by państwa członkowskie wydawały decyzję nakazującą powrót natychmiast po decyzji kończącej legalny pobyt obywatela państwa trzeciego, w szczególności po decyzji o odrzuceniu wniosku o ochronę międzynarodową. W tym samym wniosku ustanowiono także procedurę graniczną w zakresie powrotów mającą zastosowanie do obywateli państw trzecich, których wnioski o ochronę międzynarodową zostały odrzucone w ramach azylowej procedury granicznej. Podczas gdy Parlament Europejski nie przyjął jeszcze stanowiska w sprawie wniosku Komisji, Rada w maju 2019 r. wypracowała częściowe podejście ogólne, które obejmuje wszystkie elementy wniosku z wyjątkiem procedury granicznej w zakresie powrotów z uwagi na jej powiązania z azylową procedurą graniczną przewidzianą we wniosku z 2016 r. dotyczącym rozporządzenia w sprawie procedury azylowej, co do którego nie udało się osiągnąć porozumienia.

Jeżeli chodzi o prawo do skutecznego środka zaskarżenia, aby ograniczyć możliwości nadużywania systemu azylowego, w 2016 r. Komisja zaproponowała, aby odwołania do sądu lub trybunału w drugiej lub kolejnej instancji nie miały automatycznego skutku zawieszającego, chyba że właściwy sąd lub trybunał postanowi inaczej, działając z urzędu lub na wniosek danej osoby. Parlament Europejski poparł ten przepis w swoim sprawozdaniu, natomiast Rada uznała, że procedura azylowa regulowana prawem Unii powinna się zakończyć rozstrzygnięciem sądu w pierwszej instancji odwoławczej. Komisja zaproponowała też określenie zharmonizowanych terminów dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na złożenie odwołania do sądu lub trybunału pierwszej instancji oraz terminów dla sądów na rozpoznanie odwołania. Parlament Europejski zgodził się na terminy dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na złożenie odwołania, ale nie poparł wprowadzenia ograniczeń czasowych dla sądów lub trybunałów na rozstrzygnięcie sprawy. Rada opowiedziała się za tym, by terminy dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na złożenie odwołania były określane w prawie krajowym, a nie zharmonizowane na poziomie UE, natomiast nie poparła wprowadzenia ograniczeń czasowych na rozpoznanie odwołania przez sąd lub trybunał. Rada mogłaby jednak zaakceptować wyznaczenie takich terminów na poziomie krajowym.

- **Konsultacje z zainteresowanymi stronami**

Komisja wielokrotnie konsultowała się z państwami członkowskimi, Parlamentem Europejskim i zainteresowanymi stronami, aby zebrać ich opinie w sprawie nowego paktu o migracji i azylu. Równolegle prezydencje rumuńska, fińska i chorwacka prowadziły dyskusje zarówno strategiczne, jak i techniczne, na temat przyszłego kształtu różnych elementów polityki migracyjnej, w tym azylu, powrotów i stosunków z państwami trzecimi w zakresie readmisji i reintegracji. Konsultacje te pokazały, że istnieje poparcie dla nowego otwarcia w obszarze europejskiej polityki azylowej i migracyjnej, aby w trybie pilnym naprawić słabości wspólnego europejskiego systemu azylowego, poprawić skuteczność powrotów i stworzyć prawdziwie europejski system powrotów, a także aby wzmocnić stosunki z państwami trzecimi w zakresie readmisji i reintegracji i zapewnić zrównoważoną reintegrację migrantów po ich powrocie do państw pochodzenia.

Przed ogłoszeniem nowego paktu o migracji i azylu Komisja prowadziła stałe intensywne konsultacje z Parlamentem Europejskim. Komisja odbyła też dwie rundy intensywnych wizyt i konsultacji dwustronnych z każdym państwem członkowskim indywidualnie, najpierw w ciągu pierwszych 100 dni urzędowania, a także ostatnio, przed przedstawieniem paktu. Państwa członkowskie i Parlament Europejski zgodziły się, że konieczne są postępy w usuwaniu słabości obecnego systemu oraz że istnieje potrzeba nowego systemu sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, do którego mogłyby wносить wkład wszystkie

państwa członkowskie, oraz potrzeba wzmocnionej ochrony granic i poszanowania praw podstawowych we wszystkich aspektach unijnej polityki migracyjnej, a także uznały znaczenie zewnętrznego wymiaru migracji, w tym legalnych i bezpiecznych dróg migracji, oraz ulepszonych systemu powrotów.

Podczas prezydencji fińskiej na różnych forach Rady zorganizowano szereg warsztatów i dyskusji, w tym konferencję Tampere 2.0 w dniach 24–25 października 2019 r. w Helsinkach oraz Forum Salzburskie w dniach 6–7 listopada 2019 r. w Wiedniu, podczas których państwa członkowskie pozytywnie przyjęły zamiar Komisji Europejskiej wznowienia reformy systemu dublińskiego w celu wypracowania nowych form solidarności, w których wszystkie państwa członkowskie byłyby zobowiązane uczestniczyć. Państwa członkowskie podkreślały, że środki solidarności muszą być częścią zreformowanego systemu, ale że powinny iść w parze ze środkami dotyczącymi odpowiedzialności. Zwraçały ponadto uwagę na pilną potrzebę przeciwdziałania niedozwolonemu przemieszczaniu się wewnątrz UE oraz egzekwowania powrotów osób, które nie wymagają ochrony międzynarodowej. Parlament Europejski kilkakrotnie podkreślał potrzebę zapewnienia wystarczającej ochrony rodzinom z dziećmi i objęcia szczególną opieką małoletnich bez opieki. Komisarz Ylva Johansson przeprowadziła szereg ukierunkowanych konsultacji z organizacjami międzynarodowymi, organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, właściwymi lokalnymi organizacjami pozarządowymi w państwach członkowskich oraz partnerami społecznymi i gospodarczymi. W tym procesie konsultacji przedstawiono szczegółowe zalecenia dotyczące potrzeby dalszych prac nad wspólnym podejściem do standardów postępowania z dziećmi, zgodnie z komunikatem z 2017 r. dotyczącym migrujących dzieci³. W ramach forum konsultacyjnego EASO skonsultowano się też z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego na tematy takie jak wstępne etapy procedury azylowej (2019).

Komisja wzięła też pod uwagę szczególne zalecenia organów krajowych i lokalnych⁴, organizacji pozarządowych i międzynarodowych, takich jak Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR)⁵ i Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji (IOM)⁶, a także ośrodków analitycznych i instytucji akademickich, dotyczące nowego otwarcia w dziedzinie migracji i sposobów rozwiązania aktualnych problemów w tym obszarze, przy jednoczesnym poszanowaniu standardów praw człowieka. W opinii tych podmiotów nowe podejście do reform powinno oznaczać zmianę niektórych przepisów dotyczących ustalania odpowiedzialności oraz zapewnić mechanizm obowiązkowej solidarności, w tym wobec osób schodzących na ląd po operacjach poszukiwawczo-ratowniczych. Organizacje pozarządowe opowiadają się też za wspólnym zrozumieniem odpowiedzialności państw członkowskich i wzywają do zmiany systemu dublińskiego, aby obejmował on bardziej trwałą mechanizm relokacji⁷.

³ W inicjatywie na rzecz migrujących dzieci wezwano do wypracowania wspólnego podejścia w celu zaradzenia problemowi zaginionych dzieci (bez opieki i odłączonych od rodzin), aby ustanowić skuteczne mechanizmy przeciwdziałania ryzyku handlu ludźmi, a także do przyjęcia szczególnych standardów postępowania z dziećmi w procedurach azylowych.

⁴ Na przykład „Berlin Action Plan on a new European Asylum Policy” [Berliński plan działania na rzecz nowej europejskiej polityki azylowej], 25 listopada 2019 r., podpisany przez 33 organizacje i gminy.

⁵ UNHCR, „Recommendations for the European Commission’s proposed Pact on Migration and Asylum” [Zalecenia dotyczące zaproponowanego przez Komisję paktu o migracji i azylu], styczeń 2020 r.

⁶ IOM, „Recommendations for the new European Union Pact on Migration and Asylum” [Zalecenia dotyczące nowego paktu o migracji i azylu UE], luty 2020 r.

⁷ CEPS Project Report, „Search and rescue, disembarkation and relocation arrangements in the Mediterranean. Sailing Away from Responsibility?” [Rozwiązania w zakresie działań poszukiwawczo-ratowniczych, sprowadzania na ląd i relokacji. Unikanie odpowiedzialności?], czerwiec 2019 r.

Komisja uwzględniła też uwagi i analizy Europejskiej Sieci Migracyjnej⁸, która z inicjatywy Komisji w ostatnich latach przeprowadziła szereg badań specjalistycznych i sondaży ad hoc.

Tworzenie polityki opartej na solidnych dowodach

Komisja opowiada się za kształtowaniem polityki opartej na solidnych dowodach, dlatego odsyła do osobnego dokumentu (XXX), który zawiera istotne dane i elementy uzasadniające proponowane podejście do różnych wyzwań, jakie stwierdzono od 2016 r., do zakończenia reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i do wzmocnienia europejskich ram prawnych w zakresie powrotów.

- **Prawa podstawowe**

Niniejszy wniosek nie narusza praw podstawowych i jest zgodny z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, a także z zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego, w szczególności Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, Międzynarodowego paktu praw obywatelskich i politycznych, Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania oraz Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka.

Prawo do wolności i swobody przemieszczania się jest chronione, ponieważ w przypadku zastosowania środka detencyjnego w ramach procedury granicznej i na podstawie dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania i dyrektywy powrotowej, będzie to uzasadnione wyłącznie szczególnymi powodami jasno określonymi w tych dyrektywach, jeżeli jest to konieczne i proporcjonalne, na podstawie indywidualnej oceny każdego przypadku podlegającej kontroli sądowej oraz jako ostateczność, jeżeli nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu.

Wniosek gwarantuje, że dobro dzieci będzie zawsze chronione, w szczególności przez wykluczenie co do zasady stosowania procedury granicznej wobec małoletnich bez opieki i rodzin z dziećmi poniżej 12 roku życia, chyba że zostaną uznani za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego państwa członkowskiego lub dana osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową została przymusowo wydalona z ważnych względów związanych z bezpieczeństwem publicznym lub porządkiem publicznym na mocy prawa krajowego.

Prawo do skutecznego środka zaskarżenia jest odpowiednio zapewnione, ponieważ tylko w należycie uzasadnionych przypadkach określonych w niniejszym rozporządzeniu, w których istnieje prawdopodobieństwo, że wniosek okaże się nieuzasadniony, osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową nie powinna mieć automatycznego prawa do pozostania do celów odwołania.

⁸ Wszystkie badania i raporty Europejskiej Sieci Migracyjnej są dostępne na stronie internetowej: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network_en

Zapewnione jest poszanowanie zasady *non-refoulement*, ponieważ wniosek stanowi, że skutki decyzji nakazującej powrót są zawieszane na tak długo, jak osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową ma prawo do pozostania lub na jak długo zezwolono jej na pozostanie na terytorium państwa członkowskiego do celów wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Ponadto na podstawie przepisów dyrektywy powrotowej zasady *non-refoulement* należy przestrzegać na wszystkich etapach procedury powrotu i odwołanie od decyzji nakazującej powrót automatycznie zawiesza wykonanie decyzji, które mogą stwarzać ryzyko naruszenia tej zasady.

4. WPLYW NA BUDŻET

Niniejszy wniosek nie pociąga ze sobą obciążenia finansowego ani administracyjnego dla Unii. Nie ma zatem żadnego wpływu na budżet Unii. Państwa członkowskie będą mogły wykorzystać środki przydzielone w poszczególnych programach krajowych, zarówno w ramach dotychczasowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, jak i nowego Funduszu Azylu i Migracji, do wspierania wszelkich inwestycji w infrastrukturę na potrzeby procedury granicznej. EASO i Frontex, w ramach swoich mandatów, mogą wspierać państwa członkowskie w tym samym celu przy pomocy swojego personelu.

- **Monitorowanie, ocena i sprawozdawczość**

Komisja przedstawia Parlamentowi Europejskiemu i Radzie sprawozdania ze stosowania rozporządzenia w sprawie procedury azylowej w ciągu dwóch lat od jego wejścia w życie, a następnie co pięć lat. Państwa członkowskie mają obowiązek przekazywać Komisji i Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu informacje niezbędne do sporządzenia wspomnianego sprawozdania. Agencja będzie również monitorować przestrzeganie przepisów niniejszego rozporządzenia przez państwa członkowskie za pomocą specjalnego mechanizmu zaproponowanego przez Komisję w zmienionym mandacie agencji⁹.

- **Szczegółowe objaśnienia poszczególnych przepisów wniosku**

Celem niniejszego wniosku jest wprowadzenie ukierunkowanych zmian do wniosku Komisji z 2016 r. dotyczącego rozporządzenia w sprawie procedury azylowej, który wraz z wnioskiem dotyczącym rozporządzenia wprowadzającego kontrole przesiewowe i wnioskiem w sprawie zmiany dyrektywy powrotowej mają zapewnić płynne powiązanie między wszystkimi etapami procesu migracji, od przybycia do rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu i udzielania ochrony międzynarodowej, albo, w stosownych przypadkach, przeprowadzania powrotów osób, które nie wymagają ochrony międzynarodowej.

1. Nowy etap poprzedzający wjazd

Rosnącej presji wynikającej z mieszanych przepływów migracyjnych o wysokim odsetku osób o niskim prawdopodobieństwie uzyskania ochrony międzynarodowej należy zaradzić za pomocą nowych i skutecznych narzędzi zarządzania migracją, w tym bardziej zharmonizowanych procedur, szczególnie na granicach zewnętrznych, aby zapewnić szybką identyfikację i kierowanie migrantów do odpowiedniej procedury oraz szybkie rozpatrywanie ich wniosków. W tym celu ustanawia się nowy etap poprzedzający wjazd, obejmujący

⁹ COM(2016) 271 final.

kontrolę przesiewową określoną w [COM(2020)xxx final], bardziej rozwiniętą procedurę przyspieszoną i procedurę graniczną w zakresie azylu i powrotów.

Jak wyjaśniono powyżej, jeżeli chodzi o procedurę graniczną, celem niniejszego wniosku jest zwiększenie, z jednej strony, elastyczności procedury granicznej, a z drugiej strony, jej skuteczności dla państw członkowskich w praktyce poprzez dostosowanie jej do praktycznych doświadczeń i rzeczywistych przepływów na głównych szlakach migracyjnych. Wiąże się to z zapewnieniem dodatkowych podstaw do stosowania tej procedury przy jednoczesnym wydłużeniu maksymalnego czasu jej trwania. Taka skuteczniejsza procedura graniczna umożliwi organom ds. azylu i migracji bardziej efektywne rozpatrywanie uzasadnionych wniosków na terytorium UE i szybsze wydawanie decyzji, a tym samym przyczyni się do poprawy funkcjonowania i do zwiększenia wiarygodności polityki azylowej i polityki powrotowej, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych. Z drugiej strony obowiązkowy charakter procedury granicznej w odniesieniu do niektórych kategorii osób ubiegających się o azyl należy rozpatrywać w kontekście ogólnego zestawu środków przedstawionego przez Komisję w pakiecie i w towarzyszących mu wnioskach, jak również we wnioskach, które oczekują na przyjęcie. Również w tym względzie należy wziąć pod uwagę doświadczenia praktyczne. W szczególności kryteria oceny, czy wniosek ma być rozpatrywany w ramach procedury granicznej, muszą być łatwe i szybkie do zastosowania w praktyce. Należy również pamiętać, że w przypadku pewnej liczby osób, których wnioski o udzielenie azylu zostały odrzucone, powrót nie zostanie przeprowadzony, przynajmniej w krótkiej perspektywie czasowej, ze względu na brak współpracy ze strony państw trzecich.

Procedura graniczna jest łatwiejsza do zastosowania, jeżeli od samego początku można stwierdzić – w chwili wjazdu, w trakcie kontroli przesiewowej – na podstawie obiektywnego kryterium, czy dana osoba powinna podlegać tej procedurze.

Ważne jest również doprecyzowanie, kiedy zaczyna mieć zastosowanie azyłowa procedura graniczna. Dlatego też zmieniono art. 26 i 27, aby doprecyzować, że państwo członkowskie ma rejestrować wniosek o udzielenie azylu po zakończeniu kontroli przesiewowej. Nie ma to wpływu na prawo danej osoby do złożenia wniosku o udzielenie azylu natychmiast po przybyciu na terytorium państwa członkowskiego; oznacza to jedynie, że wniosek zostanie zarejestrowany po zakończeniu kontroli przesiewowej, kiedy dostępne będą informacje niezbędne do podjęcia decyzji, czy należy zastosować procedurę graniczną.

2. Zakres azyłowej procedury granicznej: określenie, wobec kogo można stosować procedurę graniczną, oraz wskazanie, wobec kogo powinno się ją stosować:

- Po pierwsze, w nowym art. 41 ust. 1 i 2 doprecyzowano, że w ramach procedury granicznej rozpatrywane mogą być wyłącznie takie wnioski, w przypadku których osobie ubiegającej się o azyl nie zezwolono jeszcze na wjazd na terytorium państwa członkowskiego oraz gdy ta osoba nie spełnia warunków wjazdu określonych w kodeksie granicznym Schengen. Procedura graniczna będzie stosowana po kontroli przesiewowej przeprowadzanej zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr XXX/XXX [rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej] w przypadku wniosków, które złożono na przejściu granicznym na granicy zewnętrznej lub w strefie tranzytowej, po zatrzymaniu w związku z niedozwolonym przekroczeniem granicy zewnętrznej lub po zejściu na ląd po operacji poszukiwawczo-ratunkowej.

- Jeżeli wniosek jest rozpatrywany w ramach procedury przyspieszonej, decyzje w ramach procedury granicznej mogą być podejmowane wyłącznie w sprawie dopuszczalności wniosku lub co do istoty wniosku. Obejmuje to możliwość przeprowadzenia procedury granicznej w przypadkach, w których państwo członkowskie może uznać państwo trzecie za „bezpieczny kraj pochodzenia” lub „bezpieczny kraj trzeci”, co wymaga bardziej dogłębnej oceny sytuacji osoby ubiegającej się o azyl. W związku z tym dodaje się nową podstawę zastosowania procedury przyspieszonej, opartą na bardziej obiektywnych i łatwiejszych do zastosowania kryteriach, zgodnie z którymi państwo członkowskie przyspiesza rozpatrywanie wniosków złożonych przez osoby pochodzące z państw trzecich, dla których obywateli wskaźnik przyznawania azylu wynosi – zgodnie z najnowszymi dostępnymi średnimi danymi Eurostatu dla całej Unii – mniej niż 20 %. Odsetek ten jest uzasadniony znacznym wzrostem liczby wniosków składanych przez osoby pochodzące z państw, dla których obywateli wskaźnik przyznawania azylu jest niższy niż 20 %, a co za tym idzie koniecznością wprowadzenia efektywnych procedur rozpatrywania tych wniosków, w przypadku których istnieje prawdopodobieństwo, że są nieuzasadnione.
- Zgodnie z nowym art. 41 ust. 7, stosując azyłową procedurę graniczną, państwa członkowskie mogą również przeprowadzić procedurę ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku.
- W nowym art. 41 ust. 6 doprecyzowano, że osoby objęte azyłową procedurą graniczną nie uzyskują zezwolenia na wjazd na terytorium państwa członkowskiego.
- **Obowiązek stosowania przez państwa członkowskie w niektórych przypadkach azyłowej procedury granicznej:** Nowy art. 41 ust. 3 zobowiązuje państwa członkowskie do stosowania procedury granicznej w przypadku przybywających na granicę zewnętrzną osób o nieuregulowanym statusie lub w przypadku zejścia na ląd po operacji poszukiwawczo-ratunkowej i jeżeli zachodzi jedna z następujących przesłanek: 1. osoba ubiegająca się o azyl stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego, 2. osoba ta wprowadziła organy w błąd, przedstawiając nieprawdziwe informacje lub dokumenty lub zatajając istotne informacje lub dokumenty dotyczące jej tożsamości lub obywatelstwa, które mogłyby mieć negatywny wpływ na decyzję, 3. osoba ta jest obywatelem państwa trzeciego, dla którego obywateli wskaźnik przyznawania azylu wynosi mniej niż 20 %.
- **Wyjątki od obowiązku przeprowadzenia azyłowej procedury granicznej:** Zgodnie z łączną wykładnią nowego art. 41 ust. 3 i 5 małoletni bez opieki oraz dzieci poniżej 12. roku życia i członkowie ich rodzin podlegają procedurze granicznej wyłącznie wtedy, gdy uznaje się, że stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego państwa członkowskiego. Nowy art. 41 ust. 4 zezwala również państwom członkowskim na wprowadzanie wyjątków od obowiązku przeprowadzenia azyłowej procedury granicznej, w przypadku gdy od samego początku nie jest prawdopodobne, aby readmisja danych osób w przypadku decyzji odmownej w sprawie ich wniosku o udzielenie azylu zakończyła się powodzeniem. Wyjątek ten będzie miał zastosowanie do obywateli państw trzecich, w odniesieniu do których dane państwo członkowskie przedłożyło Komisji powiadomienie zgodnie z art. 25a ust. 3 kodeksu wizowego. Powiadomienia takiego można dokonać w przypadku, gdy państwo członkowskie boryka się z poważnymi

i utrzymującymi się problemami praktycznymi we współpracy z danym państwem trzecim w kwestii readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie. W art. 41 ust. 4 doprecyzowano sytuacje i procedury mające zastosowanie do rozstrzygnięcia, czy państwa członkowskie mogą nadal stosować ten wyjątek, czy mają zaprzestać stosowania go i w związku z tym stosować procedurę graniczną wobec obywateli danego państwa trzeciego.

- **Czas trwania azylowej procedury granicznej:** Nowy art. 41 ust. 11 stanowi, że czas trwania procedury granicznej wynosi maksymalnie 12 tygodni od dnia pierwszej rejestracji wniosku. Na zasadzie odstępstwa od zwykłego terminu 10 dni na złożenie wniosku składa się go nie później niż pięć dni od dnia takiej rejestracji lub, w przypadku gdy osoba ubiegająca się o azyl została relokowana zgodnie z art. [x] rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją, pięć dni od dnia, w którym osoba ta zgłosi się do właściwych organów odpowiedzialnego państwa członkowskiego (nowy art. 41 ust. 10). Odstępstwo to jest uzasadnione faktem, że w takich przypadkach osobie ubiegającej się o azyl nie zezwolono na wjazd na terytorium państwa, a opóźnione złożenie wniosku nie powinno powodować opóźnienia procedury granicznej i odpowiadającego jej 12-tygodniowego terminu.
- **Gwarancje w ramach azylowej procedury granicznej:** Nowy art. 41 ust. 5 i 9 określa przypadki, w których nie stosuje się azylowej procedury granicznej. Małoletni bez opieki i rodziny z dziećmi poniżej 12. roku życia mogą podlegać procedurze granicznej wyłącznie ze względów związanych z bezpieczeństwem narodowym lub porządkiem publicznym, a mianowicie wtedy, gdy małego bez opieki lub, w przypadku rodzin, któregośkolwiek z członków rodziny, uznaje się za zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego państwa członkowskiego lub gdy osoba taka została przymusowo wydalona z ważnych względów związanych z bezpieczeństwem publicznym lub porządkiem publicznym na mocy prawa krajowego. Zgodnie z nowym art. 41 ust. 9 państwa członkowskie nie stosują lub zaprzestają stosowania procedury granicznej w niektórych przypadkach, w tym w przypadku gdy podstawy zastosowania procedury granicznej nie są spełnione lub przestały być spełniane, gdy nie można udzielić niezbędnego wsparcia osobom potrzebującym szczególnych gwarancji proceduralnych, gdy istnieją względy medyczne przemawiające za niestosowaniem procedury granicznej oraz gdy nie można spełnić warunków zatrzymania zgodnie z dyrektywą w sprawie warunków przyjmowania, a procedury granicznej nie można zastosować bez umieszczenia danej osoby w ośrodku detencyjnym. W przypadku gdy procedura graniczna nie jest stosowana lub przestaje być stosowana, osobie ubiegającej się o azyl udziela się zezwolenia na wjazd na terytorium państwa członkowskiego, a jej wniosek rozpatruje się w ramach stosownej procedury azylowej (w tym w stosownych przypadkach w ramach procedury przyspieszonej).
- **Umiejscowienie osób podlegających azylowej procedurze granicznej:** Nowy art. 41 ust. 15 umożliwia przyjmowanie osób podlegających procedurze granicznej nie tylko w miejscach na granicach zewnętrznych lub strefach tranzytowych, ale również w pobliżu takich miejsc.
- Państwa członkowskie nie muszą jednak zapewnić infrastruktury niezbędnej do stosowania procedury granicznej na każdym przejściu granicznym ani na każdym odcinku granicy zewnętrznej, na którym migranci mogą zostać zatrzymani lub zejść na ląd. Państwa członkowskie mogą wybrać miejsca, w których utworzą w tym celu

niezbędne obiekty, w dowolnym miejscu na granicy zewnętrznej lub w pobliżu granicy zewnętrznej, i przekazać wnioski objęte procedurą graniczną do tych miejsc, niezależnie od tego, gdzie pierwotnie złożono wniosek o udzielenie azylu. Aby jednak uniknąć zbyt wielu przypadków czasochłonnego przenoszenia osób ubiegających się o azyl, państwa członkowskie powinny dążyć do stworzenia niezbędnych obiektów w miejscach, w których spodziewają się przyjmować większość wniosków objętych zakresem procedury granicznej.

- W przypadku przekroczenia zdolności operacyjnej tych miejsc w zakresie przetwarzania wniosków osób objętych procedurą graniczną państwa członkowskie mogą tymczasowo i przez najkrótszy możliwy okres przyjmować osoby ubiegające się o azyl w innych miejscach na terytorium państwa członkowskiego. Wyjątek ten powinien mieć zastosowanie wyłącznie wtedy, gdy zdolność operacyjna tych obiektów jest przekroczona tymczasowo, ponieważ państwa członkowskie powinny dążyć do zapewnienia wystarczającej przepustowości tych obiektów przy uwzględnieniu spodziewanej liczby wniosków.
- **Nowa procedura graniczna mająca na celu przeprowadzenie powrotu:** Nowym art. 41a wprowadzono procedurę graniczną mającą na celu przeprowadzenie powrotu, która zastępuje powrotową procedurę graniczną przewidzianą we wniosku z 2018 r. dotyczącym przekształcenia dyrektywy powrotowej. Procedura graniczna mająca na celu przeprowadzenie powrotu ma zastosowanie do osób ubiegających się o azyl – obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców – których wnioski zostały odrzucone w ramach azylowej procedury granicznej. Osoby objęte tą procedurą nie mają zezwolenia na wjazd na terytorium państwa członkowskiego i powinny być przetrzymywane na granicach zewnętrznych, w ich pobliżu lub w strefach tranzytowych. Jeżeli jednak państwa członkowskie nie są w stanie przyjmować ich w tych miejscach, mogą korzystać z innych miejsc na swoim terytorium. Obywatelom państw trzecich i bezpaństwowcom podlegającym tej procedurze można wyznaczyć termin na dobrowolny wyjazd, nieprzekraczający 15 dni, bez uszczerbku dla możliwości dobrowolnego wywiązania się w dowolnym momencie z obowiązku powrotu z obszaru przygranicznego lub strefy tranzytowej. Zmniejszyłoby to ryzyko niedozwolonego wjazdu i przemieszczania się nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich podlegających procedurze granicznej mającej na celu przeprowadzenie powrotu, lecz nie przeszkodziłoby im w możliwości dobrowolnego powrotu oraz, jeżeli zezwala na to prawo krajowe, uzyskania pomocy logistycznej, finansowej lub innej. Czas trwania procedury granicznej mającej na celu przeprowadzenie powrotu nie może przekraczać 12 tygodni, począwszy od dnia, w którym dana osoba nie ma już prawa do pozostania ani zezwolenia na pozostanie, tj. gdy wniosek o udzielenie zezwolenia na pozostanie został odrzucony przez sąd. Jest to termin dodatkowy wobec terminu ustanowionego dla procedury granicznej na potrzeby rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Przez ten okres lub przez jego część, w celu ułatwienia i zabezpieczenia powrotu, nielegalnie przebywający obywatele państw trzecich mogą być w indywidualnych przypadkach umieszczani w ośrodku detencyjnym. Zastosowanie będą miały wówczas gwarancje proceduralne i inne gwarancje określone w dyrektywie powrotowej. Obywatele państw trzecich, którzy w trakcie rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej w ramach azylowej procedury granicznej zostali już umieszczeni w ośrodku detencyjnym (z wszelkimi odpowiednimi gwarancjami przewidzianymi w dyrektywie w sprawie warunków przyjmowania) mogą być nadal przetrzymywani w ośrodku detencyjnym w celu

uniemożliwienia im niedozwolonego wjazdu oraz w celu przeprowadzenia powrotu. W innych przypadkach, w szczególności gdy obywatel państwa trzeciego nie został umieszczony w ośrodku detencyjnym w trakcie azylowej procedury granicznej, można zastosować środek detencyjny w ramach tego samego maksymalnego okresu, jeżeli spełnione są przesłanki jego zastosowania określone w przekształconej dyrektywie powrotowej (istnieje ryzyko ucieczki, dana osoba unika przygotowania do powrotu albo wydalenia lub je utrudnia, lub też stanowi zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego). Maksymalny okres stosowania środka detencyjnego określony w art. 15 ust. 5 i 6 dyrektywy powrotowej (maksymalnie 6 miesięcy, które w pewnych okolicznościach można przedłużyć o dodatkowy okres nieprzekraczający 12 miesięcy) pozostaje jednak niezmieniony, w związku z czym należy do niego wliczyć okres stosowania środka detencyjnego w trakcie procedury granicznej mającej na celu przeprowadzenie powrotu.

- **Zakończenie procedury granicznej i prawo wjazdu na terytorium państwa:** Jeżeli z upływem terminu zakończenia procedury granicznej procedura azylowa jest nadal w toku, osobie ubiegającej się o azyl zezwala się na wjazd na terytorium państwa członkowskiego w celu zakończenia procedury azylowej. Nie zezwala się na wjazd, jeżeli osoba ta nie ma już prawa do pozostania i nie ma zezwolenia na pozostanie. W przypadku gdy decyzja nakazująca powrót została już wydana, osoba ubiegająca się o azyl podlega granicznej procedurze powrotu, która nie może trwać dłużej niż 12 tygodni. Po upływie tego terminu nielegalnie przebywający obywatel państwa trzeciego podlegałby procedurze powrotu ustanowionej w dyrektywie powrotowej.
- **Możliwości przenoszenia w ramach procedury granicznej w zakresie azylu i powrotów:** Procedura graniczna w zakresie azylu i powrotów może być stosowana w innym państwie członkowskim niż to, w którym złożono wniosek o udzielenie azylu. Zgodnie z nowym art. 41 ust. 8, jeżeli w państwie członkowskim, w którym złożono wniosek, spełnione są warunki stosowania procedury granicznej, państwo członkowskie, do którego osoba ubiegająca się o azyl została relokowana zgodnie z art. [x] rozporządzenia (UE) nr XXX/XXX [rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją], może stosować procedury graniczne w zakresie azylu i powrotów. Procedury graniczne w zakresie azylu i powrotów mogą być również stosowane przez państwo członkowskie relokacji, jeżeli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej złożono dopiero w tym państwie członkowskim po relokacji (nowy art. 41 ust. 1 lit. d)).

Podsumowując, azylowa procedura graniczna powinna być stosowana wobec wniosków o udzielenie azylu, które w sposób oczywisty stanowią nadużycie, lub gdy osoba ubiegająca się o azyl stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa lub prawdopodobnie nie wymaga ochrony międzynarodowej, biorąc pod uwagę wskaźnik przyznawania azylu osobom o tym samym obywatelstwie. Ponadto państwa członkowskie mogą decydować o zastosowaniu azylowej procedury granicznej na podstawie kryterium dopuszczalności wniosku lub na podstawie istoty wniosku, w przypadku gdy wniosek powinien być rozpatrywany w ramach procedury przyspieszonej. Wreszcie, gdy od samego początku jest mało prawdopodobne, aby readmisja danej osoby – w przypadku decyzji odmownej w sprawie jej wniosku o udzielenie azylu – zakończyła się powodzeniem, państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o niestosowaniu azylowej procedury granicznej, lecz o zastosowaniu zwykłej procedury azylowej. Zwykła procedura azylowa miałaby zastosowanie do wszystkich pozostałych wniosków o udzielenie

azyłu. Dzieci bez opieki i dzieci poniżej lat 12 wraz z rodzinami będą zwolnione z procedury granicznej, chyba że istnieją obawy związane z bezpieczeństwem.

3. Kompleksowa procedura azylowa i powrotu

Należy również ustanowić płynne powiązanie między wszystkimi etapami procesu migracji w przypadku migrantów, którzy ominęli kontrolę przesiewową lub uzyskali zezwolenie na wjazd na terytorium państwa członkowskiego na potrzeby rozpatrzenia ich wniosków o azyl w ramach zwykłej procedury azylowej. W związku z tym konieczne jest wprowadzenie ukierunkowanych zmian we wniosku Komisji z 2016 r., aby zapobiec opóźnieniu procedur przez migrantów wyłącznie w celu zapobiegania ich wydaleniu z Unii oraz niewłaściwemu wykorzystaniu systemu azylowego. Dotyczy to w szczególności skuteczności procedury odwoławczej, zwłaszcza w odniesieniu do procedury granicznej, oraz związanego z nią prawa do pozostania (skutek zawieszający), szczególnie w przypadku kolejnych wniosków, co było kwestią podnoszoną przez szereg państw członkowskich podczas konsultacji w sprawie nowego paktu.

- **Usprawnienie procedur azylowych i powrotu, w tym procedury odwoławczej**
- Nowy art. 35a zobowiązuje państwa członkowskie do wydawania decyzji azylowych i decyzji nakazujących powrót w tym samym akcie lub – jeżeli wydano je w odrębnych aktach – jednocześnie i łącznie. Nowy art. 53 ust. 1 usprawnia procedury odwoławcze dotyczące azylu i powrotów, zapewniając prawo do skutecznego środka zaskarżenia od decyzji azylowych i decyzji nakazujących powrót przed tym samym sądem lub trybunałem oraz w ramach tego samego postępowania sądowego i w tych samych terminach. Przepisy te gwarantują, że procedura powrotu nie będzie niepotrzebnie opóźniana, i zmniejszają ryzyko ucieczki osoby ubiegającej się o azyl, której wniosek odrzucono, lub ryzyko, że osoba ta będzie uniemożliwiać wydalenie, przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania podstawowego prawa do skutecznego środka prawnego przed sądem lub trybunałem.
 - We wniosku z 2016 r. Komisja zaproponowała, aby państwa członkowskie mogły wprowadzić wyjątek od prawa do pozostania na ich terytorium, w sytuacji gdy kolejny wniosek został odrzucony przez organ rozstrzygający jako niedopuszczalny lub całkowicie nieuzasadniony lub w przypadku ponownego złożenia kolejnego wniosku. Biorąc pod uwagę konsultacje z państwami członkowskimi, Komisja uważa, że istnieje możliwość wprowadzenia dalszych wyjątków od prawa do pozostania w przypadku kolejnych wniosków, pod warunkiem że wyjątki takie będą starannie określone. W związku z tym, zgodnie z nowym art. 43 ust. 1 lit. a), osobom ubiegającym się o azyl, które złożą kolejny wniosek, nie powinno się zezwalać na pozostanie w oczekiwaniu na sfinalizowanie decyzji o uznaniu wniosku za niedopuszczalny, jeżeli spełnione są łącznie następujące warunki: wydalenie ma nastąpić już wkrótce; wniosek wyraźnie został złożony wyłącznie w celu opóźnienia lub zakłócenia wydalenia, a dla organu rozstrzygającego jest od razu jasne, że nie przedstawiono żadnych nowych elementów; nie istnieje ryzyko odesłania (*zasada non-refoulement*); kolejny wniosek został złożony w ciągu roku od wydania przez organ rozstrzygający decyzji w sprawie pierwotnego wniosku. Aby móc stosować tę zasadę, państwa członkowskie będą musiały zorganizować procedury w taki sposób, aby organ rozstrzygający mógł podjąć taką decyzję, oceniając jak najszybciej, po tym jak złożono kolejny wniosek, czy wszystkie te kryteria zostały spełnione, ponieważ

w przeciwnym razie zastosowanie będzie miała główna zasada, zgodnie z którą osoba ubiegająca się o azyl ma prawo do pozostania na czas rozpatrywania kolejnego wniosku.

- W celu zapewnienia jasności art. 53 i 54 zostały w całości włączone do niniejszego wniosku. Nie zaproponowano żadnych istotnych zmian w stosunku do wniosku z 2016 r. w odniesieniu do przepisów dotyczących podstawowej zasady skutecznego środka zaskarżenia, tłumaczenia ustnego i pisemnego na etapie odwołania oraz procedury związanej z przyznaniem prawa do pozostania.
- Nowy art. 53 ust. 2 zachowuje istniejącą obecnie na mocy dyrektywy w sprawie procedur azylowych możliwość uznania za niedopuszczalne, zgodnie z prawem krajowym, odwołania od decyzji o odrzuceniu wniosku jako nieuzasadniony w odniesieniu do statusu uchodźcy, jeżeli na mocy prawa Unii i prawa krajowego status ochrony uzupełniającej przyznany przez państwo członkowskie zapewnia takie same prawa i korzyści jak status uchodźcy.
- Nowy art. 53 ust. 7 przewiduje minimalne i maksymalne terminy składania odwołań w pierwszej instancji, a nie dokładne terminy, jakie zaproponowano w 2016 r., w celu zapewnienia pewnego poziomu harmonizacji, przy jednoczesnym uwzględnieniu opinii państw członkowskich wyrażonych w negocjacjach w sprawie wniosku z 2016 r. W tym celu dokonuje się rozróżnienia między decyzjami podjętymi w ramach procedury przyspieszonej lub procedury granicznej, w przypadku których terminy składania odwołań mogą być krótsze, w tym w odniesieniu do kolejnych wniosków, a innymi decyzjami.
- Zgodnie z nowym art. 53 ust. 9 państwa członkowskie nie przyznają osobom ubiegającym się o azyl możliwości zaskarżenia orzeczenia w sprawie odwołania od decyzji podjętej w ramach procedury granicznej wydanego w pierwszej instancji odwoławczej.
- W nowym art. 54 ust. 1 wyjaśniono, że wszystkie skutki prawne decyzji nakazującej powrót wydanej wraz z decyzją o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zawiesza się na tak długo, jak długo osoba ubiegająca się o azyl ma prawo do pozostania lub uzyskała zezwolenie na pozostanie zgodnie z rozporządzeniem. Jest to zgodne z wyrokiem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w sprawie C-181/16, Gnandi, w którym wyjaśniono, że skutki prawne decyzji nakazującej powrót muszą zostać zawieszane, gdy trwa postępowanie odwoławcze od decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i jeżeli obywatel państwa trzeciego ma prawo do pozostania zgodnie z rozporządzeniem w sprawie procedury azylowej.
- Nowy art. 54 ust. 3 rozszerza okoliczności, w których osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową nie ma automatycznego prawa do pozostania do celów odwołania, tak aby obejmowały one również decyzje o odrzuceniu kolejnych wniosków, decyzje o cofnięciu ochrony międzynarodowej w szczególnych przypadkach, w których zastosowanie ma podstawa wykluczenia lub gdy uznaje się, że osoba korzystająca z ochrony

międzynarodowej stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego, lub gdy została ona skazana za szczególnie poważne przestępstwo.

- W odniesieniu do sytuacji, o których mowa powyżej, we wniosku w sprawie rozporządzenia zachowano ogólną zasadę, zgodnie z którą osoba ubiegająca się o azyl ma prawo do pozostania na terytorium państw członkowskich do czasu upływu terminu na złożenie do sądu lub trybunału wniosku o zezwolenie na pozostanie, a w przypadku gdy osoba ta złożyła taki wniosek, do czasu wydania przez sąd lub trybunał rozstrzygnięcia w sprawie zezwolenia na pozostanie. W drodze wyjątku nowy art. 54 ust. 7 przewiduje jednak możliwość nieprzyznania takiego prawa do pozostania w przypadku odwołania od decyzji o odrzuceniu kolejnego wniosku, bez uszczerbku dla przestrzegania zasady *non-refoulement*. W takich sytuacjach rozpatrzono już merytorycznie wniosek osoby ubiegającej się o azyl co najmniej trzykrotnie – pierwotny wniosek rozpatrzony przez organ rozstrzygający, potem co najmniej jedna instancja odwoławcza, a następnie ocena merytoryczna kolejnego wniosku. W tych okolicznościach proporcjonalne jest zatem umożliwienie natychmiastowej wykonalności decyzji nakazującej powrót. Taką możliwość należy jednak zapewnić wyłącznie na takich samych warunkach jak w art. 43 (zob. powyżej), z wyjątkiem zasady jednego roku, ponieważ w każdym przypadku odwołanie od decyzji w sprawie kolejnego wniosku należy złożyć w wyznaczonych terminach.

– **Kolejne wnioski:** Aby zniechęcić do nadużyć i składania kolejnych wniosków w ostatniej chwili, proponuje się bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące sytuacji, w których państwa członkowskie mogą zezwolić na pozostanie w przypadku kolejnych wniosków.

- Przedstawione powyżej przepisy łącznie oznaczają, że w odniesieniu do kolejnych wniosków będą miały zastosowanie następujące zasady:
 - Kolejny wniosek ma co do zasady automatyczny skutek zawieszający na etapie administracyjnym.
 - W drodze wyjątku kolejny wniosek nie ma skutku zawieszającego na etapie administracyjnym, jeżeli jest składany na ostatnich etapach procedury powrotu w celu zakłócenia wydalenia i jeżeli jest od razu jasne, że nie przedstawiono w nim żadnych nowych elementów. Wyjątek ten ma zastosowanie tylko w ciągu roku od dnia podjęcia decyzji w sprawie pierwszego wniosku.
 - Odwołanie od kolejnego wniosku nie ma automatycznego skutku zawieszającego, ale osoba ubiegająca się o azyl może o to wnioskować, a w czasie, gdy wniosek ten jest rozpatrywany przez sąd, osoba ta ma prawo do pozostania.
 - Państwa członkowskie mogą jednak odstąpić od tej zasady i postanowić, że na etapie odwołania nie ma skutku zawieszającego, a osoba ubiegająca się o azyl nie ma prawa do pozostania w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie

wniosku o przyznanie takiego prawa, jeżeli spełnione są określone warunki, które wyjaśniono powyżej.

- Drugie lub kolejne odwołanie od decyzji w sprawie kolejnego wniosku nie ma automatycznego skutku zawieszającego.

Zmieniony wniosek

ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY

**ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii
i uchylające dyrektywę 2013/32/UE**

We wniosku COM (2016) 467 final w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE wprowadza się następujące zmiany:

(1) pierwsze umocowanie otrzymuje brzmienie:

PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA UNII EUROPEJSKIEJ,

uwzględniając Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności jego art. 78 ust. 2 lit. d) i art. 79 ust. 2 lit. c),

uwzględniając wniosek Komisji Europejskiej,

po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym,

stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą,

a także mając na uwadze, co następuje:

(2) motyw 31 otrzymuje brzmienie:

„(31) W celu zagwarantowania praw osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową decyzja w sprawie jej wniosku powinna zostać wydana na piśmie. W przypadku gdy w danej decyzji nie udzielono ochrony międzynarodowej, osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową powinna otrzymać uzasadnienie faktyczne i prawne tej decyzji oraz informacje o jej skutkach oraz o możliwościach odwołania się od niej.

(31a) W celu zwiększenia efektywności procedur oraz zmniejszenia ryzyka ucieczki i prawdopodobieństwa niedozwolonego przemieszczania się należy zapewnić, aby nie było luk proceduralnych między wydaniem decyzji odmownej w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej a decyzją nakazującą powrót. Wobec osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, których wnioski zostały odrzucone, należy niezwłocznie wydać decyzję nakazującą powrót. Bez uszczerbku dla prawa do skutecznego środka zaskarżenia decyzja nakazująca powrót powinna albo stanowić część decyzji odmownej w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, albo, jeżeli stanowi odrębny akt, zostać wydana jednocześnie z decyzją odmowną i łącznie tą decyzją.”;

(3) po motywie 39 dodaje się motyw w brzmieniu:

„(39a) W interesie sprawnych i sprawiedliwych procedur dla wszystkich osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, przy jednoczesnym zapewnieniu, by nie był nadmiernie przedłużany pobyt osób, które nie kwalifikują się do ochrony międzynarodowej w Unii, w tym osób będących obywatelami państw trzecich zwolnionych z obowiązku posiadania wizy na podstawie rozporządzenia (UE) 2018/1806, państwa członkowskie powinny przyspieszyć rozpatrywanie wniosków osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które posiadają obywatelstwo państwa trzeciego, dla których obywateli wskaźnik przyznawania ochrony międzynarodowej jest niższy niż 20 %, lub – w przypadku bezpaństwowców – miały poprzednie miejsce zwykłego pobytu w takim państwie trzecim. Jeżeli w danym państwie trzecim nastąpiła istotna zmiana od czasu publikacji odnośnych danych Eurostatu i z uwzględnieniem wytycznych na podstawie art. 10 rozporządzenia XX/XX w sprawie Europejskiej Agencji ds. Azylu lub jeżeli osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową należy do szczególnej kategorii osób, w przypadku których, ze względu na szczególne przyczyny prześladowania, nie można uznać niskiego wskaźnika przyznawania azylu za reprezentatywny w odniesieniu do ich potrzeb w zakresie ochrony, wniosek nie powinien być rozpatrywany w trybie przyspieszonym. Przypadki, w których państwo trzecie można uznać za bezpieczny kraj pochodzenia lub bezpieczny kraj trzeci dla osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w rozumieniu niniejszego rozporządzenia, powinny nadal mieć zastosowanie jako osobna podstawa – odpowiednio – przyspieszonej procedury rozpatrywania wniosku lub procedury uznania wniosku za niedopuszczalny.

(4) motyw 40 otrzymuje brzmienie:

„(40) Wiele wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej jest składanych na granicy zewnętrznej lub w strefie tranzytowej państwa członkowskiego, często przez osoby zatrzymane w związku z niedozwolonym przekroczeniem granicy zewnętrznej lub osoby, które zeszyły na ląd po operacji poszukiwawczo-ratowniczej. W celu przeprowadzenia identyfikacji, kontroli bezpieczeństwa i kontroli stanu zdrowia na granicy zewnętrznej oraz skierowania obywateli państw trzecich i bezpaństwowców do odpowiednich procedur konieczne jest przeprowadzenie kontroli przesiewowej. Powinny istnieć płynne i efektywne powiązania między wszystkimi etapami odpowiednich procedur w odniesieniu do wszystkich przybywających osób o nieuregulowanym statusie. Po kontroli przesiewowej obywatele państw trzecich i bezpaństwowcy powinni być kierowani do odpowiedniej procedury azylowej lub procedury powrotu albo otrzymać odmowę wjazdu. Należy zatem ustanowić etap poprzedzający wjazd, polegający na kontroli przesiewowej i procedurach granicznych w zakresie azylu i powrotów.”;

(5) po motywie (40) dodaje się motywy w brzmieniu:

„(40a) Celem procedury granicznej w zakresie azylu i powrotów powinno być przeprowadzenie na granicach zewnętrznych szybkiej oceny, czy wniosek jest nieuzasadniony lub niedopuszczalny, oraz szybkie przeprowadzenie powrotu osób nieposiadających prawa do pozostania, przy jednoczesnym zapewnieniu, by osoby, które złożyły uzasadnione wnioski, były kierowane do zwykłej procedury i szybko otrzymywały dostęp do ochrony międzynarodowej. Państwa członkowskie powinny zatem móc wymagać od osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, by te pozostały na granicy zewnętrznej lub w strefie tranzytowej, w celu oceny dopuszczalności ich wniosków. W ściśle określonych okolicznościach państwa

członkowskie powinny zapewnić rozpatrzenie wniosku co do istoty sprawy, a w przypadku odrzucenia wniosku – zapewnić powrót obywateli państw trzecich i bezpaństwowców zanim przekroczą granice zewnętrzne.

(40b) Państwo członkowskie powinno przeprowadzić ocenę wniosku w ramach procedury granicznej, jeżeli osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego, jeżeli wprowadziła organy w błąd, przedstawiając nieprawdziwe informacje lub dokumenty lub zatajając istotne informacje lub dokumenty dotyczące jej tożsamości lub obywatelstwa, które mogłyby mieć negatywny wpływ na decyzję, oraz jeżeli istnieje prawdopodobieństwo, że wniosek jest nieuzasadniony, ponieważ osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową posiada obywatelstwo państwa trzeciego, dla którego obywateli wskaźnik udzielania ochrony międzynarodowej jest niższy niż 20 %. W innych przypadkach, np. gdy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową przybywa z bezpiecznego kraju pochodzenia albo bezpiecznego kraju trzeciego, stosowanie procedury granicznej powinno być dla państw członkowskich opcjonalne.

(40c) Stosując procedurę graniczną mającą na celu rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, państwa członkowskie powinny dopilnować, aby zapewniono niezbędne warunki do przyjęcia osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na granicy zewnętrznej, w jej pobliżu albo w strefach tranzytowych, zgodnie z dyrektywą XXX/XXX/UE [dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania]. Państwa członkowskie mogą rozpatrywać wnioski w innym miejscu na granicy zewnętrznej niż miejsce, w którym składany jest wniosek o udzielenie azylu, i w tym celu przenosić osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową do określonego miejsca na granicy zewnętrznej tego państwa członkowskiego lub w jej pobliżu, gdzie istnieje odpowiedni obiekt. Państwa członkowskie powinny zachować swobodę decydowania o tym, w jakich konkretnych miejscach na granicach zewnętrznych należy utworzyć takie obiekty. Państwa członkowskie powinny jednak dążyć do ograniczenia potrzeby przenoszenia osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w tym celu, a zatem dążyć do utworzenia takich obiektów o wystarczającej przepustowości na przejściach granicznych lub odcinkach granicy zewnętrznej, gdzie składana jest większość wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, uwzględniając również długość granicy zewnętrznej i liczbę przejść granicznych lub stref tranzytowych. Państwa członkowskie powinny powiadomić Komisję o konkretnych miejscach na granicy zewnętrznej, w strefach tranzytowych lub w pobliżu granicy zewnętrznej, w których będą przeprowadzane procedury graniczne.

W przypadku gdy stosowana jest procedura graniczna, a przepustowość obiektów na granicy zewnętrznej lub w jej pobliżu, o których powiadomiło państwo członkowskie, zostanie tymczasowo przekroczona, państwa członkowskie mogą rozpatrywać te wnioski w innym miejscu na swoim terytorium przez możliwie najkrótszy okres.

(40d) W przypadku gdy stosowanie procedury granicznej jest obowiązkowe, państwa członkowskie w drodze wyjątku powinny być zwolnione z obowiązku stosowania tej procedury do rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych przez obywateli państwa trzeciego, które nie współpracuje w wystarczającym stopniu w zakresie readmisji, ponieważ szybki powrót takich osób

po odrzuceniu ich wniosków byłby w tym przypadku mało prawdopodobny. Ustalenia, czy dane państwo trzecie w wystarczającym stopniu współpracuje w zakresie readmisji, powinno się dokonywać zgodnie z procedurami określonymi w art. 25a rozporządzenia (WE) nr 810/2009.

- (40e) Czas trwania procedury granicznej mającej na celu rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej powinien być jak najkrótszy, a jednocześnie gwarantować pełne i rzetelne rozpatrywanie wniosków. Okres ten nie powinien w żadnym przypadku przekraczać 12 tygodni. Termin ten należy rozumieć jako odrębny termin dla azyłowej procedury granicznej, obejmujący zarówno decyzję w sprawie wniosku, jak i ewentualne rozstrzygnięcie w pierwszej instancji odwoławczej. W tym terminie państwa członkowskie są uprawnione do określenia w prawie krajowym terminu zarówno dla etapu administracyjnego, jak i odwoławczego, ale powinny ustalić te terminy w taki sposób, aby zapewnić zakończenie procedury rozpatrywania wniosku, a następnie wydanie w pierwszej instancji rozstrzygnięcia w sprawie ewentualnego odwołania w ciągu nie więcej niż 12 tygodni. Po upływie tego terminu, jeżeli państwo członkowskie mimo to nie wydało odpowiedniego rozstrzygnięcia, osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową należy co do zasady zezwolić na wjazd na terytorium tego państwa członkowskiego. Nie należy jednak zezwalać osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową na wjazd na terytorium państwa, jeżeli osoba ta nie ma prawa do pozostania, jeżeli nie złożyła wniosku o zezwolenie na pozostanie do celów procedury odwoławczej lub jeżeli sąd lub trybunał postanowił, że nie powinna ona uzyskać zezwolenia na pozostanie w oczekiwaniu na wynik postępowania odwoławczego. W takich przypadkach, aby zapewnić ciągłość między procedurą azyłową a procedurą powrotu, procedura powrotu powinna być również przeprowadzona w ramach procedury granicznej w terminie nieprzekraczającym 12 tygodni. Termin ten powinno się liczyć od chwili, w której osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową – obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec – nie ma już prawa do pozostania ani zezwolenia na pozostanie.
- (40f) Wprawdzie procedura graniczna mająca na celu rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej może przebiegać bez stosowania środków detencyjnych, jednak państwo członkowskie powinno mieć możliwość zastosowania podstaw umieszczenia w ośrodku detencyjnym w trakcie procedury granicznej zgodnie z przepisami dyrektywy (UE) XXX/XXX [w sprawie warunków przyjmowania] w celu podjęcia decyzji w sprawie prawa osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do wjazdu na terytorium tego państwa. Jeżeli w trakcie takiej procedury zastosowany zostanie środek detencyjny, zastosowanie powinny mieć przepisy dotyczące zatrzymania zawarte w dyrektywie (UE) XXX/XXX [w sprawie warunków przyjmowania], w tym gwarancje dla zatrzymanych osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz zasada, że konieczna jest indywidualna ocena każdego przypadku, jak również przepisy dotyczące kontroli sądowej i warunków zatrzymania.
- (40g) Jeżeli wniosek zostanie odrzucony w ramach procedury granicznej, osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową – obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec – powinna niezwłocznie podlegać decyzji nakazującej powrót albo, jeżeli spełnione są warunki określone w art. 14 rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE)

2016/399¹⁰ – odmowie wjazdu. Aby zagwarantować równe traktowanie wszystkich obywateli państw trzecich, których wnioski zostały odrzucone w ramach procedury granicznej, w przypadku gdy państwo członkowskie podjęło decyzję o niestosowaniu przepisów dyrektywy XXX/XXX/UE [dyrektywa powrotowa] na mocy art. 2 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy i nie wydaje decyzji nakazującej powrót wobec danego obywatela państwa trzeciego, sposób traktowania i poziom ochrony takiej osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową – obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca – powinny być zgodne z art. 4 ust. 4 dyrektywy XXX/XXX/UE [dyrektywa powrotowa] i być równoważne przepisom stosowanym wobec osób podlegających decyzji nakazującej powrót.

- (40h) Stosując procedurę graniczną mającą na celu przeprowadzenie powrotu, należy stosować niektóre przepisy [przekształconej dyrektywy powrotowej], ponieważ przepisy te regulują elementy procedury powrotu, które nie są określone w niniejszym rozporządzeniu, w szczególności definicje, korzystniejsze przepisy, zasadę *non-refoulement*, dobro dziecka, życie rodzinne i stan zdrowia, ryzyko ucieczki, obowiązek współpracy, termin na dobrowolny wyjazd, decyzję nakazującą powrót, wydalenie, odroczenie wydalenia, powrót i wydalenie małoletnich bez opieki, zakazy wjazdu, zabezpieczenia do czasu powrotu, środek detencyjny, warunki zatrzymania, zatrzymanie osób małoletnich i rodzin oraz sytuacje nadzwyczajne. Aby zmniejszyć ryzyko niedozwolonego wjazdu i przemieszczania się nielegalnie przebywających obywateli państwa trzeciego podlegających procedurze granicznej mającej na celu przeprowadzenie powrotu, można przyznać nielegalnie przebywającym obywatelom państwa trzeciego nieprzekraczający 15 dni termin na dobrowolny wyjazd, bez uszczerbku dla możliwości dobrowolnego wywiązania się z obowiązku powrotu w dowolnej chwili.
- (40i) W przypadku gdy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową – obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec – która została umieszczona w ośrodku detencyjnym w trakcie procedury granicznej mającej na celu rozpatrzenie jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, nie ma już prawa do pozostania ani nie uzyskała zezwolenia na pozostanie, państwo członkowskie powinno mieć możliwość dalszego stosowania środka detencyjnego w celu uniemożliwienia wjazdu na jego terytorium i w celu przeprowadzenia procedury powrotu, z poszanowaniem gwarancji i warunków zatrzymania określonych w dyrektywie XXX/XXX/UE [dyrektywa powrotowa]. Osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową – obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec – która nie została umieszczona w ośrodku detencyjnym w trakcie procedury granicznej mającej na celu rozpatrzenie jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i która nie ma już prawa do pozostania ani nie uzyskała zezwolenia na pozostanie, może również zostać zatrzymana, jeżeli istnieje ryzyko ucieczki, jeżeli unika powrotu lub go utrudnia lub jeżeli stwarza zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego. Środek detencyjny powinno się stosować jak najkrócej, nie dłużej niż maksymalny czas trwania procedury granicznej mającej na celu przeprowadzenie powrotu. Jeżeli nielegalnie przebywający obywatel państwa trzeciego nie powróci lub nie zostanie wydany w tym terminie, a procedura

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 077 z 23.3.2016, s. 1).

graniczna mająca na celu przeprowadzenie powrotu przestaje mieć zastosowanie, zastosowanie powinny mieć przepisy [przekształconej dyrektywy powrotowej]. Maksymalny okres stosowania środka detencyjnego określony w art. 15 tej dyrektywy powinien obejmować okres umieszczenia w ośrodku detencyjnym w trakcie procedury granicznej mającej na celu przeprowadzenie powrotu.

(40j) Państwo członkowskie, do którego osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową jest relokowana zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr XXX/XXX [rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją], powinno mieć możliwość rozpatrzenia wniosku w ramach procedury granicznej, pod warunkiem że osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową nie zezwolono jeszcze na wjazd na terytorium państw członkowskich i spełnione są warunki zastosowania takiej procedury przez państwo członkowskie, z którego osoba ta została relokowana.”;

(6) po motywie 44 dodaje się motyw w brzmieniu:

„(44a) Osoba, która złoży kolejny wniosek w ostatniej chwili wyłącznie w celu opóźnienia lub zakłócenia jej wydalenia, nie powinna być uprawniona do pozostania w oczekiwaniu na sfinalizowanie decyzji o uznaniu wniosku za niedopuszczalny, jeżeli dla organu rozstrzygającego jest od razu jasne, że nie przedstawiono żadnych nowych elementów i że nie istnieje ryzyko zawrócenia na granicy (zasada *non-refoulement*), oraz pod warunkiem że wniosek zostanie złożony w ciągu roku od wydania przez organ rozstrzygający decyzji w sprawie pierwszego wniosku. Organ rozstrzygający wydaje na mocy prawa krajowego decyzję potwierdzającą, że spełnione są powyższe kryteria i osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową odmawia się zezwolenia na pozostanie.”;

(7) motywy 65 i 66 otrzymują brzmienie:

„(65) Aby osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową była w stanie skorzystać ze swojego prawa do skutecznego środka zaskarżenia wobec decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, należy automatycznie zawiesić wszelkie skutki decyzji nakazującej powrót na tak długo, jak osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową ma prawo do pozostania lub na jak długo zezwolono jej na pozostanie na terytorium państwa członkowskiego. W celu poprawy skuteczności procedur na granicach zewnętrznych, przy jednoczesnym zapewnieniu poszanowania prawa do skutecznego środka zaskarżenia, odwołania od decyzji wydanych w ramach procedury granicznej powinny być rozpatrywane wyłącznie na jednym poziomie jurysdykcji sądu lub trybunału.

(66) Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową powinny, co do zasady, mieć prawo do pozostania na terytorium państwa członkowskiego do czasu upływu terminu na wniesienie odwołania do sądu lub trybunału pierwszej instancji, a w przypadku gdy takie prawo wykonano w wyznaczonym terminie – do czasu rozpatrzenia odwołania. Wyłącznie w ograniczonych przypadkach określonych w niniejszym rozporządzeniu, w których istnieje prawdopodobieństwo, że wniosek okaże się nieuzasadniony, osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową nie powinna mieć automatycznego prawa do pozostania do celów odwołania.”;

(8) po motywie 66 dodaje się motywy w brzmieniu:

- „(66a) W przypadkach, w których osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową nie ma automatycznego prawa do pozostania do celów odwołania, sąd lub trybunał powinny nadal mieć możliwość zezwolenia tej osobie, na jej wniosek lub z urzędu, na pozostanie na terytorium państwa członkowskiego do czasu rozpatrzenia odwołania. W takich przypadkach osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową powinna mieć prawo do pozostania do czasu upływu terminu na złożenie wniosku do sądu lub trybunału o zezwolenie na pozostanie oraz, w przypadku gdy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową złożyła taki wniosek w wyznaczonym terminie, do czasu wydania rozstrzygnięcia przez właściwy sąd lub trybunał. Aby zniechęcić do nadużyć lub składania kolejnych wniosków w ostatniej chwili, państwa członkowskie powinny móc przewidzieć w prawie krajowym, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową nie powinny mieć prawa do pozostania w tym okresie w przypadku odrzucenia kolejnego wniosku, celem zapobieżenia dalszym nieuzasadnionym kolejnym wnioskom. W kontekście procedury ustalania, czy osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową należy zezwolić na pozostanie w oczekiwaniu na odwołanie, należy odpowiednio zagwarantować prawo osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do obrony poprzez zapewnienie jej niezbędnych usług tłumaczenia ustnego i niezbędnej pomocy prawnej. Ponadto właściwy sąd lub trybunał powinny mieć możliwość zbadania decyzji o odmowie udzielenia ochrony międzynarodowej pod względem merytorycznym i formalnoprawnym.
- (66b) W celu zapewnienia skutecznych powrotów osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową nie powinny mieć prawa do pozostania na terytorium państwa członkowskiego na etapie odwołania do sądu lub trybunału w drugiej lub kolejnej instancji od decyzji odmownej w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, bez uszczerbku dla możliwości zezwolenia na pozostanie przez sąd lub trybunał. Ponadto państwa członkowskie nie powinny przyznawać osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową możliwości zaskarżenia orzeczenia wydanego w pierwszej instancji odwoławczej w sprawie decyzji podjętej w ramach procedury granicznej.
- (66c) Aby zapewnić spójność kontroli sądowej przeprowadzanej przez sąd lub trybunał w odniesieniu do decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i towarzyszącej jej decyzji nakazującej powrót oraz aby przyspieszyć rozpatrywanie sprawy i zmniejszyć obciążenie właściwych organów sądowych, należy zapewnić, aby takie decyzje były przedmiotem wspólnego postępowania przed tym samym sądem lub trybunałem.
- (66d) W celu zapewnienia uczciwości i obiektywności w zarządzaniu wnioskami oraz skuteczności wspólnej procedury udzielania ochrony międzynarodowej należy ustalić terminy dla procedury administracyjnej.”;
- (9) [Zjednoczone Królestwo – motyw 77]
- (10) w art. 4 ust. 1 dodaje się literę w brzmieniu:
- i) „członek rodziny”;
- (11) w art. 26 dodaje się ustęp w brzmieniu:

„3. W odniesieniu do obywateli państw trzecich podlegających kontroli przesiewowej, o której mowa w art. 3 ust. 1 rozporządzenia (UE) XXX/XXX [rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej], ust. 1 i 2 mają zastosowanie dopiero po zakończeniu kontroli przesiewowej.”;

(12) w art. 27 dodaje się ustępy w brzmieniu:

„5. W odniesieniu do obywateli państw trzecich podlegających kontroli przesiewowej, o której mowa w art. 3 ust. 1 rozporządzenia (UE) nr XXX/XXX [rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej], ust. 1–4 mają zastosowanie dopiero po zakończeniu kontroli przesiewowej.

6. W przypadku gdy dane biometryczne nie mogły zostać pobrane podczas kontroli przesiewowej zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr XXX/XXX [rozporządzenie Eurodac] lub gdy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową nie została poddana kontroli przesiewowej, właściwe organy pobierają dane biometryczne najpóźniej w chwili rejestracji wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i przekazują je wraz z danymi, o których mowa w art. 12 lit. c)–p) rozporządzenia (UE) nr XXX/XXX [rozporządzenie Eurodac], odpowiednio do systemu centralnego i do wspólnego repozytorium tożsamości, zgodnie z przepisami tego rozporządzenia.”;

(13) dodaje się nowy art. 35 a w brzmieniu:

„Artykuł 35a

Odrzucenie wniosku i wydanie decyzji nakazującej powrót

W przypadku gdy wniosek zostanie odrzucony jako niedopuszczalny, nieuzasadniony lub całkowicie nieuzasadniony, zarówno w odniesieniu do statusu uchodźcy, jak i ochrony uzupełniającej, albo jako w sposób dorozumiany lub wyraźnie wycofany, państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót zgodną z dyrektywą XXX/XXX/UE [dyrektywa powrotowa]. Decyzję nakazującą powrót wydaje się w ramach decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej lub w odrębnym akcie. W przypadku gdy decyzja nakazująca powrót jest wydawana jako odrębny akt, wydaje się ją w jednocześnie z decyzją o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i łącznie z tą decyzją.”;

(14) w art. 40 wprowadza się następujące zmiany:

(a) w ust. 1 dodaje się literę w brzmieniu:

„i) osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową posiada obywatelstwo lub – w przypadku bezpaństwowców – poprzednie miejsce zwykłego pobytu w państwie trzecim, dla którego obywateli wskaźnik przyznawania ochrony międzynarodowej przez organ rozstrzygający wynosi – zgodnie z najnowszymi dostępnymi średnimi rocznymi ogólnounijnymi danymi Eurostatu – 20 % lub mniej, chyba że w danym państwie trzecim nastąpiła istotna zmiana od czasu publikacji odnośnych danych Eurostatu lub osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową należy do kategorii osób, w przypadku których wskaźnika 20 % lub mniej nie można uznać za reprezentatywny w odniesieniu do ich potrzeb w zakresie ochrony;”;

(b) w ust. 5 dodaje się literę w brzmieniu:

„c) osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową posiada obywatelstwo lub – w przypadku bezpaństwowców – poprzednie miejsce zwykłego pobytu w państwie trzecim, dla którego obywateli wskaźnik przyznawania ochrony międzynarodowej przez organ rozstrzygający wynosi – zgodnie z najnowszymi dostępnymi średnimi rocznymi ogólnounijnymi danymi Eurostatu – 20 % lub mniej, chyba że w danym państwie trzecim nastąpiła istotna zmiana od czasu publikacji odpowiednich danych Eurostatu lub osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową należy do kategorii osób, w przypadku których wskaźnika 20 % lub mniej nie można uznać za reprezentatywny w odniesieniu do ich potrzeb w zakresie ochrony;”;

(15) art. 41 otrzymuje brzmienie:

„Artykuł 41

Procedura graniczna mająca na celu rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej

1. Po przeprowadzeniu procedury kontroli przesiewowej zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr XXX/XXX [rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej] i pod warunkiem że osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową nie zezwolono jeszcze na wjazd na terytorium państw członkowskich, państwo członkowskie może rozpatrzyć wniosek w ramach procedury granicznej, w przypadku gdy wniosek ten został złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który nie spełnia warunków wjazdu na terytorium państwa członkowskiego określonych w art. 6 rozporządzenia (UE) 2016/399. Procedura graniczna może mieć miejsce:
 - a) na wniosek złożony na przejściu granicznym na granicy zewnętrznej lub w strefie tranzytowej;
 - b) po zatrzymaniu w związku z niedozwolonym przekroczeniem granicy zewnętrznej;
 - c) po zejściu na ląd na terytorium państwa członkowskiego po operacji poszukiwawczo-ratunkowej;
 - d) w następstwie relokacji przeprowadzonej zgodnie z art. [X] rozporządzenia (UE) nr XXX/XXX [dawne rozporządzenie dublińskie].
2. W przypadku gdy stosowana jest procedura graniczna, decyzje mogą być podejmowane w następujących sprawach:
 - a) w sprawie niedopuszczalności wniosku zgodnie z art. 36;
 - b) co do istoty sprawy, w ramach przyspieszonej procedury rozpatrywania wniosku w przypadkach, o których mowa w art. 40 ust. 1.
3. Państwo członkowskie rozpatruje wniosek w ramach procedury granicznej w przypadkach, o których mowa w ust. 1, gdy mają zastosowanie okoliczności, o których mowa w art. 40 ust. 1 lit. c), f) lub i).

4. Państwo członkowskie może podjąć decyzję o niestosowaniu ust. 3 do obywateli lub bezpaństwowców mających miejsce zwykłego pobytu w państwach trzecich, w odniesieniu do których to państwo członkowskie przedłożyło Komisji powiadomienie zgodnie z art. 25a ust. 3 rozporządzenia (WE) nr 810/2009.

Jeżeli w wyniku analizy przeprowadzonej zgodnie z art. 25a ust. 4 rozporządzenia (WE) nr 810/2009 Komisja uzna, że państwo trzecie współpracuje w wystarczającym stopniu, państwo członkowskie ponownie zaczyna stosować przepisy ust. 3.

W przypadku gdy Komisja uzna, że dane państwo trzecie nie współpracuje w wystarczającym stopniu, państwo członkowskie może nadal nie stosować ust. 3:

- a) do czasu uchylecia lub zmiany aktu wykonawczego przyjętego uprzednio przez Radę zgodnie z art. 25a ust. 5 rozporządzenia (WE) nr 810/2009;
 - b) w przypadku gdy Komisja uzna, że nie jest konieczne podjęcie działań na podstawie art. 25a rozporządzenia (WE) nr 810/2009, dopóki w swojej ocenie przeprowadzonej zgodnie z ust. 2 tego artykułu Komisja nie stwierdzi istotnych zmian we współpracy danego państwa trzeciego.
5. Procedurę graniczną można stosować wobec małoletnich bez opieki oraz małoletnich poniżej 12. roku życia i członków ich rodzin wyłącznie w przypadkach, o których mowa w art. 40 ust. 5 lit. b).
 6. Bez uszczerbku dla ust. 9 i 11 osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową podlegającym procedurze granicznej nie zezwala się na wjazd na terytorium państwa członkowskiego.
 7. Stosując procedurę graniczną, państwa członkowskie mogą przeprowadzić procedurę ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku, zgodnie z rozporządzeniem (UE) nr XXX/XXX [rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją], bez uszczerbku dla terminów określonych w ust. 11.
 8. Jeżeli warunki zastosowania procedury granicznej są spełnione w państwie członkowskim, z którego relokowana jest osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową, państwo członkowskie, do którego osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową jest relokowana, może zastosować procedurę graniczną zgodnie z art. [x] rozporządzenia (UE) XXX/XXX [rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją], również w przypadkach, o których mowa w ust. 1 lit. d).
 9. Państwa członkowskie nie stosują procedury granicznej lub zaprzestają jej stosowania na dowolnym etapie procedury, jeżeli:
 - a) organ rozstrzygający uzna, że podstawy odrzucenia wniosku jako niedopuszczalnego lub zastosowania przyspieszonej procedury rozpatrywania wniosku nie mają zastosowania lub przestały mieć zastosowanie;
 - b) nie można udzielić niezbędnego wsparcia osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową potrzebującym szczególnych gwarancji proceduralnych w miejscach, o których mowa w ust. 14;

- c) istnieją względy medyczne przemawiające za niestosowaniem procedury granicznej;
- d) stosowane jest w indywidualnych przypadkach zatrzymanie, a gwarancje i warunki zatrzymania przewidziane w art. 8–11 dyrektywy XXX/XXX/UE [dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania] nie są spełnione lub przestały być spełniane, przy czym procedura graniczna nie może być stosowana wobec danej osoby bez zatrzymania.

W takich przypadkach właściwy organ zezwala osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową na wjazd na terytorium państwa członkowskiego.

- 10. Na zasadzie odstępstwa od art. 28 niniejszego rozporządzenia wnioski podlegające procedurze granicznej składa się nie później niż pięć dni od daty pierwszej rejestracji lub, po relokacji przeprowadzonej zgodnie z art. [x] rozporządzenia (UE) XXX/XXX [rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją], pięć dni od chwili przybycia osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do odpowiedzialnego państwa członkowskiego w następstwie przekazania na podstawie art. 56 ust. 1 lit. e) tego rozporządzenia.
- 11. Procedura graniczna mająca na celu rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej powinna trwać jak najkrócej, a jednocześnie gwarantować pełne i rzetelne rozpatrywanie wniosków. Obejmuje ona decyzję, o której mowa w ust. 2 i 3, oraz każdą ewentualną decyzję w sprawie odwołania i należy ją zakończyć w terminie 12 tygodni od daty zarejestrowania wniosku. Po upływie tego okresu osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową zezwala się na wjazd na terytorium państwa członkowskiego, z wyjątkiem przypadków, gdy zastosowanie ma art. 41a ust. 1.

Na zasadzie odstępstwa od terminów określonych w art. 34, art. 40 ust. 2 i art. 55 państwa członkowskie ustanawiają przepisy dotyczące czasu trwania procedury rozpatrywania wniosku i procedury odwoławczej, w których zapewniają, aby w przypadku odwołania od decyzji o odrzuceniu wniosku w ramach procedury granicznej rozstrzygnięcie w sprawie takiego odwołania zostało wydane w terminie 12 tygodni od daty zarejestrowania wniosku.

- 12. W drodze odstępstwa od ust. 11 niniejszego artykułu osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową nie zezwala się na wjazd na terytorium państwa członkowskiego, jeżeli:
 - a) prawo osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do pozostania zostało cofnięte na podstawie art. 9 ust. 3 lit. a);
 - b) osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową nie ma prawa do pozostania zgodnie z art. 54 i nie złożyła wniosku o zezwolenie na pozostanie do celów procedury odwoławczej w stosownym terminie;
 - c) osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową nie ma prawa do pozostania zgodnie z art. 54, a sąd lub trybunał postanowił, że osoba ta nie może uzyskać zezwolenia na pozostanie w oczekiwaniu na wynik postępowania odwoławczego.

W takich przypadkach, jeżeli wobec osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową wydano na podstawie dyrektywy XXX/XXX/UE [dyrektywa powrotowa] decyzję nakazującą powrót lub jeżeli odmówiono jej wjazdu na podstawie art. 14 rozporządzenia (UE) 2016/399, zastosowanie ma art. 41a.

13. Podczas rozpatrywania wniosków podlegających procedurze granicznej osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową są przetrzymywane na granicy zewnętrznej, w jej pobliżu albo w strefach tranzytowych. Najpóźniej [*dwa miesiące od daty rozpoczęcia stosowania niniejszego rozporządzenia*] każde państwo członkowskie powiadamia Komisję o miejscach, w których będzie prowadzona procedura graniczna – na granicach zewnętrznych, w pobliżu granic zewnętrznych albo w strefach tranzytowych – w tym przy stosowaniu ust. 3, oraz zapewnia, aby przepustowość tych miejsc była wystarczająca do rozpatrzenia wniosków objętych tym ustępem. Wszelkie zmiany miejsc, w których stosowana jest procedura graniczna, zgłasza się Komisji dwa miesiące przed wejściem tych zmian w życie.
14. W sytuacjach, w których przepustowość miejsc zgłoszonych przez państwa członkowskie na podstawie ust. 14 jest tymczasowo niewystarczająca do rozpatrzenia wniosków osób ubiegających się o ochronę międzynarodową objętych przepisami ust. 3, państwa członkowskie mogą wyznaczyć inne miejsca na terytorium państwa członkowskiego i po powiadomieniu Komisji o tym fakcie umieścić tam osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową tymczasowo i możliwie najkrótszy okres.”;

- (1) dodaje się nowy art. 41a w brzmieniu:

„Artykuł 41a

Procedura graniczna mająca na celu przeprowadzenie powrotu

1. Obywatelom państw trzecich i bezpaństwowcom, których wniosek został odrzucony w ramach procedury, o której mowa w art. 41, nie zezwala się na wjazd na terytorium państwa członkowskiego.
2. Osoby, o których mowa w ust. 1, są przetrzymywane przez okres nieprzekraczający 12 tygodni w miejscach na granicy zewnętrznej, w jej pobliżu lub w strefach tranzytowych; w przypadku gdy państwo członkowskie nie może ich umieścić w tych miejscach, może skorzystać z innych lokalizacji na swoim terytorium. Ten 12-tygodniowy termin liczy się od chwili, w której osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową – obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec – nie ma już prawa do pozostania lub nie ma zezwolenia na pozostanie.
3. Do celów niniejszego artykułu stosuje się art. 3, art. 4 ust. 1, art. 5–7, art. 8 ust. 1–5, art. 9 ust. 2–4, art. 10–13, art. 15, art. 17 ust. 1, art. 18 ust. 2–4 oraz art. 19–21 dyrektywy XXX/XXX/UE [wersja przekształcona dyrektywy powrotowej].
4. Bez uszczerbku dla możliwości dobrowolnego powrotu w dowolnym momencie osobom, o których mowa w ust. 1, można wyznaczyć nieprzekraczający 15 dni termin na dobrowolny wyjazd.

5. Wobec osób, o których mowa w ust. 1, które zostały zatrzymane w trakcie procedury, o której mowa w art. 41, i które nie mają już prawa do pozostania ani nie mają zezwolenia na pozostanie, można zastosować środek detencyjny w celu uniemożliwienia im wjazdu na terytorium państwa członkowskiego, w celu przygotowania do powrotu lub w celu wydalenia.
 6. Osoby, o których mowa w ust. 1, które nie mają już prawa do pozostania ani nie mają zezwolenia na pozostanie, a które nie zostały zatrzymane w trakcie procedury, o której mowa w art. 41, mogą zostać zatrzymane, jeżeli istnieje ryzyko ucieczki w rozumieniu dyrektywy XXX/XXX/UE [dyrektywa w sprawie powrotów], jeżeli utrudniają przygotowanie powrotu lub wydalenie lub ich unikają lub jeżeli stwarzają zagrożenie dla porządku publicznego, bezpieczeństwa publicznego lub bezpieczeństwa narodowego.
 7. Środek detencyjny stosuje się z należytą starannością i przez możliwie najkrótszy okres, dopóki trwają przygotowania do wydalenia. Okres zatrzymania nie może przekraczać okresu, o którym mowa w ust. 2, i jest wliczany do maksymalnych okresów zatrzymania określonych w art. 15 ust. 5 i 6 dyrektywy XXX/XXX/UE [dyrektywa w sprawie powrotów].
 8. Państwa członkowskie, które po odrzuceniu wniosku w ramach procedury, o której mowa w art. 41, wydają odmowę wjazdu na podstawie art. 14 rozporządzenia (UE) 2016/399 i które podjęły decyzję o niestosowaniu w takich przypadkach dyrektywy XXX/XXX/UE [dyrektywy powrotowej] na podstawie art. 2 ust. 2 lit. a) tej dyrektywy, dopilnowują, by sposób traktowania i poziom ochrony obywateli państw trzecich i bezpaństwowców objętych odmową wjazdu były zgodne z art. 4 ust. 4 dyrektywy XXX/XXX/UE [dyrektywy powrotowej] i były równoważne przepisom określonym w ust. 2, 4 i 7 niniejszego artykułu.”;
- (2) w art. 43 wprowadza się następujące zmiany:
- a) skreśla się lit. a).
- w art. 43 dodaje się lit. c) w brzmieniu:
- c) pierwszy kolejny wniosek został złożony w ciągu roku od decyzji organu rozstrzygającego w sprawie pierwszego wniosku wyłącznie w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania decyzji nakazującej powrót, która skutkowałaby natychmiastowym wydaleniem osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową z państwa członkowskiego, do czasu sfinalizowania decyzji o uznaniu tego wniosku za niedopuszczalny, w przypadku gdy dla organu rozstrzygającego jest od razu jasne, że nie przedstawiono żadnych nowych elementów zgodnie z art. 42 ust. 4”;
- (3) art. 53 i 54 otrzymują brzmienie:

„Artykuł 53

Prawo do skutecznego środka zaskarżenia

1. Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową mają prawo do skutecznego środka zaskarżenia do sądu lub trybunału od:

- a) decyzji o odrzuceniu wniosku jako niedopuszczalnego;
- b) decyzji o odrzuceniu wniosku jako nieuzasadnionego, zarówno w zakresie dotyczącym statusu uchodźcy, jak i statusu ochrony uzupełniającej;
- c) decyzji o odrzuceniu wniosku jako wycofanego w sposób dorozumiany;
- d) decyzji o cofnięciu ochrony międzynarodowej;
- e) decyzji nakazującej powrót.

Od decyzji nakazujących powrót przysługuje odwołanie do tego samego sądu lub trybunału, w ramach tego samego postępowania sądowego i w tych samych terminach, co od decyzji, o których mowa w lit. a), b), c) i d).

- 2. Osoby uznane za kwalifikujące się do objęcia ochroną uzupełniającą mają prawo do skutecznego środka zaskarżenia od decyzji o uznaniu ich wniosku za nieuzasadniony w zakresie dotyczącym statusu uchodźcy. W przypadku gdy status ochrony uzupełniającej przyznany przez państwo członkowskie zapewnia takie same prawa i korzyści jak status uchodźcy na mocy prawa Unii i prawa krajowego, odwołanie od tej decyzji w tym państwie członkowskim można uznać za niedopuszczalne, jeżeli tak przewidziano w prawie krajowym.
- 3. Skuteczny środek zaskarżenia w rozumieniu ust. 1 zapewnia pełne rozpatrzenie *ex nunc* zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii formalnoprawnych, przynajmniej przed sądem lub trybunałem pierwszej instancji, w tym w stosownych przypadkach rozpatrzenie potrzeb w zakresie ochrony międzynarodowej na podstawie rozporządzenia (UE) nr XXX/XXX (rozporządzenie w sprawie kwalifikowania).
- 4. Osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową zapewnia się tłumaczenie ustne na potrzeby rozprawy przed właściwym sądem lub trybunałem, w przypadku gdy taka rozprawa się odbywa i gdy nie można w inny sposób zapewnić stosownej komunikacji.
- 5. Jeżeli sąd lub trybunał uznają to za konieczne, zapewniają tłumaczenie stosownych dokumentów, które nie zostały jeszcze przetłumaczone zgodnie z art. 33 ust. 4. Ewentualnie tłumaczenia takich stosownych dokumentów mogą być zapewnione przez inne podmioty i opłacone ze środków publicznych zgodnie z prawem krajowym.
- 6. Jeżeli dokumenty nie zostaną przedłożone w terminie umożliwiającym sądowi lub trybunałowi zapewnienie ich tłumaczenia, sąd lub trybunał może odmówić uwzględnienia tych dokumentów, jeżeli nie dołączono do nich tłumaczenia dostarczonego przez osobę ubiegającą się o ochronę międzynarodową.
- 7. Państwa członkowskie określają w swoim prawie krajowym następujące terminy składania przez osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową odwołań od decyzji, o których mowa w ust. 1:
 - a) co najmniej tydzień w przypadku decyzji o odrzuceniu wniosku jako niedopuszczalnego, wycofanego w sposób dorozumiany lub nieuzasadnionego,

jeżeli w chwili wydania decyzji zastosowanie ma którakolwiek z okoliczności wymienionych w art. 40 ust. 1 lub 5;

- b) od co najmniej dwóch tygodni do maksymalnie dwóch miesięcy we wszystkich pozostałych przypadkach.
8. Bieg terminów, o których mowa w ust. 7, rozpoczyna się z dniem powiadomienia osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, jej przedstawiciela lub doradcy prawnego o decyzji organu rozstrzygającego. Procedurę powiadamiania określa się w prawie krajowym.
9. Państwa członkowskie przewidują tylko jedną instancję odwoławczą w odniesieniu do decyzji podjętej w ramach procedury granicznej.

Artykuł 54

Skutek zawieszający odwołania

1. Skutki decyzji nakazującej powrót są automatycznie zawieszane na okres, na jaki osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową ma prawo do pozostania lub uzyska zezwolenie na pozostanie zgodnie z niniejszym artykułem.
2. Osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową mają prawo do pozostania na terytorium państwa członkowskiego do czasu upływu terminu na wykonanie prawa do skutecznego środka zaskarżenia do sądu lub trybunału pierwszej instancji, a w przypadku gdy takie prawo wykonano w wyznaczonym terminie – do czasu rozpatrzenia odwołania.
3. Osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową nie ma prawa do pozostania na mocy ust. 2, jeżeli właściwy organ podjął jedną z następujących decyzji:
 - a) decyzję o odrzuceniu wniosku jako nieuzasadnionego lub całkowicie nieuzasadnionego, jeżeli w chwili wydania decyzji zastosowanie ma którakolwiek z okoliczności wymienionych w art. 40 ust. 1 i 5 [w tym bezpieczny kraj pochodzenia] lub w przypadkach podlegających procedurze granicznej;
 - b) decyzję o odrzuceniu wniosku jako niedopuszczalnego na podstawie art. 36 ust. 1 lit. a) [kraj pierwszego azylu] lub c) [kolejne wnioski bez nowych elementów];
 - c) decyzję o odrzuceniu wniosku jako wycofanego w sposób dorozumiany;
 - d) decyzję o odrzuceniu kolejnego wniosku jako nieuzasadnionego lub całkowicie nieuzasadnionego;
 - e) decyzję o cofnięciu ochrony międzynarodowej zgodnie z art. 14 ust. 1 lit. b), d) i e) oraz art. 20 ust. 1 lit. b) rozporządzenia XXX/XXX (rozporządzenie w sprawie kwalifikowania).

4. W przypadkach, o których mowa w ust. 3, sąd lub trybunał są uprawnione do postanowienia, na wniosek tej osoby, po zbadaniu zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii formalnoprawnych, o zezwoleniu osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową na pozostanie na terytorium państw członkowskich do czasu rozstrzygnięcia środka zaskarżenia. Właściwy sąd lub trybunał mogą być na mocy prawa krajowego uprawnione do rozstrzygnięcia w tej sprawie z urzędu.
5. Do celów ust. 4 zastosowanie mają następujące warunki:
- a) osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową przysługuje termin co najmniej 5 dni od dnia powiadomienia jej o decyzji na złożenie wniosku o zezwolenie na pozostanie na terytorium danego państwa do czasu rozpatrzenia środka zaskarżenia;
 - b) osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową zapewnia się tłumaczenie ustne, w przypadku gdy odbywa się rozprawa przed właściwym sądem lub trybunałem, jeżeli nie można w inny sposób zapewnić stosownej komunikacji;
 - c) osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową otrzymuje, na wniosek, nieodpłatną pomoc i reprezentację prawną zgodnie z art. 15 ust. 4 i 5;
 - d) osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową ma prawo do pozostania:
 - (i) do upływu terminu na wystąpienie do sądu lub trybunału o zezwolenie na pozostanie;
 - (ii) w przypadku gdy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową złożyła w wyznaczonym terminie wniosek o zezwolenie na pozostanie w oczekiwaniu na rozstrzygnięcie sądu lub trybunału dotyczące zezwolenia tej osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową na pozostanie na terytorium państwa członkowskiego.
6. W przypadku kolejnych wniosków, na zasadzie odstępstwa od ust. 6 lit. d) niniejszego artykułu, państwa członkowskie mogą przewidzieć w prawie krajowym, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową nie ma prawa do pozostania, bez uszczerbku dla przestrzegania zasady *non-refoulement*, jeżeli odwołanie zostało wniesione wyłącznie w celu opóźnienia lub zakłócenia wykonania decyzji nakazującej powrót, która skutkowałaby natychmiastowym wydaleniem osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową z państwa członkowskiego, w przypadkach gdy dla sądu jest od razu jasne, że nie przedstawiono żadnych nowych elementów zgodnie z art. 42 ust. 4.
7. Osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową, która zaskarży pierwsze lub kolejne orzeczenie w sprawie odwołania, nie ma prawa do pozostania na terytorium państwa członkowskiego, bez uszczerbku dla możliwości udzielenia tej osobie przez sąd lub trybunał, na jej wniosek lub z urzędu, zezwolenia na pozostanie.”.