C/2026/71

30.1.2026

Opinia Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego

Pakiet dotyczący bezpiecznych krajów pochodzenia

(COM(2025) 186)

(COM(2025) 259)

(C/2026/71)

Sprawozdawca generalny: **Pietro Vittorio BARBIERI**

Doradca	Lorenzo TAMBURRINI
Podstawa prawna	Art. 52 ust. 2 regulaminu wewnętrznego
Wniosek o konsultację	14.7.2025
Podstawa prawna	Art. 304 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej
Sekcja odpowiedzialna	Sekcja Stosunków Zewnętrznych
Data przyjęcia przez sekcję	9.9.2025
Data przyjęcia na sesji plenarnej	23.10.2025
Sesja plenarna nr	600
Wynik głosowania (za/przeciw/wstrzymało się)	183/14/23

1. Wnioski i zalecenia

1.1. EKES docenia wysiłki Komisji na rzecz **ujednolicenia procedur wyznaczania bezpiecznych krajów pochodzenia**, które są obecnie ustalane przez państwa członkowskie według ich uznania, są nieprzejrzyste i – zgodnie z ostrzeżeniami – pozostają poza skuteczną kontrolą ponadnarodową.

1.2. Komitet podkreśla, że uznanie danego kraju za bezpieczny kraj pochodzenia ma zasadnicze znaczenie w procedurach rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu, ponieważ wnioski obywatelek i obywateli krajów uznanych za bezpieczne są rozpatrywane **w trybie przyspieszonym**.

1.3. Stosowanie przyspieszonych procedur rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu powoduje **zmniejszenie gwarancji proceduralnych**, a w wypadku odrzucenia wniosku – **umożliwia wydalenie osoby ubiegającej się o azyl z terytorium danego kraju** do czasu wniesienia środka odwoławczego do organu sądowego. Ta sytuacja stoi w wyraźnej sprzeczności z zasadą non-refoulement w rozumieniu art. 33 konwencji genewskiej.

1.4. Wyznaczenie bezpiecznego kraju pochodzenia jest ponadto **ograniczeniem prawa do azylu** zarówno z powodu zmniejszenia gwarancji proceduralnych w związku z przyspieszeniem procedur, jak i ze względu na to, że domniemanie bezpieczeństwa danego kraju pochodzenia oznacza **przeniesienie ciężaru dowodu** na osobę ubiegającą się o azyl, która musi udowodnić odwrotność tego twierdzenia w celu uzyskania ochrony międzynarodowej.

1.5. Komitet jest zdania, że **oparcie się na 20-procentowym** wskaźniku przyznawania azylu na szczeblu UE (zgodnie z art. 42 ust. 1 lit. j) oraz art. 42 ust. 3 lit. e) rozporządzenia w sprawie procedury azylowej) stanowi arbitralne i niewystarczające kryterium stosowania procedury przyspieszonej oraz procedury granicznej.

1.6. Na podstawie obecnie dostępnych danych pochodzących zarówno ze źródeł instytucjonalnych, jak od społeczeństwa obywatelskiego oraz zgodnie z Kartą praw podstawowych UE stwierdza, że **uznanie krajów wymienionych w załączniku II do COM (2025) 186 (Bangladesz, Kolumbia, Egipt, Indie, Kosowo** [1]**, Maroko, Tunezja) za bezpieczne kraje pochodzenia może prowadzić przede wszystkim do odmowy prawa do azylu osobom ubiegającym się o azyl wywodzącym się z tych krajów.**

2. **Uwagi ogólne**

2.1. EKES utrzymuje, że nazwanie bezpiecznym państwa pochodzenia lub tranzytu wymaga, by nie było w nim **żadnych stwierdzonych przypadków naruszenia praw człowieka,** które wiązałyby się z przyznaniem ochrony międzynarodowej osobie ubiegającej się o azyl na mocy konwencji genewskiej.

2.2. Komitet stwierdza, że do czasu wprowadzenia **ponadnarodowych form kontroli** europejski system azylowy będzie niedoskonały.

2.3. EKES uważa, że w definicji bezpiecznego kraju pochodzenia nie mogą mieścić się **wyjątki związane z brakiem bezpieczeństwa** na określonych obszarach terytorialnych lub dla konkretnych kategorii osób. Jak TSUE stwierdził w październiku 2024 r., przypadki wyłączenia mogą prowadzić do niejasności oraz do niesprawiedliwej swobody uznania podczas oceny poszczególnych wniosków o udzielenie azylu.

2.4. W każdym przypadku przyznania takich wyjątków powinny być one zatem podawane do wiadomości publicznej, wiążące i obowiązkowe dla państw członkowskich oraz przyjmowane jednolicie na szczeblu europejskim.

2.5. Stosowanie procedury przyspieszonej samo w sobie dyskryminuje osoby, które są jej poddawane. EKES życzy sobie, by każdy wniosek o udzielenie azylu był rozpatrywany w odpowiednich ramach czasowych, z zastosowaniem właściwych narzędzi i skrupulatnych ocen w celu ochrony praw osób ubiegających się o azyl.

2.6. Komitet uważa, że uzasadnieniem dla przyjęcia koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia nie powinna być możliwość szybkiego rozpatrywania wniosków azylowych, które są **prawdopodobnie** bezzasadne [2]. Wynika to zarówno z faktu, że szybkie rozpatrywanie wniosku może być powierzchowne i narażać na szwank różne prawa osoby ubiegającej się o azyl, jak i z faktu, że naszym zdaniem oparcie się na zwykłym prawdopodobieństwie braku uzasadnienia w celu ustalenia rodzaju obowiązującej procedury jest niebezpieczne i niezgodne z prawem.

2.7. EKES zaznacza, że przyjęcie dwuznacznych wykazów bezpiecznych krajów pochodzenia, które prowadzić będzie do stosowania procedur przyspieszonych oraz do rozpowszechnienia niezgodnych z prawem odmów ochrony międzynarodowej, może sprzyjać wzrostowi liczby cudzoziemców bez dokumentów urzędowych na terytorium europejskim i tym samym do większej **niepewności** opieki zdrowotnej, zatrudnienia i mieszkalnictwa oraz do szerzenia się szarej strefy (gospodarki).

3. **Kontekst**

3.1. Jak podkreślono w **opinii EKES-u REX/457** [3], **odmienne rozpatrywanie wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej** w zależności od obywatelstwa może kolidować z zakazem dyskryminującego traktowania uchodźców zależnie od kraju pochodzenia zawartym w art. 3 Konwencji genewskiej z 1951 r. dotyczącej statusu uchodźców.

3.2. Jak już wskazano w opinii EKES-u REX/457, **ani** istnienie krajowych ram prawnych chroniących prawa człowieka, **ani** status kraju kandydującego do przystąpienia do Unii Europejskiej nie mogą zostać uznane za **wystarczające kryteria** umieszczenia danego kraju w wykazie bezpiecznych krajów pochodzenia.

---

[1] Użycie tej nazwy nie wpływa na stanowiska w sprawie statusu Kosowa i jest zgodne z rezolucją Rady Bezpieczeństwa ONZ 1244/1999 oraz z opinią Międzynarodowego Trybunału Sprawiedliwości w sprawie Deklaracji niepodległości Kosowa.

[2] COM(2025) 186 final, s. 2.

[3] Ustanowienie unijnego wspólnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia.

3.3. Zgodnie z dyrektywą 2013/32/UE ([4]) „kraj uznawany jest za bezpieczny kraj pochodzenia w przypadku, gdy na podstawie sytuacji prawnej, stosowania prawa w ramach ustroju demokratycznego i ogólnych uwarunkowań politycznych można wykazać, że **co do zasady** i **konsekwentnie** nie ma w nim prześladowań w rozumieniu art. 9 dyrektywy 2011/95/UE ([5]); nie stosuje się w nim tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub kar i nie występuje w nim zagrożenie poprzez masowe użycie przemocy w sytuacji międzynarodowego lub wewnętrznego konfliktu zbrojnego".

3.4. EKES uważa, że usunięcie stwierdzeń „**co do zasady**" oraz „**konsekwentnie**" odnośnie do prześladowań poprawiłoby jakość prawodawstwa, gdyż jest to niezbędny warunek wskazania bezpiecznego kraju pochodzenia.

3.5. Dnia 4 października 2024 r. **Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE)** zdecydowanie zmniejszył wpływ przyjęcia wykazów bezpiecznych krajów pochodzenia. Wyjaśnił bowiem, że by dany kraj został uznany za bezpieczny, **bezpieczeństwo musi panować na całym jego obszarze bez wyłączenia** części jego terytorium lub określonych kategorii osób z domniemania bezpieczeństwa.

3.6. Powołując się na dyrektywę 2013/32/UE i Kartę praw Unii Europejskiej w tym samym wyroku TSUE orzekł, że **sąd krajowy** rozpatrujący środek zaskarżenia od decyzji o odrzuceniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej nie może ograniczać się do argumentów przedstawionych przez wnioskodawcę, lecz **musi sprawdzić z urzędu, czy uznanie danego kraju za bezpieczny kraj pochodzenia jest zgodne z wymogami prawa Unii** poprzez przeprowadzenie zaktualizowanej oraz całościowej kontroli (ex nunc) zaskarżonej decyzji.

4. **Analiza**

4.1. EKES uważa, że słabym punktem praktyk dotyczących wniosków o udzielenie azylu jest **brak ponadnarodowych form kontroli** procedur, które państwa członkowskie stosują w celu uznania za bezpieczne tylko państw trzecich spełniających normy wymagane przez prawo europejskie.

4.2. Obecnie istnieje jedynie **obowiązek przekazywania wykazów Komisji**, która nigdy nie interweniowała, pozostawiając państwom członkowskim pełną swobodę uznania.

4.3. Procedury wskazywania przez państwa członkowskie bezpiecznych krajów pochodzenia nie są przejrzyste. Na ogół **uznanie** danego kraju pochodzenia za bezpieczny jest powiązane z **liczbą osób ubiegających się o azyl pochodzących z tego kraju** ([6]), których mogą dotyczyć umowy o readmisji z państwem przyjmującym.

4.4. W związku z tym **wykazy krajowe** mogą się znacznie **różnić** między państwami członkowskimi, z których wiele podejmuje również decyzję o nieprzyjmowaniu żadnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia.

4.5. EKES podkreśla, że – jak stwierdzono już w **opinii REX/457** – przyjęcie wspólnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia samo w sobie nie doprowadzi do większej harmonizacji, ponieważ wspólny wykaz będzie współistnieć z wykazami krajowymi sporządzanymi przez każde państwo członkowskie.

4.6. Chociaż art. 59 ust. 2 i art. 61 ust. 2 rozporządzenia w sprawie procedury azylowej **umożliwiają** państwom członkowskim **wyznaczenie – odpowiednio – bezpiecznych krajów trzecich i bezpiecznych krajów pochodzenia „z wyłączeniem konkretnych części (...) terytorium lub łatwych do zidentyfikowania kategorii osób"**, istnieje ryzyko, że te wyjątki nie zostaną uwzględnione, ponieważ państwo członkowskie ma wciąż pełną swobodę uznania.

4.7. Ponadto **kryteria wskazywania takich wyjątków terytorialnych i kategorii osób** nie zostały wyjaśnione w rozporządzeniu, co tym samym pozostawia państwom członkowskim lub poszczególnym urzędnikom lokalnym dalszą swobodę interpretacji.

([4]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (przekształcenie) (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 60).

([5]) Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona) (Dz.U. L 337 z 20.12.2011, s. 9).

([6]) Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu, grudzień 2022 r.

4.8. Ustalenie **20-procentowego wskaźnika** przyznawania azylu na poziomie UE jako kryterium stosowania procedury przyspieszonej i procedury granicznej jest całkowicie arbitralne i nie jest poparte żadną podstawą naukową.

4.9. Jeżeli dana osoba przybywa z państwa pochodzenia lub tranzytu uznanego za bezpieczny, umożliwia to organom administracyjnym rozpatrującym wnioski o udzielenie azylu w pierwszej instancji **odrzucenie wniosku bez rozpoznania istoty sprawy**.

4.10. Cały proces, w tym możliwość zaskarżenia do sądu podjętej przez organ administracyjny decyzji o odrzuceniu wniosku, podlega **procedurze przyspieszonej,** która **ogranicza prawo do obrony** osoby pochodzącej z kraju uznanego za bezpieczny i ubiegającej się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Bruksela, dnia 23 października 2025 r.

Przewodniczący
Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego
Séamus BOLAND