

Sprawozdanie na temat azylu 2023

Streszczenie





© Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA), 2023

Ani Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA), ani żadna osoba działająca w imieniu Agencji nie jest odpowiedzialna za wykorzystanie informacji zawartych w niniejszej publikacji.

Zdjęcie na okładce: Adobe Stock [#457573540](#)

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2023

PDF ISBN 978-92-9403-223-2 doi: 10.2847/150 BZ-AH-23-001-PL-N ISSN 2600-3066

Powielanie jest dozwolone pod warunkiem podania źródła. W przypadku wykorzystywania lub powielania zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawami autorskimi EUAA należy zwrócić się o pozwolenie bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.

Sprawozdanie na temat azyłu 2023

Roczne sprawozdanie na temat sytuacji w
dziedzinie azyłu w Unii Europejskiej

STRESZCZENIE

Lipiec 2023



Przedmowa

Ochrona międzynarodowa i tymczasowa pozostawały w centrum dyskusji politycznych przez cały 2022 r. ch – do Europy przybyło łącznie 5 mln osób starających się o ochronę. Wartość ta obejmuje liczbę wniosków o udzielenie statusu uchodźcy, która wzrosła do prawie 1 mln, a także ponad 4 mln rejestracji w celu uzyskania tymczasowej ochrony dla osób uciekających przed trwającą w Ukrainie wojną. Skala napływu imigrantów poddała próbie krajowe systemy azylowe i recepcyjne, a państwa UE+ stanęły przed koniecznością znalezienia szybkich, ale realnych rozwiązań.

Rozwój sytuacji w zakresie ochrony międzynarodowej w 2022 r. podkreślił znaczenie istnienia skutecznej struktury ochrony z udziałem wielu zainteresowanych stron. Jak przedstawiono w tym sprawozdaniu, instytucje UE kontynuowały podejmowały wysiłki na rzecz przyspieszenia przeprowadzenia reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA) oraz dalszego zacieśniania faktycznej współpracy między państwami UE+ w oparciu o zasadę solidarności i odpowiedzialności. Odegrały one również wiodącą rolę w opracowywaniu zorganizowanej europejskiej odpowiedzi na potrzeby osób przesiedlonych z Ukrainy.



Państwa UE+ zareagowały na istniejące i nowe potrzeby, dostosowując swoje strategie polityczne i działania, przydzielając dodatkowe zasoby i wprowadzając zmiany w przepisach. Należy docenić liczne pozytywne zmiany i cieszyć się z nich. W świecie szybko zmieniających się wzorców migracji i azylu nie można jednak spoczywać na laurach, a wnioski wyciągnięte w 2022 r. powinny posłużyć jako bodźce do dalszych udoskonaleń. Szybkie uruchomienie i przedłużenie tymczasowej ochrony pokazało, że skuteczne ustawodawstwo i planowanie awaryjne, w połączeniu z powszechną wolą polityczną, może zapewnić szybką reakcję na kryzysy humanitarne, zapewnić beneficjentom przewidywalność i stabilność oraz sprzyjać wytwarzaniu się zbieżnych praktyk w wielu krajach. Co ważne, reakcja UE w zakresie ochrony osób przesiedlonych z Ukrainy może utorać drogę do kierowania całym systemem azylowym UE dzięki podobnym przejawom solidarności i wspólnej odpowiedzialności.

Po pełnym roku funkcjonowania z rozszerzonym mandatem EUAA zamknęła rok 2022 z bezprecedensową liczbą planów operacyjnych, mających na celu zapewnienie pomocy operacyjnej i technicznej przede wszystkim tym państwom członkowskim, w których na systemy azylowe i recepcyjne wywierana jest nieproporcjonalnie silna presja. Nowy program prac Agencji będzie dalej rozwijany w nadchodzącym roku, zgodnie z rozporządzeniem EUAA.





Nowo mianowany urzędnik EUAA ds. praw podstawowych będzie czuwał nad tym, aby działania Agencji pozostawały w zgodzie z prawami podstawowymi, urzędnicy łącznikowi w państwach członkowskich będą dalej dostosowywać współpracę z organami krajowymi, a na początku 2024 r. zostanie uruchomiony mechanizm monitorowania, aby pomóc w harmonizacji praktyk w całej UE. Zgodnie ze swoim statusem ośrodka wiedzy specjalistycznej w dziedzinie azylu Agencja będzie nadal odgrywać kluczową rolę w europejskich wysiłkach na rzecz zapewnienia ochrony osobom potrzebującym.

Nina Gregori
Dyrektor wykonawcza
Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu





Spis treści

Przedmowa	5
Spis treści	7
Wstęp	8
1. Rozwój sytuacji na świecie w dziedzinie azylu	9
2. Najważniejsze zmiany w dziedzinie azylu w Unii Europejskiej	10
3. Wsparcie EUAA w 2022 r.	13
4. Funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego	15
4.1. Dostęp do procedur	15
4.2. Procedura dublińska	17
4.3. Specjalne procedury oceny potrzeb w zakresie ochrony	18
4.4. Rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszej instancji	18
4.5. Rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu w drugiej lub wyższej instancji	20
4.6. Sprawy w toku	20
4.7. Przyjmowanie osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej	21
4.8. Kwestie związane z zatrzymaniem z udziałem wnioskodawców i byłych wnioskodawców	21
4.9. Dostęp do informacji	22
4.10. Pomoc prawna i zastępstwo prawne	22
4.11. Usługi tłumaczeń ustnych	23
4.12. Informacje o kraju pochodzenia	23
4.13. Bezpieczeństwo w kontekście azylu	24
4.14. Zakres ochrony międzynarodowej	24
4.15. Przesiedlenia i przyjmowanie ze względów humanitarnych	26
5. Dzieci i osoby o szczególnych potrzebach w procedurze azylowej	27
Uwagi końcowe	29



Wstęp



Jako główne źródło informacji na temat ochrony międzynarodowej w Europie, coroczne sprawozdanie EUAA na temat azylu, zapewnia kompleksowy przegląd najważniejszych zmian w zakresie azylu w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Islandii, Liechtensteinie, Norwegii i Szwajcarii (kraje UE+).

Rozpoczynając od krótkiego przeglądu tendencji i najważniejszych tematów dyskusji dotyczących przymusowych przesiedleń w ujęciu światowym, sprawozdanie skupia się na kontekście Europy. Przedstawiono najważniejsze wydarzenia, jakie miały miejsce na płaszczyznach unijnej i na poziomie poszczególnych krajów, obejmujące wszystkie aspekty wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA). Wybrane orzecznictwo ilustruje, w jaki sposób sądy kształtowały wykładnię prawa europejskiego i krajowego. Ponadto kluczowe wskaźniki statystyczne uwidaczniają tendencje występujące w dziedzinie azylu w 2022 r.

W 2022 r. państwa UE+ musiały zmierzyć się z wyjątkowo dużą liczbą osób potrzebujących ochrony. Przyczyną tego był gwałtowny wzrost liczby wniosków o azyl złożonych w Europie związany z przymusowym przesiedleniem milionów ludzi z Ukrainy w następstwie rosyjskiej inwazji. W świetle tych wydarzeń UE i jej państwa członkowskie uruchomiły bezprecedensową ilość zasobów, aby zaspokoić rosnące potrzeby w zakresie ochrony.



1. Rozwój sytuacji na świecie w dziedzinie azylu



Zwiększony poziom konfliktów i naruszeń praw człowieka w ciągu ostatniej dekady utrzymywała się także w 2022 r. Połączenie kryzysów, w tym nowych i trwających konfliktów, szoku klimatycznego, niepokoju geopolitycznych, przemocy i prześladowań, zmusiły w 2022 r. miliony ludzi do opuszczenia swoich domów. Rosyjska inwazja na Ukrainę doprowadziła do jednego z najszybszych i największych kryzysów przymusowych przesiedleń od czasów II wojny światowej.

Inne istniejące wcześniej zjawiska przesiedleń na szeroką skalę na całym świecie utrzymywały się lub rosły – w 2022 r. liczba osób przesiedlonych na całym świecie osiągnęła historyczne maksimum i wyniosła około 103 mln, jak oszacował Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR). Zaobserwowano, że w Afganistanie, Burkinie Faso, Republice Środkowoafrykańskiej, Demokratycznej Republice Kongo, Etiopii, Mozambiku, Birmie, Nikaragui, Trójkącie Północnym Ameryki Centralnej (Gwatemala, Salwador i Honduras), regionie Sahelu, w Syrii i Wenezueli ludność cywilna odczuwa poważne skutki tej sytuacji.

W tym kontekście społeczność międzynarodowa nieustannie podejmowała wysiłki na rzecz opracowania rozwiązań dla osób potrzebujących ochrony. Dzięki współpracy wielu zainteresowanych stron w krótkim czasie zapewniono skuteczną ochronę osobom uciekającym z Ukrainy. Jeśli chodzi o ochronę międzynarodową, społeczność międzynarodowa, w ramach Globalnego porozumienia w sprawie uchodźców, kontynuowała opracowywanie i wdrażanie inicjatyw mających na celu: i) zmniejszenie presji na kraje przyjmujące, ii) zwiększenie samodzielności uchodźców, iii) rozszerzenie dostępu do rozwiązań w krajach trzecich oraz iv) zapewnianie w krajach pochodzenia warunków umożliwiających bezpieczny i godny powrót.

Zainteresowane strony na całym świecie nieustannie zajmują się złożonymi aspektami stale zmieniających się wzorców przesiedleń, a dyskurs i praktyka dotyczące międzynarodowej ochrony ewoluują, aby sprostać nowym potrzebom. Najważniejsze kwestie, które pozostawały w centrum uwagi w dziedzinie azylu w 2022 r., to m.in.:

- skupienie się na dzieciach i małoletnich bez opieki;
- lepsze zrozumienie potrzeb kobiet i dziewcząt w kontekście przesiedleń i lepsze reagowanie na te potrzeby;
- nacisk na zdrowie fizyczne i psychiczne w życiu codziennym osób przesiedlonych;
- przesiedlenia spowodowane zmianą klimatu jako czynnik generujący i kształtujący potrzeby w zakresie ochrony na całym świecie; oraz
- uwzględnienie kwestii bezpieczeństwa w kontekście azylu oraz zależności między bezpieczeństwem a potrzebami w zakresie ochrony.



2. Najważniejsze zmiany w dziedzinie azylu w Unii Europejskiej



Rosyjska inwazja na Ukrainę spowodowała przymusowe przesiedlenia na niespotykaną w ostatnich dziesięcioleciach w Europie skalę i zwiększyła presję na i tak już przeciążone systemy recepcyjne. Wojna miała ogromny wpływ na proces kształtowania migracji i azylu i naturalnie odgrywała kluczową rolę przy tworzeniu polityki związanej z ochroną na poziomie krajowym i unijnym przez cały rok.

Odzwierciedlając zobowiązanie UE do okazania pełnej solidarności z Ukrainą 4 marca 2022 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych jednogłośnie przyjęła decyzję wykonawczą Rady w celu uruchomienia dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony i ustanowić tymczasową ochronę dla osób przesiedlonych uciekających przed wojną z Ukrainy. Komisja Europejska ustanowiła platformę solidarności, która stała się centrum zorganizowanej reakcji UE. Opracowała również 10-punktowy plan działania obejmujący działania, które mają zostać podjęte przez Komisję Europejską, agencje UE i państwa członkowskie, aby zaspokoić potrzeby osób uciekających przed wojną z Ukrainy.

Zgodnie z decyzją Rady z marca 2022 r. państwa UE zaczęły wdrażać decyzję wykonawczą Rady, wprowadzając odpowiednie rozwiązania proceduralne i dotyczące przyjmowania, organizując kampanie informacyjne i zapewniając osobom uciekającym z Ukrainy dostęp do praw. Uruchomienie i praktyczne wdrożenie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony umożliwiło osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie uzyskanie jasnego statusu prawnego i stałego dostępu do związanych z nim praw¹.

Dzięki intensywnym pracom prezydencji francuskiej i czeskiej w Radzie UE oraz koordynacji ze strony Komisji Europejskiej w 2022 r. poczyniono znaczne postępy w kierunku realizacji pakietu reform zawartego w pakcie o migracji i azylu oraz zacieśnienia praktycznej współpracy między państwami UE+. W wyniku tych działań, w czerwcu 2022 r. Rada przyjęła mandaty negocjacyjne dotyczące rozporządzeń w sprawie monitorowania i w sprawie systemu Eurodac, a także ogólne podejście do wniosku dotyczącego zmiany kodeksu granicznego Schengen. Dwadzieścia jeden państw osiągnęło również porozumienie w sprawie wdrożenia dobrowolnego mechanizmu solidarnościowego, torując drogę do dalszych postępów na drodze do rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją. Mechanizm ten przewiduje wyrażanie solidarności z państwami członkowskimi, których systemy azylowe i systemy recepcyjne znajdują się pod szczególnie dużą presją, poprzez relokację, wkład finansowy i inne środki wsparcia.

W Parlamencie Europejskim w 2022 r. sprawozdawcy przedstawili projekty sprawozdań w sprawie wszystkich wniosków ustawodawczych zawartych w pakcie o migracji i azylu oraz w sprawie przekształconej dyrektywy powrotowej. We wrześniu 2022 r. Parlament i rotacyjne prezydencje Rady Unii Europejskiej osiągnęły porozumienie polityczne w sprawie [wspólnego planu](#) negocjacji między współprawodawcami aby przyjąć wnioski ustawodawcze przed końcem okresu legislacyjnego 2019–2024.

¹ Szczegółowy przegląd działań podejmowanych przez państwa UE+ w zakresie wdrażania tymczasowej ochrony dla osób uciekających z Ukrainy można znaleźć w publikacji EUAA pt. „Zapewnianie tymczasowej ochrony osobom przesiedlonym z Ukrainy: Przegląd roczny”.



Skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi i jego wpływ na prawidłowe funkcjonowanie systemu Schengen były głównymi tematami dyskusji wśród europejskich decydentów. Komisja Europejska przedstawiła dokument programowy, przewidujący uruchomienie wieloletniej strategii zintegrowanego zarządzania granicami, która obejmuje: kontrolę graniczną; działania poszukiwawcze i ratownicze; analizę ryzyka; współpracę między agencjami, UE i międzynarodową; powrót nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich; prawa podstawowe; badania i innowacje oraz edukację i szkolenia. Podjęto również wysiłki na rzecz zacieśnienia współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu, aby rozwiązać problem nielegalnej migracji.

Zewnętrzne granice UE nadal znajdowały się pod zwiększoną presją, a liczba przyjazdów gwałtownie wzrosła drugi rok z rzędu. Według wstępnych danych zebranych przez Frontex, w 2022 r. na zewnętrznej granicy UE odnotowano 330 000 nielegalnych przekroczeń granicy, co stanowi wzrost o 64% w porównaniu z 2021 r. W danych tych nie uwzględniono osób przesiedlonych z Ukrainy – zostały one zarejestrowane oddzielnie. Aby zaradzić sytuacji na granicach zewnętrznych, Komisja Europejska nieustannie udzielała wsparcia państwom członkowskim pierwszej linii, oferując pomoc finansową i reakcje operacyjne w porozumieniu z agencjami UE, organizacjami międzynarodowymi i innymi odpowiednimi zainteresowanymi stronami.

Komisja Europejska przedstawiła dwa plany działania przewidujące szereg środków operacyjnych mających na celu sprostanie bezpośrednim i bieżącym wyzwaniom na szlakach środkowosródziemnomorskim i zachodniobałkańskim. Plan dotyczący środkowego regionu Morza Śródziemnego obejmuje 20 elementów mających na celu ograniczenie nielegalnej i niebezpiecznej migracji, zapewnienie rozwiązań dla nowych wyzwań w obszarze operacji poszukiwawczych i ratowniczych oraz wspieranie solidarności zrównoważonej z odpowiedzialnością wśród państw członkowskich. W planie działania na rzecz Bałkanów Zachodnich również przewidziano 20 środków operacyjnych. Podzielono je na pięć filarów. Ich celem jest wzmocnienie współpracy w zakresie migracji i zarządzania granicami między UE a krajami Bałkanów Zachodnich, które mają wyjątkowy status jako kraje w procesie akcesyjnym do UE.

W 2022 r. UE i jej państwa członkowskie kontynuowały udzielanie pomocy przez operacje poszukiwawczo-ratownicze (search and rescue - SAR) osób i statków znajdujących się w niebezpieczeństwie na Morzu Śródziemnym. Do osób takich należą migranci i uchodźcy, którzy próbują dotrzeć do Europy, wyruszając w zagrażające życiu podróże organizowane przez przemytników, którzy aby przepłynąć przez Morze Śródziemne, stosują coraz bardziej niebezpieczne taktyki. Wobec braku ogólnounijnego, powszechnie akceptowanego i przewidywalnego mechanizmu dotyczącego zdarzeń SAR, ograniczenia obecnych ustaleń i praktyk pozostawały przedmiotem krytyki. Krytyka ta dotyczyła braku koordynacji działań SAR, podejmowania samodzielnych działań przez poszczególne kraje oraz kryminalizacji organizacji pozarządowych zaangażowanych w działania SAR na Morzu Śródziemnym, co często prowadziło do tego, że migranci byli zmuszani do pozostawania na łodziach przez kilka dni.

Kontynuując wieloletnią tradycję odgrywania wiodącej roli w upowszechnianiu rozwiązań ukierunkowanych na ochronę na całym świecie, UE kontynuowała kompleksową i przynoszącą wzajemne korzyści współpracę z państwami trzecimi. Działania podejmowane w zakresie zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej i azylowej UE obejmowały wysiłki mające na celu wyeliminowanie podstawowych przyczyn nielegalnej migracji, zwalczanie sieci przemytniczych, współpracę z krajami trzecimi w zakresie powrotów i readmisji, współpracę z



krajami partnerskimi w zakresie zarządzania migracją i granicami, zapewnienie wsparcia na rzecz rozwiązań w zakresie ochrony w innych częściach świata, a także opracowanie legalnych ścieżek ochrony w Europie.

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE), którego rolą jest zapewnienie zharmonizowanej wykładni i stosowania prawa UE, wydał w 2022 r. ponad [20 wyroków](#) obejmujących tematy związane z:

- skutecznym dostępem do procedury azylowej;
- procedurą dublińską;
- koncepcją kolejnego wniosku;
- dopuszczalnością wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej;
- prawem dostępu do akt administracyjnych i znaczeniem przekazania decyzji „na piśmie”;
- cofnięciem świadczeń materialnych w ramach przyjmowania;
- zakresem stosowania zatrzymania i sądowej kontroli legalności zatrzymania;
- łączeniem rodzin małoletnich; oraz
- wycofaniem ochrony międzynarodowej ze względów bezpieczeństwa narodowego.



3. Wsparcie EUAA w 2022 r.



19 stycznia 2022 r. w życie weszło [rozporządzenie \(UE\) 2021/2303 ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu](#), na mocy którego rozszerzono mandat Agencji. W 2022 r. Agencja udowodniła swoją rolę jako centrum wiedzy specjalistycznej w dziedzinie azylu, rozszerzając swoje wsparcie operacyjne i techniczne w odpowiedzi na zmieniające się potrzeby. Rosyjska inwazja na Ukrainę spowodowała zapotrzebowanie na ochronę na szeroką skalę, a Agencja szybko zareagowała, oferując pomoc krajom przyjmującym dużą liczbę osób przesiedlonych z Ukrainy. EUAA, jako integralny element zbiorowej reakcji UE na potrzeby milionów osób przesiedlonych, skutecznie przyczyniła się do wdrożenia rozwiązań w zakresie ochrony w całej Europie.

Aby dostarczyć informacji opartych na dowodach wielu odbiorcom, w tym decydentom, EUAA kontynuowała w 2022 r. gromadzenie, przetwarzanie, syntetyzowanie i analizowanie informacji na temat konkretnych tematów, najnowszych osiągnięć, nowych tematów i prognoz w obszarze azylu. Opracowane i przeprowadzone przez Agencję szkolenia wspierały praktyczne wdrażanie WESA, pomagając urzędnikom zajmującym się procedurą azylową i przyjmowaniem imigrantów w poszerzaniu ich wiedzy, rozwijaniu umiejętności i zwiększaniu autonomii w celu wdrażania skutecznych i sprawiedliwych procedur, zgodnie ze standardami UE.

Najważniejszym zadaniem EUAA jest zapewnianie pomocy operacyjnej i technicznej szczególnie tym państwom członkowskim, na których systemy azylowe i systemy recepcyjne wywierana jest nieproporcjonalnie silna presja. W 2022 r. EUAA zapewniła wsparcie operacyjne rekordowej liczbie 14 państw członkowskich UE: Austrii, Belgii, Bułgarii, Cypru, Czechom, Grecji, Hiszpanii, Litwie, Łotwie, Malcie, Niderlandom, Rumunii, Słowenii i Włochom. Wsparcie operacyjne dla krajowych systemów azylowych i systemów przyjmowania w 2022 r. obejmowało szereg działań dostosowanych do konkretnego kontekstu i potrzeb każdego państwa, w tym wsparcie na rzecz zwiększenia potencjału i jakości warunków przyjmowania, rejestrowania i rozpatrywania wniosków w pierwszej i drugiej instancji, wspierania relokacji oraz poprawy jakości i standaryzacji procedury dublińskiej. Agencja wspierała również państwa członkowskie we wdrażaniu rozwiązań z zakresu ochrony osób przesiedlonych z Ukrainy.

W 2022 r. EUAA nadal wspierała zewnętrzny wymiar WESA przez współpracę z państwami trzecimi w oparciu o dwustronne plany działania i finansowane przez UE programy regionalne. Plany działania na rzecz współpracy dwustronnej wdrożono z [Albanią](#), [Bośnią i Hercegowiną](#), [Czarnogórą](#), [Egiptem](#), [Kosowem](#), [Macedonią Północną](#), [Serbią](#) <https://euaa.europa.eu/publications/roadmap-cooperation-between-euaa-and-pmm> i [Turcją](#), natomiast na szczeblu regionalnym Agencja z powodzeniem realizowała działania obejmujące wszystkie kraje Afryki Północnej i Niger. W związku z nowym mandatem Agencji i rozwojem sytuacji geopolitycznej w dziedzinie azylu w marcu 2023 r. Zarząd EUAA przyjął zmienioną [strategię współpracy zewnętrznej](#).





W rozporządzeniu w sprawie EUAA wprowadzono przepisy mające na celu zapewnienie, że pełnego przestrzegania przez Agencję praw podstawowych podczas wykonywania swoich zadań. W 2022 r. EUAA przygotowała powołanie urzędnika ds. praw podstawowych, opracowania strategii w zakresie praw podstawowych i ustanowienia mechanizmu składania skarg, w ramach którego każda osoba, której bezpośrednio dotyczą działania eksperta w zespole wsparcia w dziedzinie azylu i która uważa, że jej prawa podstawowe zostały naruszone w wyniku tych działań, lub każda strona reprezentująca taką osobę, może złożyć pisemną skargę do EUAA.





4. Funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego



W świetle gwałtownie rosnącej liczby osób potrzebujących ochrony w Europie i obciążonych krajowych systemów przyjmowania uchodźców, państwa UE+ wdrożyły w 2022 r. inicjatywy legislacyjne, polityczne i praktyczne, aby sprostać tej zmiennej sytuacji. Jednocześnie organizacje społeczeństwa obywatelskiego, UNHCR i inne organizacje międzynarodowe wyraziły zaniepokojenie niektórymi praktykami stosowanymi przez krajowe organy odpowiedzialne za azyl i recepcję.

4.1. Dostęp do procedur



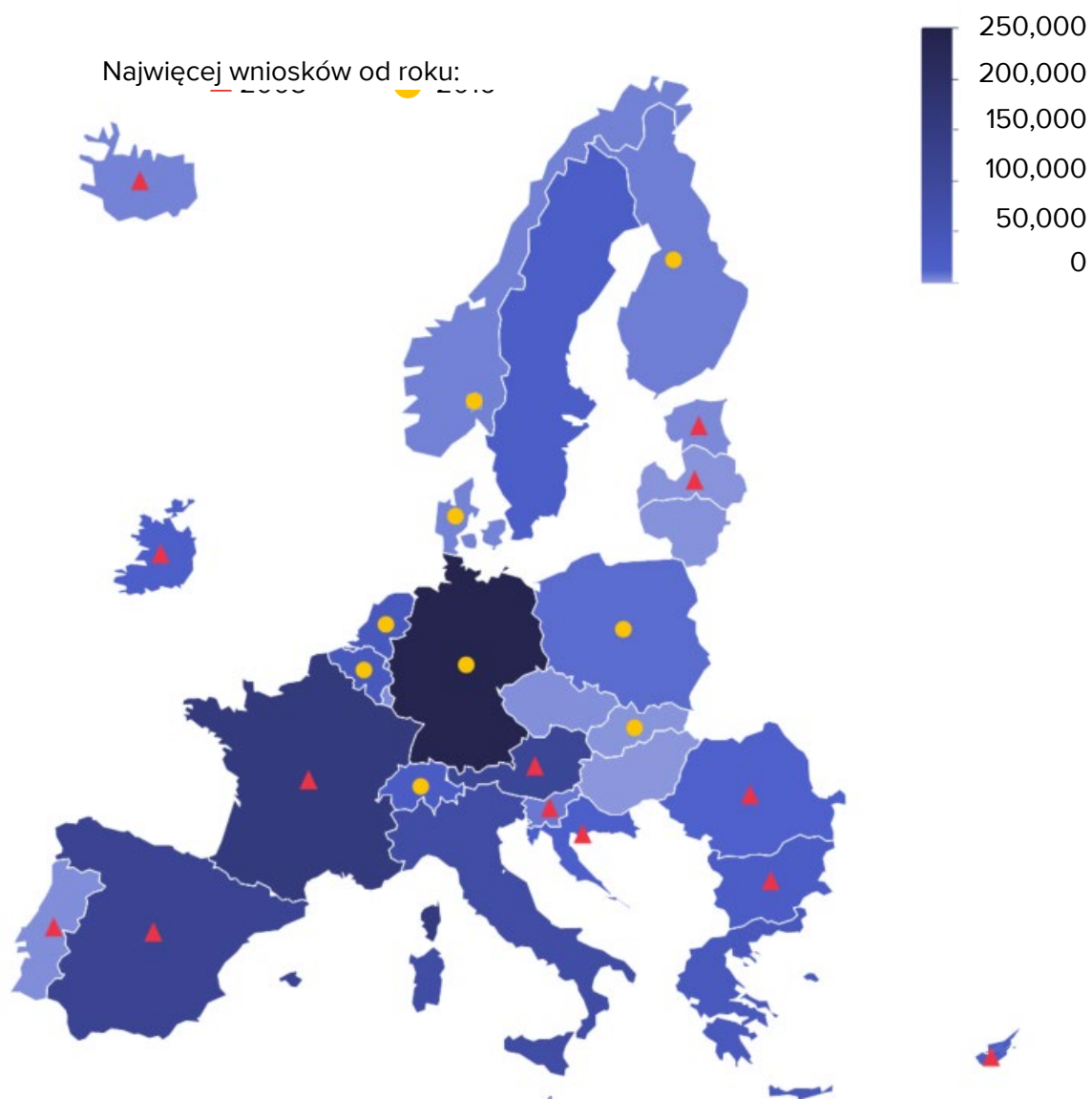
W 2022 r. państwa UE+ otrzymały znacznie wyższą liczbę wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej niż w latach poprzednich. Około 996 000 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych w państwach UE+ oznacza wzrost o około połowę w porównaniu z 2021 r. i o dwie piąte w porównaniu z poziomem sprzed pandemii COVID-19 w 2019 r. Choć łączna liczba wniosków w państwach UE+ utrzymywała się znacznie poniżej rekordowego poziomu z 2015 r., to w kilku państwach liczba wniosków przekroczyła wartości z 2015 r. (zob. wykres 1).

W państwach UE+ 7 na 10 wniosków złożono w 5 krajach przyjmujących najwięcej wniosków – Niemczech, Francji, Hiszpanii, Austrii i Włoszech (w kolejności malejącej). Najwięcej wniosków złożyli obywatele Syrii, Afganistanu, Turcji, Wenezueli i Kolumbii. Rekordowe wyniki w latach 2015 i 2016 były spowodowane głównie napływem wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej od osób pochodzących z Syrii, Afganistanu i Iraku, jednak obecny wzrost dotyczy znacznie większej liczby narodowości.

W świetle zwiększonej liczby przyjazdów i wniosków państwa UE+ kontynuowały wysiłki na rzecz zapewnienia dostępu do ochrony, jednocześnie skutecznie zarządzając swoimi granicami. Podążając za tendencjami z ostatnich lat, kilka państw członkowskich położonych wzdłuż granic UE wprowadziło specjalne zasady zarządzania masowymi przyjazdami i ogłaszania stanu wyjątkowego w określonych sytuacjach. Celem takich działań była pomoc władzom w monitorowaniu napływów i zarządzaniu nimi oraz wykrywaniu przypadków przemytu. UNHCR, Rada Europy i organizacje społeczeństwa obywatelskiego skomentowały ich rzeczywisty wpływ, ostrzegając przed zagrożeniem dla prawa do azylu i zasady *non-refoulement*.

Uruchomienie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony pociągnęło za sobą zmiany w procesie i wpłynęło na zdolność do rejestrowania wniosków o ochronę międzynarodową na różne sposoby, ponieważ państwa UE+ musiały również rejestrować osoby potrzebujące tymczasowej ochrony. Doprowadziło to do kilku zmian w procedurach rejestracji i składania wniosków. Celem tych zmian miało być ułatwienie i przyspieszenie procesu dla osób przesiedlonych z Ukrainy, co czasami skutkowało opóźnieniami w dostępie do procedury dla osób ubiegających się o azyl.



**Największa w historii liczba wniosków w 13 państwach UE+.****Wykres 1. Wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej według przyjmującego państwa UE+ w 2022 r.**

Uwaga: Brak danych rocznych dla Islandii. Roczną sumę obliczono na podstawie sum wniosków z każdego miesiąca.

Źródło: Eurostat [[migr_asyappctza](#),[migr_asyappctzm](#) dla Islandii], stan na: 13 kwietnia 2023 r.



4.2. Procedura dublińska



W 2022 r. na szczeblu UE kontynuowano prace nad nowym mechanizmem solidarnościowym uzupełniającym system dubliński. Roczny dobrowolny mechanizm solidarnościowy, który został ustanowiony przez Komisję Europejską w następstwie porozumienia między 18 państwami członkowskimi i 3 krajami stowarzyszonymi, jest postrzegany jako szansa na uutorowanie drogi do bardziej trwałego rozwiązania w ramach proponowanego rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją.

Zgodnie z obecnymi ramami prawnymi UE państwa członkowskie, Komisja Europejska i EUAA opracowały plan działania mający na celu usprawnienie wdrażania przekazania na podstawie rozporządzenia Dublin III w 2022 r., a państwa członkowskie zaczęły stosować praktyczne rozwiązania określone w planie działania, aby przewyższyć główne przeszkody w wykonywaniu przekazania w 2023 r.

W 2022 r., podczas gdy stopniowo znoszono ograniczenia nałożone w związku z pandemią COVID-19, głównym problemem jednostek dublińskich był brak personelu – częściowo ze względu na fakt, że urzędnicy ds. dublińskich zostali ponownie przydzieleni do wspierania przybywających osób potrzebujących tymczasowej ochrony – co utrudniało sprostanie rosnącemu obciążeniu pracą.

Według wstępnych danych, które są regularnie wymieniane między EUAA a 29 państwami UE+, w 2022 r. w odpowiedzi na wysłane w ramach procedury dublińskiej wnioski wydano 163 000 decyzji. Oznacza to wzrost o ponad dwie piąte w porównaniu z 2021 r., co daje najwyższą roczną sumę od 2016 r. Ogólnie rzecz biorąc, roczny stosunek otrzymanych decyzji w sprawie wniosków złożonych na podstawie rozporządzenia dublińskiego do złożonych wniosków o azyl wyniósł 16% – podobny wynik odnotowano w 2021 r. Chociaż niektóre decyzje dotyczące wniosków złożonych na podstawie rozporządzenia dublińskiego dotyczyły łączenia rodzin, stabilny stosunek decyzji do wniosków sugeruje, że w 2022 r. wzrosła liczba osób ubiegających się o azyl, które przeniosły się z pierwszego państwa przybycia do innego w celu złożenia nowego wniosku (tzw. wtórne przepływy), co miało wpływ na ogólną liczbę spraw azylowych.

Na szczeblu krajowym Niemcy i Francja nadal otrzymywały najwięcej decyzji w odpowiedzi na ich wnioski, co łącznie odpowiadało ponad trzem piątym łącznej ilości dla państw UE+. Podobnie jak w poprzednich latach, najwięcej decyzji w sprawie wniosków złożonych na podstawie rozporządzenia dublińskiego wydały Włochy. Jednak po raz pierwszy w historii Austria i Bułgaria znalazły się na drugim i trzecim miejscu wśród krajów wydających najwięcej decyzji, wyprzedzając Niemcy i Grecję.

W 2022 r. wskaźnik przyznawania azylu, mierzony odsetkiem decyzji, w których akceptuje się odpowiedzialność (w sposób wyraźny lub dorozumiany) za wniosek w stosunku do wszystkich wydanych decyzji, wyniósł 60% (o 6 punktów procentowych więcej niż w 2021 r.). Oznacza to pierwszy od 5 lat wzrost na szczeblu UE+.

Po spadku do bardzo niskiego poziomu podczas pandemii COVID-19 w 2020 i 2021 r. liczba przekazania na podstawie rozporządzenia dublińskiego, które zostały wdrożone w 2022 r., pozostała niska. Łącznie w 2022 r. wykonano około 15 000 przekazania, czyli o około jedną siódmą więcej niż w 2021 r., ale o około dwie piąte mniej niż w 2019 r.



W 2022 r. na art. 17 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego powołano się około 4 800 razy, co stanowi wzrost po raz pierwszy od 4 lat, ale nadal jest to znacznie mniej niż przed pandemią. Art. 17 ust. 1 stanowi klauzulę dyskrecjonalną, która umożliwia państwu członkowskiemu rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, nawet jeśli za takie rozpatrzenie nie jest odpowiedzialne na podstawie kryteriów ustanowionych w rozporządzeniu.

4.3. Specjalne procedury oceny potrzeb w zakresie ochrony



Podczas rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszej instancji państwa członkowskie mogą pod pewnymi warunkami stosować specjalne procedury – takie jak procedury przyspieszone, procedury graniczne lub procedury priorytetowe – przestrzegając podstawowych zasad i gwarancji określonych w prawie Unii.

W 2022 r. sądy krajowe przystąpiły do oceny przepisów ustawodawczych, a także do praktycznego wdrożenia procedur specjalnych. Obawy dotyczące stosowania procedur granicznych i ryzyka wynikającego z przyspieszenia na podstawie koncepcji bezpiecznego kraju i późniejszych wniosków utrzymywały się.

Łącznie w 2022 r. złożono 76 000 kolejnych wniosków w tym samym państwie UE+, co stanowiło spadek w porównaniu z 91 000 kolejnych wniosków w 2021 r. Stosunek kolejnych wniosków do całkowitej liczby wniosków wynosił 1 na 12, co oznacza wyraźny spadek w porównaniu z 2021 r. (kiedy wynosił on 1 na 7).

4.4. Rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszej instancji



Wzrost liczby wniosków o ochronę międzynarodową, wraz z milionami osób przesiedlonych z Ukrainy i potrzebujących tymczasowej ochrony, zwiększył presję na zdolność rozpatrywania wniosków w pierwszej instancji. Państwa UE+ odpowiedziały na tę potrzebę, przyjmując środki mające na celu zwiększenie wydajności całego systemu azylowego i przyspieszenie procedury uchodźczej.

Rozpoczęto rekrutację nowych pracowników i reorganizację organów rozstrzygających, a także utworzono dodatkowe oddziały terenowe, aby zwiększyć widoczność oraz ułatwić dostęp do procedury azylowej i właściwych organów. Niektóre państwa UE+ wprowadziły polityki i wytyczne dotyczące priorytetowego rozpatrywania spraw dla określonych profili, wydłużyły terminy na wydanie decyzji w pierwszej instancji oraz skróciły lub pominęły niektóre etapy procedury, gdy wynik będzie korzystny dla wnioskodawcy. Aby usprawnić i przyspieszyć procedury, kilka państw opracowało nowe ogólne wytyczne dotyczące oceny wniosków i przyjęło nowe zasady dotyczące spraw złożonych przez wnioskodawców o określonych profilach i narodowościach.



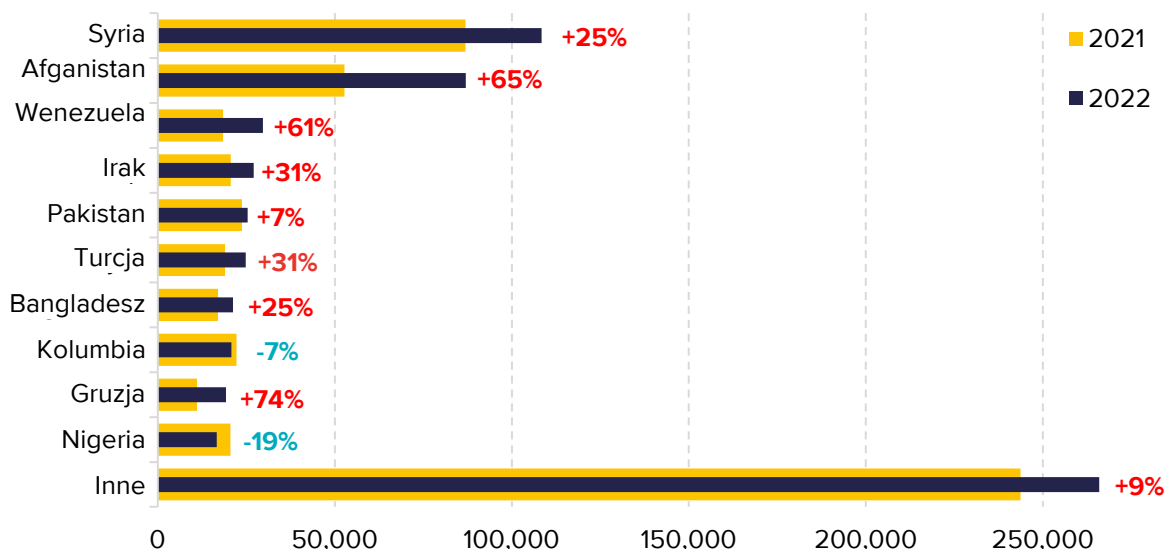
W 2022 r. organy rozstrzygające w państwach UE+ wydały około 646 000 decyzji w pierwszej instancji, czyli o jedną piątą więcej niż w 2021 r. i najwięcej od 2017 r. Jednocześnie w 2022 r. złożono znacznie więcej wniosków (o połowę więcej), zwłaszcza w drugiej połowie roku. Do końca 2022 r. liczba wniosków przewyższyła liczbę decyzji wydanych w pierwszej instancji o 345 000, co oznacza, że w większości państw UE+ na rozpatrzenie w pierwszej instancji oczekiwało więcej spraw niż rok wcześniej.

W 2022 r. prawie dwie trzecie wszystkich decyzji w pierwszej instancji wydały trzy państwa UE+: Niemcy (31%), Francja (20%) i Hiszpania (13%). Za nimi uplasowały się Włochy (8%), Austria (6%) i Grecja (6%). Większość decyzji wydanych w pierwszej instancji w państwach UE+ dotyczyła obywateli Syrii i Afganistanu, których dotyczyły 3 na 10 decyzji (zob. rys. 2). Najwięcej decyzji podjęto w sprawie obywateli Turcji (25 000), Bangladeszu (21 000) i Gruzji (19 000).



Więcej decyzji w pierwszej instancji wydanych w 2022 r. w odniesieniu do niemal wszystkich głównych krajów pochodzenia.

Wykres 2. Decyzje pierwszej instancji w państwach UE+ w 10 najpopularniejszych krajach pochodzenia otrzymujących decyzje. Porównanie roku 2022 z 2021.



Źródło: Eurostat [[migr_asydcfsta](#)], stan na: 13 kwietnia 2023 r.

W 2022 r. we wszystkich instancjach w państwach UE+ wycofano około 140 000 wniosków, czyli dwa razy więcej niż w 2021 r. i najwięcej od 2016 r. Łącznie stosunek wycofanych wniosków do całkowitej liczby złożonych wniosków wzrósł z około 1 na 10 w poprzednich 4 latach do 1 na 7 w 2022 r. Co najmniej cztery piąte wszystkich wycofanych wniosków w 2022 r. było wycofaniami dorozumianymi. Istnieje możliwość wycofania przez osobę ubiegającą się o azyl wniosku z jednego państwa UE+, aby ponownie złożyć wniosek w innym państwie, co wskazuje na wtórne przemieszczanie się do innych państw UE+. W tym kontekście zaobserwowano wiele dorozumianych wycofań, a tym samym wtórnych przepływów, z państw położonych wzdłuż szlaku bałkańskiego i państw na zewnętrznych granicach UE.



4.5. Rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu w drugiej lub wyższej instancji



W 2022 r. zmiany w drugiej instancji w niektórych państwach UE+ obejmowały oceny lub nowe interpretacje prawa dostępu do postępowania odwoławczego, takie jak określenie, kto może wnieść odwołanie i jakie wymogi musi spełnić wnioskodawca, aby uzyskać dostęp do postępowania odwoławczego. W zakresie odwołań w sprawach dotyczących ochrony międzynarodowej wprowadzono dalsze ulepszenia, w tym wymóg zapewnienia badania *ex nunc* (na przyszłość) zarówno faktów, jak i kwestii prawnych oraz skutku zawieszającego odwołań, aby dostosować krajowe praktyki i przepisy prawne do odpowiednich przepisów przekształconej dyrektywy w sprawie procedur azylowych.

Sądy podjęły działania na rzecz oceny skuteczności środków zaradczych, zaś długość trwania postępowań odwoławczych nadal stanowiła aspekt budzący szczególne obawy. Zaowocowało to zaproponowaniem, przyjęciem lub wdrożeniem zmian legislacyjnych mających na celu przyspieszenie postępowań odwoławczych. Sądy przeanalizowały również, który właściwy organ powinien być odpowiedzialny za odwołanie od decyzji w sprawie wniosku o udzielenie azylu.

4.6. Sprawy w toku



Pod koniec 2022 r. w państwach UE+ na decyzję oczekiwało prawie 899 000 wniosków o udzielenie azylu, co oznacza wzrost o prawie jedną piątą w porównaniu z rokiem poprzednim. Była to najwyższa liczba spraw oczekujących na decyzję od kwietnia 2020 r., kiedy to w związku z początkiem pandemii COVID-19 zawieszono lub ściśle ograniczono rozpatrywanie wniosków.

Do lipca 2022 r. ilość nierozstrzygniętych spraw pozostawała względnie stabilna, później jednak zaczęła ona nieprzerwanie zwiększać się, wraz z rosnącą liczbą wniosków o udzielenie azylu. Jednocześnie w ostatnich dwóch kwartałach 2022 r. liczba decyzji podejmowanych w pierwszej instancji zaczęła wyraźnie pozostawać w tyle za liczbą wniosków, w porównaniu z pierwszymi dwoma kwartałami. Tym samym liczba spraw w toku była znacznie wyższa niż przed kryzysem pod koniec 2014 r., co dodatkowo obciążało krajowe systemy recepcyjne.

Połączenie danych Eurostatu i systemu wczesnego ostrzegania i gotowości (early warning and preparedness – EPS) EUAA pozwala na oddzielenie spraw oczekujących na rozpatrzenie w pierwszej instancji od spraw oczekujących na rozpatrzenie w drugiej lub wyższej instancji. Z uzyskanych wyników wynika, że ogólna liczba spraw w toku w pierwszej instancji wzrosła, podczas gdy w wyższych instancjach nadal spadała.



4.7. Przyjmowanie osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej



Rok 2022 był niewątpliwie rokiem, podczas którego systemy recepcyjne w państwach UE+ zostały poddane próbie, ponieważ musiały zaspokoić potrzeby nie tylko rosnącej liczby osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, ale także milionów osób potrzebujących tymczasowej ochrony, a tym samym schronienia.

Głównym wyzwaniem pozostawał jednak brak wystarczającej liczby miejsc, mimo że państwa członkowskie nieustannie inwestowały w zwiększanie możliwości recepcyjnych. W niektórych państwach przekroczone wszystkie dotychczasowe rekordy przepustowości, ale nadal nie było to wystarczające, aby zaoferować odpowiednie zakwaterowanie dla wszystkich wnioskodawców. Wieloaspektowe wyzwania były czasami potęgowane przez nieodpowiednie metody finansowania i problemy we współpracy z gminami. Tylko kilka państw UE+ (np. państwa tranzytowe, z których wnioskodawcy często przemieszczali się do innego państwa UE+) nie zgłosiło problemów z przepustowością.

Państwa członkowskie badały różne sposoby reagowania na zwiększone potrzeby. Niektóre z nich dotarły do nowych zainteresowanych stron, aby wzmocnić system recepcyjny, na przykład przez silniejsze zaangażowanie organizacji społeczeństwa obywatelskiego, podmiotów miejskich, zarządzania kłuskami żywnościowymi lub podmiotów prywatnych. W ramach swoich planów operacyjnych EUAA pomogła 10 państwom w udoskonaleniu ich systemów recepcyjnych.

W niektórych państwach UE+ w przepełnionych ośrodkach warunki recepcyjne pogorszyły się i spadły poniżej standardów, co zostało obszernie udokumentowane przez organizację społeczeństwa obywatelskiego. Sądy podjęły działania, aby przypomnieć o obowiązkach państw członkowskich w zakresie skutecznego zapewniania odpowiednich warunków recepcyjnych. Wydaje się, że w związku z położeniem głównego nacisku na pilne potrzeby, takie jak znalezienie wystarczającej liczby miejsc i zapewnienie odpowiednich warunków życia, wdrożono mniej inicjatyw mających na celu ułatwienie wnioskodawcom znalezienia zatrudnienia, orientacji w nowym społeczeństwie lub dostępu do edukacji i opieki zdrowotnej.

4.8. Kwestie związane z zatrzymaniem z udziałem wnioskodawców i byłych wnioskodawców



W 2022 r. niedociągnięcia w praktykach i warunkach panujących w ośrodkach detencyjnych były nadal badane przez międzynarodowe, europejskie i krajowe organizacje monitorujące i sądowe, takie jak Komitet ONZ przeciwko Torturom, europejski komitet ds. zapobiegania torturom (CPT), krajowi rzecznicy praw obywatelskich, Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC), Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) i sądy krajowe, a także UNHCR i organizacje społeczeństwa obywatelskiego nadal badały uchybienia w praktykach i warunkach zatrzymania. Decyzje Trybunału uruchamiały niekiedy procesy mające na celu dostosowanie krajowych polityk i praktyk do odpowiednich przepisów europejskich.



Zdolności w zakresie zatrzymywania w państwach UE+ nadal dostosowywano do potrzeb operacyjnych, głównie po to, aby otworzyć nowe ośrodki detencyjne lub zaplanować ich budowę. Stosowanie środków odwoławczych od zatrzymania było jedną z głównych obaw zgłaszanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego. W wielu krajach pojawiły się obawy dotyczące praktyki zatrzymywania wnioskodawców na granicy, faktycznego zatrzymywania w ogóle, podczas gdy nowo przybyli obywatele państw trzecich oczekiwali na złożenie wniosku, warunków panujących w ośrodkach detencyjnych oraz utrudnionego dostępu do praw, takich jak dostęp do informacji i pomocy prawnej.

4.9. Dostęp do informacji



W 2022 r. państwa UE+ dalej udoskonalaly dostarczanie informacji osobom ubiegajacym sie o azyl dziki innowacjom i usprawnieniom cyfrowym, takim jak nowe platformy i strony internetowe. W uatwianiu dostepu do informacji istotna role, oprócz wladz krajowych, odgrywaly rowniez organizacje spoleczenstwa obywatelskiego. Zarówno wladze krajowe, jak i organizacje spoleczenstwa obywatelskiego podejmowaly coraz wieksze wysilki na rzecz zapewnienia wnioskodawcom i beneficjentom ochrony miedzynarodowej dostepu do informacji w zrozumialym dla nich jezyku. W związku z tym treści przetlumaczono na kilka jezyków, przy czym szczególną uwagę zwrócono na dostepność informacji w jezykach ukraińskim i rosyjskim.

Określonym grupom wnioskodawców mogą być potrzebne informacje dostosowane do ich sytuacji i okoliczności. Masowy napływ osób przesiedlonych z Ukrainy stworzył nowy model informacyjny – państwa UE+ przeznaczyły znaczne środki na opracowanie regularnie aktualizowanych platform informacyjnych i materiałów, aby zapewnić najbardziej aktualne i dokładne informacje w szybko zmieniającym się środowisku. W procesie tym władze krajowe były wspierane na przykład przez inicjatywy EUAA („Kto jest kim w ochronie tymczasowej”) i UNHCR (Help Pages). Nowe informacje opracowano również dla obywateli Rosji ubiegających się o ochronę.

4.10. Pomoc prawna i zastępstwo prawne



W 2022 r. niektóre państwa UE+ dalej podejmowaly wysilki na rzecz poprawy dostepu do pomocy prawnej i jej jakości na wszystkich etapach procedury azylowej. Uruchomily nowe inicjatywy i projekty, na przyklad zatrudniajac wyspecjalizowanych prawników zajmujacych się sprawami azylowymi i zapewniajac dodatkowe wsparcie wnioskodawcom o specjalnych potrzebach. Prawnikom praktykom zapewniono mozliwosci rozwoju zawodowego i dostep do nowych narzedzi, a ogólnym celem byla poprawa jakości uslug. Zaobserwowano rowniez istotne wysilki w zakresie świadczenia uslug pomocy prawnej w całej procedurze azylowej przez cyfryzację i wzajemne polaczenia między portalami organów rozstrzygajacych i platformami sądów.

Jednak, jak odnotowano w poprzednich latach, wdrozenie odpowiednich przepisów przekształconej dyrektywy w sprawie procedur azylowych nadal budziło obawy w odniesieniu do granic, ośrodków detencyjnych i postępowania odwoławczego ze względu na niewystarczające informacje i dostęp do pomocy i reprezentacji prawnej. W niektórych przypadkach krótkie terminy w procedurze granicznej, procedurach specjalnych lub



procedurze dublińskiej skutkowałą ograniczoną, niskiej jakości pomocą prawną lub jej brakiem.

W odpowiedzi na rosyjską inwazję władze krajowe, organizacje międzynarodowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego zapewniły zasoby, aby zapewnić natychmiastowe wsparcie osobom przesiedlonym z Ukrainy, w tym informacje prawne i pomoc przy aktywnym zaangażowaniu krajowych izb adwokackich.

4.11. Usługi tłumaczeń ustnych



W 2022 r. państwa UE+ wprowadziły kilka inicjatyw mających na celu poprawę usług tłumaczeń ustnych w procedurze azylowej, w szczególności w kontekście świadczenia odpowiednich usług dla osób, które padły ofiarą handlu ludźmi, pomocy osobom o specjalnych potrzebach oraz świadczenia usług opieki zdrowotnej. Kontynuowano wysiłki na rzecz poprawy jakości usług tłumaczeń ustnych, zapewniając szkolenia, wytyczne, wysokiej jakości narzędzia i materiały pomocnicze dla tłumaczy. Odnotowano rosnącą tendencję do angażowania beneficjentów ochrony jako tłumaczy ustnych w kontekście azylu – dzięki bezpośredniemu doświadczeniu związanemu z tym procesem tacy tłumacze ustni byli w stanie zaoferować nowym wnioskodawcom odpowiednie wsparcie.

W odpowiedzi na napływ osób przesiedlonych z Ukrainy kilka państw UE+ zwiększyło liczbę ukraińsko- i rosyjskojęzycznych tłumaczy ustnych i przygotowało więcej materiałów informacyjnych w tych językach. Wysiłki te spotkały się z pewną krytyką ze strony organizacji społeczeństwa obywatelskiego, wskazujących na dualizm systemu udzielania pomocy osobom uciekającym z Ukrainy, które otrzymywały szybkie wsparcie w zakresie tłumaczeń ustnych, oraz osobom ubiegającym się o azyl z innych krajów. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego wyraziły również obawy dotyczące barier językowych i kulturowych na granicach z powodu braku usług tłumaczeniowych i niedostatecznych tłumaczeń informacji, co uniemożliwiło migrantom zrozumienie ich praw i obowiązków.

4.12. Informacje o kraju pochodzenia



Najważniejsze zmiany w opracowywaniu informacji o krajach pochodzenia (country of origin information - COI) w 2022 r. dotyczyły przede wszystkim ulepszenia metodologii, inwestowania w nowe technologie i badaczy, poprawy współpracy z innymi badaczami w Europie (na przykład w krajowych jednostkach ds. informacji o krajach pochodzenia i organizacjach społeczeństwa obywatelskiego działających w kraju pochodzenia) oraz szybkiego opracowywania informacji umożliwiających reagowanie na nowe sytuacje kryzysowe. Opracowywanie informacji o kraju pochodzenia nadal dotyczy głównie państw, z których najczęściej pochodzą osoby ubiegające się o udzielenie azylu w Europie, czyli Afganistanu, Kolumbii, Syrii, Turcji i Wenezueli. Oczywiście przy opracowywaniu COI w 2022 r. skupiono się także na sytuacji w Ukrainie i w Rosji.

Wyzwaniem, które wydaje się nie znikać, jak podkreślają organizacje społeczeństwa obywatelskiego, jest brak dostępności baz danych COI i trudność w ich obsłudze oraz brak informacji wielojęzycznych, ponieważ materiały COI są dostępne głównie w języku



angielskim. Ponadto można zaobserwować nierównowagę między krajami pochodzenia, dla których dostępna jest duża liczba sprawozdań dotyczących COI, a krajami, dla których nie istnieją żadne lub istnieją ograniczone informacje, a także nie ma danych na temat wnioskodawców interseksualnych i sytuacji w ich krajach pochodzenia.

4.13. Bezpieczeństwo w kontekście azylu



W kontekście azylu bezpieczeństwo może mieć wpływ na proces rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz na gwarancje proceduralne wnioskodawcy. W 2022 r. państwa UE+ wprowadziły zmiany legislacyjne i polityczne, aby rozwiązać problem bezpieczeństwa, w tym wprowadziły specjalne procedury ustalania bezpieczeństwa, ułatwiły dostęp do naturalizacji i zaktualizowały wytyczne dotyczące rozpatrywania wniosków składanych przez bezpieczników.

Mimo to wydaje się, że pewnym wyzwaniom nie udało się sprostać, w tym brakowi procesu określania bezpieczeństwa w niektórych państwach UE+ oraz brakowi świadomości i wiedzy specjalistycznej w kwestiach związanych z bezpieczeństwem w kontekście azylu. Może to rodzić niepewność wnioskodawców co do procesu oraz ich praw i obowiązków, a także prowadzić do niewłaściwej identyfikacji i rejestracji.

4.14. Zakres ochrony międzynarodowej



Zakres ochrony odnosi się do praw, które przysługują beneficjentom danej formy ochrony w kraju azylu, a także związanych z nimi obowiązków. Ochronę przyznaje się, gdy wnioskodawcy otrzymają pozytywną decyzję o nadaniu statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej (zwanym również statusami zharmonizowanymi na szczeblu UE). Wskaźnik przyznawania azylu odnosi się do liczby pozytywnych wyników wyrażonych jako odsetek całkowitej liczby decyzji w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Podczas gdy w ramach krajowych form ochrony przyznaje się status ochrony obywatelom państw trzecich, statusu tego – który nie jest zharmonizowany we wszystkich państwach UE+ – nie uwzględnia się przy obliczaniu wskaźnika przyznawania azylu.

W 2022 r. ogólny wskaźnik przyznawania azylu w państwach UE+ w wyniku decyzji w pierwszej instancji w sprawie wniosków o udzielenie azylu wyniósł 39%. Oznacza to, że na 646 000 wydanych decyzji 252 000 było pozytywnych – przyznających wnioskodawcy status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą. Wskaźnik przyznawania azylu wzrósł o 5 punktów procentowych w porównaniu z 2021 r. i był najwyższy od 2017 r. W większości pozytywnych decyzji w pierwszej instancji przyznano status uchodźcy (149 000, czyli 59% wszystkich pozytywnych decyzji), a ochrona uzupełniająca została przyznana w pozostałych 103 000 przypadków (41%).

Poza statusami regulowanymi przez prawo Unii, jeśli w obliczeniach uwzględnia się zezwolenia na pobyt ze względów humanitarnych, ogólny wskaźnik przyznawania azylu w państwach UE+ dotyczący decyzji w pierwszej instancji w 2022 r. wyniósłby 50%.

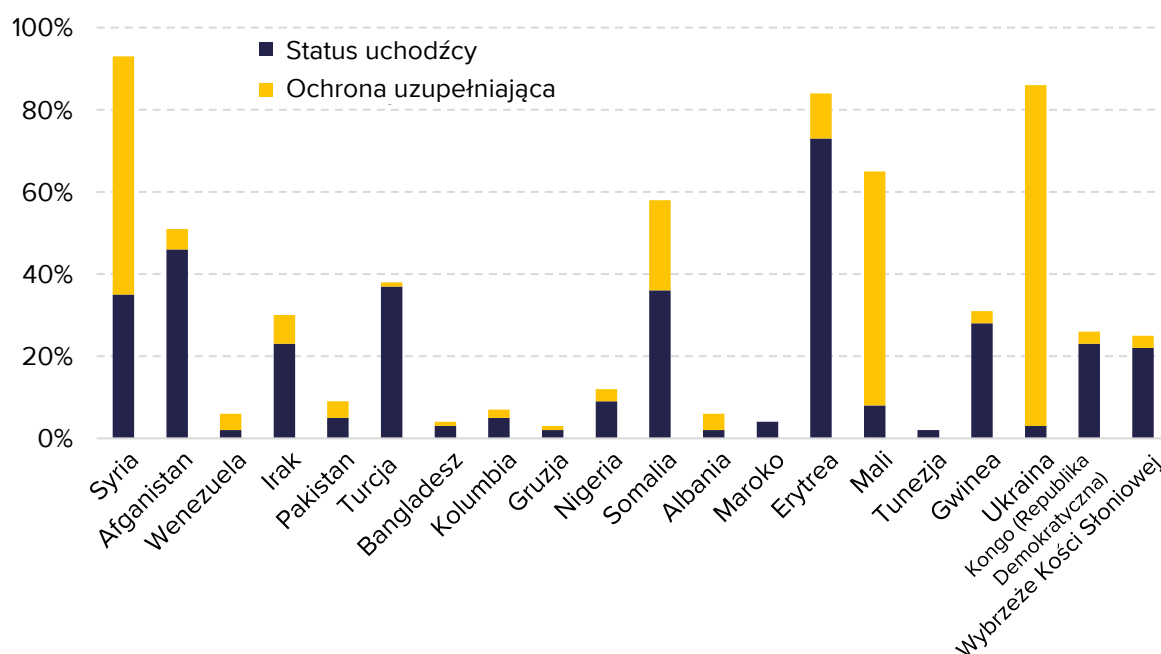


Spośród 20 narodowości, które otrzymały najwięcej decyzji w pierwszej instancji w 2022 r., najwyższy wskaźnik przyznawania azylu (93%) zanotowano wśród Syryjczyków. Za nimi uplasowali się Ukraińcy (86%) i Erytrejczycy (84%). Do innych grup o stosunkowo wysokim wskaźniku przyznawania azylu należeli obywatele Mali (65%), Somalii (57%) i Afganistanu (51%) (zob. wykres 3).



Najwyższe wskaźniki przyznawania azylu w 2022 r. odnotowano wśród Syryjczyków, Ukraińców i Erytrejczyków

Wykres 3. Wskaźniki przyznawania azylu w pierwszej instancji dla 20 narodowości z największą liczbą decyzji wydanych w państwach UE+, według narodowości i przyznanego statusu, 2022



Uwaga: W 2022 r. najwięcej decyzji w pierwszej instancji w państwach UE+ wydano w odniesieniu do tych 20 narodowości. Są one uporządkowane (od lewej do prawej strony) według liczby otrzymanych decyzji.

Źródło: Eurostat [[migr_asydcfst](#)], stan na: 13 kwietnia 2023 r.

Zakres praw i jakość usług, które otrzymują beneficjenci ochrony, kształtuje perspektywy ich skutecznej integracji ze społeczeństwem przyjmującym. W 2022 r. polityka integracyjna była skierowana przede wszystkim do osób potrzebujących tymczasowej ochrony z Ukrainy i obejmowała ułatwianie im orientacji społecznej, dostępu do edukacji, zatrudnienia i opieki zdrowotnej oraz zapewnienie świadczeń socjalnych.

Zaobserwowana w poprzednich latach tendencja do angażowania szeregu zainteresowanych stron i poprawy współpracy na rzecz integracji osób korzystających z ochrony międzynarodowej utrzymała się w 2022 r., a pilna potrzeba zapewnienia wsparcia w zakresie integracji osobom potrzebującym ochrony tymczasowej na dużą skalę dodatkowo



przyspieszyła proces współpracy wielu zainteresowanych stron. Państwa UE+ wypróbowały nowe, innowacyjne sposoby współpracy w zakresie integracji osób potrzebujących ochrony.

Aby wspierać tworzenie polityki opartej na dowodach, różne zainteresowane strony, w tym władze krajowe, środowiska akademickie, ośrodki analityczne i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, kontynuowały ocenę elementów programów na rzecz integracji przez cały 2022 r. Wnioski wyciągnięte z wysiłków podejmowanych na rzecz integracji beneficjentów tymczasowej ochrony mogą dostarczyć dalszych informacji na temat wpływu różnych podejść do integracji w przyszłości. Jednocześnie niektóre państwa UE+ dalej realizowały inicjatywy zapewniające zezwolenie na pobyt byłym wnioskodawcom, których nie można było odesłać i którzy osiągnęli pewien poziom integracji.

Wzrost liczby wniosków o udzielenie azylu w 2022 r. często wpływał na opóźnienia w dostarczaniu dokumentów pobytowych i podróży beneficjentom ochrony międzynarodowej, co mogło opóźnić ich dostęp do innych usług i praw. Jak zaobserwowano w poprzednich latach, sądy nadal odgrywały ważną rolę w ustalaniu interpretacji podstaw i procedur przeglądu lub cofnięcia ochrony międzynarodowej, podczas gdy organy sądowe kontrolowały również krajowe polityki i praktyki w obszarze łączenia rodzin.

4.15. Przesiedlenia i przyjmowanie ze względów humanitarnych



Po ograniczeniu działań przesiedleńczych podczas pandemii COVID-19, w 2021 i 2022 r. kraje zaczęły stopniowo reaktywować programy. W tym kontekście państwa UE+ kontynuowały wysiłki na rzecz wypełnienia swoich zobowiązań. Wymagało to dostosowania priorytetów i programów do nowych wyzwań, które pojawiły się w ciągu roku, takich jak trwający kryzys w Afganistanie i masowy napływ osób przesiedlonych z Ukrainy. Silna presja na krajowe systemy recepcyjne doprowadziła do opóźnień w realizacji zobowiązań dotyczących przesiedleń przez wiele państw UE+.

Rola organizacji społeczeństwa obywatelskiego, przedsiębiorstw prywatnych i grup społecznych została zasadniczo wzmocniona dzięki nowym umowom, ponieważ podmioty te mają istotny udział w przyjmowaniu przesiedlonych uchodźców oraz w procesie selekcji i kierowania. Aby zmierzyć wpływ programów przesiedleń, państwa UE+ i organizacje społeczeństwa obywatelskiego przeprowadziły oceny pozwalające na wyciągnięcie wniosków i określenie dobrych praktyk.

W obszarze przyjęć ze względów humanitarnych wysiłki koncentrowały się głównie na przybyciu zagrożonych obywateli Afganistanu. Również w tym przypadku wdrożono odpowiednie inicjatywy we współpracy z organizacjami społeczeństwa obywatelskiego.



5. Dzieci i osoby o szczególnych potrzebach w procedurze azylowej



Ponieważ w 2022 r. osobami potrzebującymi tymczasowej ochrony były głównie kobiety i dzieci, państwa UE+ musiały dostosować usługi wsparcia, które były zasadniczo ukierunkowane na mężczyzn ubiegających się o ochronę międzynarodową. Kobiety i dzieci uciekające z Ukrainy były narażone na zwiększone ryzyko handlu ludźmi, dlatego wiele państw UE+ przeprowadziło kampanie mające na celu podniesienie świadomości i zapobieganie handlowi ludźmi. Państwa te podjęły również dalsze wysiłki na rzecz poprawy identyfikacji ofiar i oferowania im szybkiego i odpowiedniego wsparcia.

Pomimo podejmowanych przez państwa UE+ wysiłków mających na celu poprawę wczesnej identyfikacji, ukierunkowanej pomocy oraz działań następczych, identyfikacja osób o szczególnych potrzebach oraz zapewnienie na czas zakwaterowania i wsparcia osobom wymagającym szczególnego traktowania stało się jeszcze większym wyzwaniem w kontekście przeciążonych systemów recepcyjnych. Ponadto kilka państw członkowskich i organizacji społeczeństwa obywatelskiego zauważyło, że stan zdrowia osób ubiegających się o ochronę międzynarodową przybywających do UE był gorszy niż w poprzednich latach.

Sądy niejednokrotnie podejmowały działania, aby rozstrzygnąć szereg kwestii dotyczących wnioskodawców z niepełnosprawnościami i specjalnymi potrzebami zdrowotnymi, w sprawach związanych ze skuteczną ochroną kobiet i dziewcząt oraz w sprawach dotyczących wniosków związanych z orientacją seksualną i tożsamością płciową.

W 2022 r. w państwach UE+ 42 000 wniosków o udzielenie azylu zostało złożonych przez małoletnich bez opieki. Jest to największa liczba wniosków od 2016 r. Stanowi to wzrost o trzy piąte w stosunku do poprzedniego roku, nieznacznie przekraczając wzrost całkowitej liczby wniosków (+53%). Dwie trzecie wniosków złożonych przez małoletnich bez opieki zostało złożonych przez obywateli zaledwie dwóch państw – prawie połowa z nich została złożona przez Afgańczyków (20 000) i Syryjczyków (10 000).

Ponad połowę wszystkich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonych przez małoletnich bez opieki złożono w Austrii (13 000 lub 31%), Niemczech (7 300, 17%) i Niderlandach (4 200, 10%). Zarówno w Austrii, jak i Niderlandach, a także w Bułgarii (3 400), Francji (1 000) i na Cyprze (9 000), dane liczbowe dotyczące 2022 r. były najwyższe w historii (zob. wykres 4).

Status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą przyznano prawie wszystkim syryjskim małoletnim bez opieki (96%). Dla porównania, nieletnim z Bangladeszu wydano nieznacznie mniejszość pozytywnych decyzji (6%).

Okolo 18 000 wniosków zostało wycofanych przez małoletnich bez opieki w 20 państwach UE+, które przekazały te dane. Podobnie jak w przypadku wycofanych wniosków przez dorosłych wnioskodawców, było to około dwa razy więcej niż w 2021 r. Co więcej, liczba wycofanych wniosków przewyższyła liczbę wniosków złożonych przez małoletnich bez opieki. Wnioski zostały wycofane głównie przez jedną określoną grupę: 95% wnioskodawców stanowili mężczyźni w wieku 14–17 lat. Prawie wszystkie wycofania miały charakter dorozumiany, co sugeruje, że małoletni bez opieki nie powiadomili odpowiedniego organu o

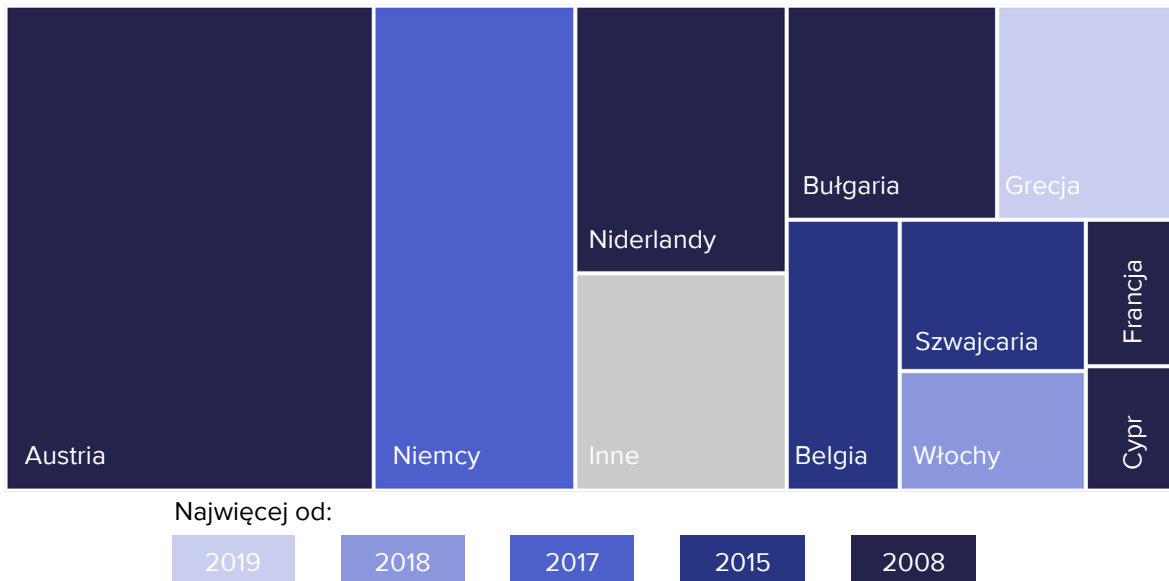


zamiarze wycofania wniosku. Takie wycofania mogą świadczyć o wtórnych przepływach w kierunku innych państw UE+.



Rekordowa liczba małoletnich wnioskodawców bez opieki w Austrii, Bułgarii, na Cyprze, we Francji i w Niderlandach.

Wykres 4. 10 głównych państw UE+ otrzymujących wnioski od małoletnich bez opieki, 2022 r.



Uwaga: Brak danych dotyczących Islandii.

Źródło: Eurostat [[migr_asyunaa](#)], stan na: 13 kwietnia 2023 r.

Wzrost liczby dzieci bez opieki w porównaniu z 2021 r. wywarł dodatkową presję na odnośne procesy, takie jak wyznaczanie opiekuna i ocena wieku samowzających małoletnich. Wzrost ten miał również wpływ na czas rozpatrywania wniosków oraz zapewnienie odpowiednich materialnych warunków przyjmowania i wsparcia dla małoletnich bez opieki.



Uwagi końcowe

W 2022 r. do państw UE+ napłynęła rekordowa liczba osób potrzebujących ochrony, o czym świadczy gwałtownie rosnąca liczba osób ubiegających się o azyl oraz ponad 4 mln osób przesiedlonych z Ukrainy ubiegających się o tymczasową ochronę. Choć łączna liczba 5 mln osób przybywających do UE wywarła znaczną presję na administracje krajowe, opracowano rozwiązania na szczeblu europejskim i krajowym, aby zaspokoić potrzeby osób starających się o ochronę.

Europejska odpowiedź na potrzeby milionów osób przesiedlonych z Ukrainy była konstruktywna i zorientowana na ochronę i może służyć jako polityczny i operacyjny plan na przyszłość. Na sukces ten złożyło się wiele czynników, w tym istniejące wcześniej przepisy, które dostosowano specjalnie do tej potrzeby, a także wola polityczna, aby aktywować te przepisy i szybko ustanowić odpowiednie struktury wsparcia. Co ważne, współpraca między wieloma i różnorodnymi zainteresowanymi stronami w oparciu o wielowymiarową solidarność: solidarność z osobami potrzebującymi ochrony; solidarność między państwami UE; oraz solidarność między różnymi podmiotami, którym udało się zapewnić zasoby i dążyć w tym samym kierunku, odegrała ważną rolę w opracowywaniu i dostarczaniu rozwiązań. Instytucje i agencje UE, władze krajowe i lokalne, organizacje międzynarodowe i organizacje społeczeństwa obywatelskiego, a także obywatele i społeczności prywatne połączyły siły i wykorzystały swoją wiedzę specjalistyczną do znalezienia skutecznych rozwiązań.

Aby przyspieszyć optymalizację systemów azylowych UE w 2022 r., francuska i czeska prezydencja w Radzie UE opowiedziały się za zastosowaniem podejścia stopniowego, zdołały przyspieszyć postępy w negocjacjach w sprawie paktu o migracji i azylu oraz dalej wspierały praktyczną współpracę między państwami członkowskimi. Zwieńczeniem tych działań było przyjęcie mandatów negocjacyjnych dotyczących rozporządzenia w sprawie kontroli przesiewowej i rozporządzenia Eurodac, porozumienie polityczne między współprawodawcami w sprawie wspólnego harmonogramu negocjacji dotyczących pakietu reform oraz porozumienie w sprawie dobrowolnego mechanizmu solidarnościowego. Ten wzrost zaangażowania, oparty na równowadze między wyrazami solidarności i odpowiedzialności, może zaowocować kumulacją pozytywnych rezultatów, dalej kształtując politykę i ostatecznie ułatwiając przyjęcie paktu w nadchodzących latach.

W kontekście takich postępów w reformie wspólnego europejskiego systemu azylowego UE i jej państwa członkowskie dążyły do osiągnięcia podwójnej integralności, tj. integralności procedury azylowej i integralności zarządzania granicami. W ostatnich latach rzeczywiście położono nacisk na skuteczne podejście, które zostało przedstawione jako kluczowy element metody wzmocnienia paktu. Deklarowanym celem przeglądu systemu Schengen jest zwiększenie odporności na poważne zagrożenia, takie jak instrumentalizacja migrantów, za pomocą zintegrowanego zarządzania granicami. Skuteczne zarządzanie oznacza przy tym uczciwość w przyjmowaniu osób potrzebujących ochrony z pełnym poszanowaniem praw podstawowych oraz rozpatrywanie wniosków w sposób sprawiedliwy i godny.

Przy unowocześnianiu zarządzania granicami konieczne jest zatem zapewnienie nieograniczonego dostępu do ochrony osobom jej potrzebującym. Choć poczyniono najważniejsze kroki w tym kierunku, takie jak dyskusja – i związane z nią wytyczne – w sprawie ustanowienia niezależnych krajowych mechanizmów monitorowania przestrzegania praw człowieka na granicach zewnętrznych, alarmujące raporty organizacji



międzynarodowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego budzą obawy co do praktyk, które utrudniają skuteczny dostęp do ochrony.

Aby zapewnić prawidłową interpretację WESA, Trybunał Sprawiedliwości UE (TSUE), a także instytucje sądowe na szczeblu krajowym kontynuowały w 2022 r. kontrolę krajowych przepisów, polityk i praktyk w wielu obszarach związanych z WESA. Szczególny nacisk położono na stosowanie zasady *non-refoulement* oraz skuteczny dostęp do terytorium i procedury azylowej. Dla ochrony integralności WESA niezwykle ważne jest, aby władze krajowe wdrażały wydane w tym celu decyzje sądów.

W szybko zmieniających się realiach azylowych, które wymagają współpracy wielu zainteresowanych stron przy opracowywaniu i wdrażaniu rozwiązań ochronnych, EUAA stała się istotnym elementem europejskiej architektury azylowej. Wyposażona we wzmocniony mandat, Agencja będzie dalej wspierać wdrażanie WESA w całej Europie. W połączeniu ze wsparciem technicznym, operacyjnym i szkoleniowym zapewnianym przez Agencję, nowe stanowisko niezależnego urzędnika ds. praw podstawowych będzie katalizatorem prac mających na celu zapewnienie, że prawa osób ubiegających się o azyl będą zawsze chronione. Za pośrednictwem swojego mechanizmu monitorowania Agencja będzie w nadchodzących latach jeszcze ściślej współpracować z państwami członkowskimi, aby monitorować operacyjne i techniczne stosowanie zobowiązań prawnych UE oraz pomagać państwom członkowskim w identyfikowaniu ewentualnych ograniczeń w systemach azylowych i recepcyjnych, ostatecznie przyczyniając się do stworzenia bardziej zharmonizowanego systemu azylowego UE.

Sprawozdanie na temat azylu 2023

Streszczenie

Sprawozdanie na temat azylu 2023, będące głównym źródłem informacji o ochronie międzynarodowej w Europie, zapewnia kompleksowy przegląd kluczowych zmian w zakresie azylu w 2022 r. Streszczenie stanowi skróconą wersję głównego sprawozdania.

Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA) gromadzi informacje na temat wszystkich aspektów wspólnego europejskiego systemu azylowego. Dlatego też w sprawozdaniu przedstawiono zmiany strategii, praktyk i prawodawstwa. Zaprezentowano w nim tendencje w dziedzinie azylu, kluczowe wskaźniki dotyczące roku referencyjnego 2022, przegląd systemu dublińskiego, w którym określono państwo członkowskie odpowiedzialne za daną sprawę, oraz zawarto specjalny rozdział poświęcony wnioskodawcom o szczególnych potrzebach, w tym małoletnim bez opieki. Przykłady orzecznictwa przedstawiają interpretację prawa europejskiego i krajowego w kontekście dorobku UE w zakresie prawa azylowego.

W *sprawozdaniu na temat azylu 2023* wykorzystano informacje z wielu różnych źródeł – w tym spostrzeżenia organów krajowych, instytucji UE, organizacji międzynarodowych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i środowisk akademickich – w celu przedstawienia pełnego obrazu sytuacji i różnorodnych punktów widzenia. Sprawozdanie, obejmujące okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2022 r., służy jako punkt odniesienia do najnowszych zmian w zakresie ochrony międzynarodowej w Europie.