

Sprawozdanie na temat azylu 2025

Streszczenie





© Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA), 2025

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

Ilustracja na okładce: EUAA, ośrodek recepcyjny Kofinou na Cyprze

Luksemburg, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025

PDF ISBN 978-92-9410-771-8 doi: 10.2847/7245093 BZ-01-25-030-PL-N ISSN 2600-3066

Powielanie dozwolone pod warunkiem podania źródła. Wykorzystywanie lub powielanie zdjęć lub innych materiałów, do których EUAA nie przysługują prawa autorskie, wymaga bezpośredniej zgody właściciela praw autorskich.

Sprawozdanie na temat azylu 2025

**Sprawozdanie roczne na temat sytuacji
w dziedzinie azylu w Unii Europejskiej**

STRESZCZENIE

Czerwiec 2025 r.

Przedmowa

Przyjęcie paktu o migracji i azylu było kamieniem milowym w rozwoju wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA) i zapowiedzią nadejścia nowej epoki. Instrumenty prawne i operacyjne paktu wyposażyły Europę w elastyczne narzędzia umożliwiające zaspokojenie potrzeb w zakresie ochrony w warunkach zwiększonej niepewności, zmieniających się wzorców migracji i nieprzewidywalnych zmian w polityce zagranicznej. Kraje europejskie – działając jako wspólnota wartości – wielokrotnie dawały świadectwo swojemu zaangażowaniu we współpracę, łączenie zasobów oraz wysiłków i opracowywanie rozwiązań dla zapewnienia dostępu do ochrony osobom potrzebującym.

Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUA) odegrała kluczową rolę we wspieraniu państw UE+ w tworzeniu podstaw i optymalizacji reakcji w zakresie ochrony. W 2024 r. poczyniono znaczne postępy w tym zakresie. Na przykład specjalny program Agencji dotyczący paktu pomógł państwom członkowskim przygotować się do jego praktycznego wdrożenia, zapewniając dostosowane do potrzeb szkolenia, świadomość sytuacyjną oraz wysokiej jakości narzędzia i wytyczne dotyczące praktyk. Pełniąc rolę centrum doskonałości kształcenia, EUA została oficjalnie uznana przez władze maltańskie za instytucję szkolnictwa wyższego. Za pośrednictwem tego mechanizmu Agencja będzie budować w państwach członkowskich zdolności w zakresie funkcjonowania skutecznych i zharmonizowanych systemów azylowych i systemów recepcyjnych.



Przyjęcie przez Agencję pierwszej w historii strategii dotyczącej praw podstawowych świadczy o zaangażowaniu EUA na rzecz pełnego poszanowania praw osób ubiegających się o ochronę międzynarodową we wszystkich działaniach Agencji. Również ustanowienie mechanizmu monitorowania EUA ma na celu zapobieganie ewentualnym niedociągnięciom w funkcjonowaniu systemów krajowych lub identyfikowanie tych niedociągnięć, a tym samym usprawnienie praktycznego stosowania WESA. Pierwsze pilotażowe działania monitorujące rozpoczęto już w 2025 r. Aby jeszcze bardziej wesprzeć operacje krajowe, Agencja rozmieściła rekordową liczbę pracowników w 13 państwach członkowskich.

Uznając, że świadomość sytuacyjna oparta na wysokiej jakości, zróżnicowanych źródłach informacji jest kamieniem węgielnym świadomego kształtowania polityki, Agencja dostarcza wyniki wielu analiz dotyczących azylu, a wśród tych wyników jest także niniejsza sztanدارowa publikacja. W tym roku sprawozdanie na temat azylu przekazujemy Państwu w zmienionym, bardziej zwięzłym formacie, aby przedstawić powstałe w ciągu roku zmiany związane z WESA oraz przekazać ukierunkowane przeglądy sytuacji w poszczególnych krajach. W nowym formacie istotę sprawozdania na temat azylu zachowano w niezmienionej formie: pozostaje ono wiarygodnym źródłem analitycznej i wyważonej wiedzy na temat azylu w Europie. W związku z tym posłuży jako ważny zasób w opracowywaniu pierwszego w historii rocznego sprawozdania na temat azylu i migracji przygotowywanego przez Komisję Europejską.

Nina Gregori
Dyrektor wykonawcza
Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu



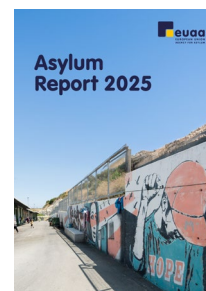
Spis treści

Przedmowa.....	4
Spis treści.....	5
Wstęp	6
1. Najważniejsze zmiany w dziedzinie azylu w Unii Europejskiej w 2024 r.	7
2. Dostęp do procedur	8
3. Inicjatywy na rzecz usprawnionych i bardziej zharmonizowanych procedur azylowych	10
4. Nowe spojrzenie na przyjmowanie	11
5. Odpowiedzialność za wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej.....	11
6. Zharmonizowane podejście do przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych ...	13
7. Prawa beneficjentów ochrony międzynarodowej do włączenia społecznego i integracji	13
Ramka 1. Tymczasowa ochrona dla przesiedleńców z Ukrainy	15
8. Gwarancje prawne dla dzieci i wnioskodawców o specjalnych potrzebach.....	16
Uwagi końcowe	18



Wstęp

Streszczenie – [Sprawozdanie na temat azylu 2025: Roczne sprawozdanie na temat sytuacji w dziedzinie azylu w Unii Europejskiej](#) zawiera podsumowanie najważniejszych zmian w dziedzinie ochrony międzynarodowej, które przedstawiono szczegółowo w sprawozdaniu głównym. Streszczenie jest dostępne w [30 językach](#), w tym we wszystkich językach UE oraz języku albańskim, arabskim, macedońskim, rosyjskim, serbskim, tureckim i ukraińskim.



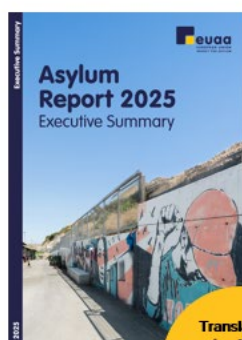
Informacje przedstawione w sprawozdaniu głównym można przeglądać za pomocą różnych, przyjaznych dla użytkownika zasobów:

- [Baza krajowych zmian dotyczących azylu](#) przedstawia zmiany legislacyjne, instytucjonalne i polityczne opisane w sprawozdaniu. Aktualizacje można wyszukiwać według kraju, tematu, roku i rodzaju zmiany. Informacje zostały również podsumowane i przedstawione w tabeli dla konkretnego kraju i obszaru tematycznego w dokumencie PDF.
- W sprawozdaniu przedstawiono wybrane zmiany w orzecznictwie na podstawie [bazy orzecznictwa EUAA](#). Hiperłącza w tekście przeniosą czytelników do danego orzeczenia w bazie danych.
- Źródła wykorzystane do sporządzenia sprawozdania na temat azylu przedstawiono w wykazie odniesień na końcu sprawozdania. Są one również dostępne w odrębnych, szczegółowych [źródłach dotyczących azylu 2025 r.](#), pogrupowanych według rodzaju. Czytelnicy mogą łatwo określić, czy źródła pochodzą z instytucji i agencji europejskich, organizacji międzynarodowych, organów krajowych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego czy ośrodków analitycznych i środowisk akademickich.

Aktualne informacje na temat działań EUAA i wsparcia, które udziela państwom członkowskim, można znaleźć na infografikach: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2025/section-10-euaa-support-2024>

Najważniejsze wydarzenia w podziale na kraje można znaleźć w przeglądach sytuacji w poszczególnych krajach: <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2025/country-overviews>

Additional resources to the Asylum Report 2025



Translations
in all EU
languages
and 7 non-EU
languages



National
Asylum
Developments
2025



1. Najważniejsze zmiany w dziedzinie azylu w Unii Europejskiej w 2024 r.



Cztery lata po złożeniu przez Komisję Europejską propozycji [paktu o migracji i azylu](#), stanowiącego kompleksowe ramy zarządzania migracją i azylem w Europie, pakt ten został przyjęty przez Parlament Europejski 10 kwietnia 2024 r. i przez Radę 14 maja 2024 r. Przyjęcie paktu o migracji i azylu wyposażyło UE w nowoczesną, solidną i elastyczną architekturę instrumentów prawnych i operacyjnych, która pozwala reagować na zmieniające się potrzeby w dziedzinie ochrony na szczeblu międzynarodowym. Po pomyślnym zamknięciu procesu legislacyjnego państwa członkowskie rozpoczęły wprowadzanie niezbędnych rozwiązań prawnych, administracyjnych i praktycznych dotyczących stosowania regulacji określonych w pakcie. Aby ukierunkować te prace, Komisja Europejska wydała w lipcu 2024 r. [wspólny plan wdrażania paktu o migracji i azylu](#) określający konkretne cele pośrednie, które należy osiągnąć w przewidzianych terminach.

Opierając się na wytycznych zawartych w planie wdrażania, państwa UE+ opracowały indywidualne krajowe plany wdrażania. Państwa członkowskie skoordynowały wysiłki i zgromadziły wszystkie organy, które mają być zaangażowane we wdrażanie paktu, aby zapewnić swój wkład, wzajemną wymianę pomysłów i opracowanie planów działania na przyszłość. Władze regionalne były zaangażowane w ten proces w obszarach podlegających ich jurysdykcji, takich jak sprawy społeczne, edukacja i integracja. Przygotowania do wdrożenia paktu były dla państw członkowskich procesem wymagającym intensywnych zasobów. Reforma o takiej skali i złożoności wymaga znacznych zasobów finansowych, administracyjnych i ludzkich. Jest to wyzwaniem dla zdolności wielu państw członkowskich, zwłaszcza gdy zachowały ciągłość działania w obsługiwaniu stale dużego napływu wniosków.

= Agencje UE odegrały kluczową rolę w procesie wdrażania, dzieląc się zasobami i wiedzą specjalistyczną. Za pośrednictwem specjalnego programu dotyczącego paktu EUAA udzielała wsparcia na szereg sposobów, w tym przez specjalne szkolenia i opracowywanie wytycznych, narzędzi jakościowych, norm i wskaźników wspierających praktyczne wdrażanie paktu.

Od czasu przedstawienia wniosków dotyczących paktu w 2020 r. szereg podmiotów stwierdziło, że niektóre przepisy mogą wymagać szczególnej uwagi, aby zachować pełną zgodność z prawami podstawowymi. Chodzi przede wszystkim o fakt, że instytucje UE i państwa członkowskie muszą dostarczyć odpowiednie zasoby, aby należycie zagwarantować skuteczne stosowanie gwarancji proceduralnych i pełne przestrzeganie praw podstawowych osób ubiegających się o ochronę w UE.

W obliczu wydarzeń związanych z przyjęciem i wdrażaniem paktu o migracji i azylu europejski program polityczny koncentrował się na staraniach na rzecz skutecznej kontroli zewnętrznych granic lądowych i morskich UE oraz na inicjatywach mających na celu dalsze zwalczanie handlu ludźmi. Przez cały 2024 r. Komisja Europejska i organizacje społeczeństwa obywatelskiego prowadziły konsultacje, jednocześnie wiele projektów realizowanych przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego jest finansowanych przez Dyрекję Generalną ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych.



W 2024 r. UE nadal zapewniała Ukrainie niezachwiane wsparcie polityczne, finansowe i humanitarne oraz przyjęła miliony osób przybywających z Ukrainy. Decyzja Rady Unii Europejskiej z czerwca 2024 r. o przedłużeniu ochrony czasowej do marca 2026 r. zapewniła stabilność i bezpieczeństwo około 4,4 mln osób korzystających z ochrony czasowej, mieszkających w państwach UE. Rosnąca złożoność międzynarodowego krajobrazu geopolitycznego i dyplomacji międzynarodowej utrudnia przewidywanie rozwoju sytuacji w Ukrainie i migracji Ukraińców do Europy.

W odniesieniu do zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej i azylowej Unia kontynuowała realizację kompleksowych partnerstw z krajami pochodzenia i tranzytu, w tym starania na rzecz wyeliminowania pierwotnych przyczyn nieuregulowanej migracji, zwiększania zdolności zarządzania granicami i zwalczania handlu ludźmi, zapewniania rozwiązań dotyczących ochrony przesiedlonej ludności na całym świecie oraz oferowania bezpiecznych i legalnych ścieżek dostępu do Europy jako alternatywy dla migracji nieuregulowanej.

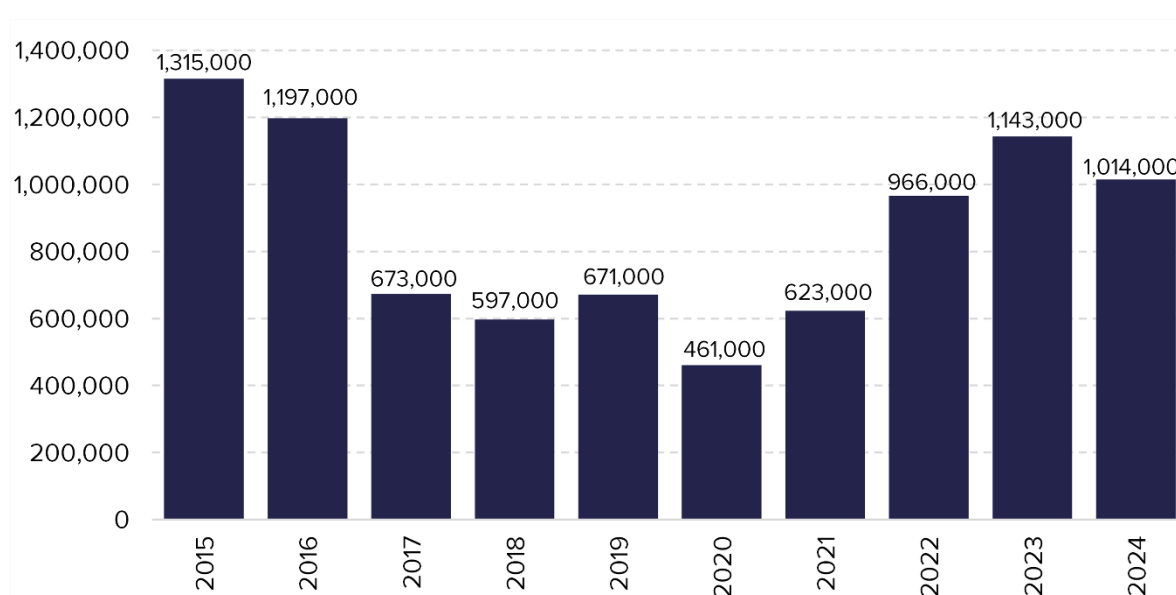
Czuwając nad zapewnieniem zharmonizowanej interpretacji i stosowania prawa UE, w 2024 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał około 20 wyroków i postanowień interpretujących różne przepisy WESA. Więcej informacji można znaleźć w „[Jurisprudence related to asylum pronounced by the Court of Justice of the EU in 2024](#)” [Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości UE dotyczące azylu – 2024], arkusz informacyjny nr 32.



2. Dostęp do procedur

W 2024 r. liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej spadła o 11% w porównaniu z 2023 r., a drugi rok z rzędu w państwach UE+ złożono nieco ponad 1 mln wniosków (zob. wykres 1).

Wykres 1. Liczba wniosków o udzielenie azylu w państwach UE+ w latach 2015–2024



Źródło: Dane Systemu Wczesnego Ostrzegania i Gotowości (EPS) EUAA na dzień 3 lutego 2025 r.



Prawie cztery piąte wszystkich wniosków w państwach UE+ wpłynęło do zaledwie pięciu następujących krajów: Niemcy (237 000 wniosków), Hiszpania (166 000), Włochy (159 000), Francja (159 000) i Grecja (74 000). Biorąc pod uwagę liczbę wniosków o ochronę w stosunku do liczby ludności, najwięcej wniosków w przeliczeniu na jednego mieszkańca otrzymały Cypr i Grecja. Nie odzwierciedla to jednak liczby decyzji o ochronie czasowej wydanych przez państwa UE+ w 2024 r. (zob. ramka 1).

Pięć głównych narodowości osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w państwach UE+ pozostało takich samych jak w 2023 r.: Syryjczycy (151 000 wniosków), Afgańczycy (87 000), Wenezuelczycy (74 000), Turcy (56 000) i Kolumbijczycy (52 000). Z wyjątkiem Wenezuelczyków, którzy złożyli rekordowo dużą liczbę wniosków, obywatele pozostałych czterech krajów złożyli mniej wniosków niż w poprzednim roku. O ile liczba wniosków złożonych przez obywateli licznych narodowości spoza pierwszej piątki spadła, o tyle obywatele niektórych narodowości złożyli rekordową liczbę wniosków, w tym Banglijczycy (43 000 wniosków), Peruwianczycy (27 000), Malijczycy (17 000), Senegalczyki (14 000), Haitańczycy (12 000), Lankijczycy (9 800), Chińczycy (7 200) i Mauretańczycy (5 700). W 2024 r. odnotowano również rekordową liczbę Palestyńczyków (12 000 wniosków) i związany z tym wzrost liczby wniosków składanych przez bezpaństwowców (3 600).

Wraz z utrzymującym się wysokim napływem osób ubiegających się o ochronę międzynarodową dyskursy i polityki krajowe koncentrowały się na skutecznej ochronie granic. Państwa UE+ stosowały połączenie proaktywnych i reaktywnych środków zapobiegania nieuregulowanej migracji i zarządzania nią, co czasami mogło mieć wpływ na skuteczny dostęp do terytorium. Środki te obejmowały ograniczenie dostępu do terytorium przez umożliwienie wjazdu wyłącznie przez określone punkty graniczne, utworzenie stref buforowych na granicach, intensyfikację patrołowania oraz zwiększenie budżetu na ochronę granic.

Kontynuując tendencję z ubiegłych lat, niektóre państwa UE+ wprowadziły praktyki mające na celu jak najwcześniejsze rozróżnienie między osobami potrzebującymi ochrony a tymi, które jej nie potrzebują – te ostatnie są kierowane do procedur powrotu. Inne inicjatywy krajowe skupiały właściwe instytucje w jednym miejscu, aby ułatwić koordynację między nimi i skrócić czas rozpatrywania wniosków. Pomimo starań podejmowanych przez organy krajowe w 2024 r. w wielu krajach odnotowano opóźnienia w dostępie do procedury azylowej, a w niektórych przypadkach osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową czekały miesiącami na wezwanie w celu sformalizowania wniosku.



3. Inicjatywy na rzecz usprawnionych i bardziej zharmonizowanych procedur azylowych



W 2024 r. debaty dotyczące ustawodawstwa i przyjmowanych polityk koncentrowały się na budowaniu odpornych i skutecznych systemów azylowych. Wysiłki skupiały się na przyspieszeniu procedur i optymalizacji wykorzystania dostępnych zasobów, w tym przez restrukturyzację, cyfryzację procedur oraz szkolenia i rozwój zawodowy. Czasami zgłaszano jednak problemy związane z możliwością uzyskania porady i doradztwa na samym początku procedury, zwłaszcza na granicach i w ośrodkach detencyjnych.

Korzystając z aktualnych informacji o kraju pochodzenia (IKP), państwa UE+ dostosowały polityki i praktyki decyzyjne w stosunku do niektórych profili osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Na przykład po upadku reżimu Baszszara al-Asada w Syrii w grudniu 2024 r. i nastaniu niejasnej sytuacji w kraju państwa UE+ zawiesiły wydawanie decyzji w sprawie wniosków o ochronę wnioskodawców z Syrii. Kluczową rolę w kształtowaniu praktyk związanych z koncepcjami bezpiecznego kraju i ich późniejszymi zastosowaniami odegrały sądy. Choć w swoich orzeczeniach dokonały interpretacji przepisów (przekształconej) dyrektywy w sprawie procedur azylowych, oczekuje się, że orzeczenia te będą również służyć jako wskazówki we wdrażaniu nowych wymogów zawartych w rozporządzeniu w sprawie procedury azylowej.

W 2024 r. organy azylowe państw UE+ wydały 795 000 decyzji w pierwszej instancji w sprawie wniosków o azyl. Jest to największa liczba od 2017 r. Czwarty rok z rzędu najwięcej decyzji wydały Niemcy i Francja, które łącznie odpowiadają za prawie połowę wszystkich decyzji w państwach UE+.

Mimo że w wielu krajach zwiększyła się liczba podjętych decyzji, to na koniec grudnia 2024 r. na rozpatrzenie czekało 981 000 spraw, co jest jednym z najwyższych wyników w historii. W tym kontekście wiele organów skoncentrowało się na jeszcze szybszym prowadzeniu procedury azylowej i dążyło do jak najsprawniejszego nadrobienia zaległości przed obowiązkowym zastosowaniem paktu w czerwcu 2026 r., aby uniknąć konieczności jednoczesnego stosowania starych i nowych przepisów (w zależności od daty złożenia wniosku) przez dłuższy okres. Oprócz rekrutacji pracowników i cyfryzacji organy stosowały różne metody zarządzania sprawami w celu zwiększenia swojej wydajności. Pomimo tych środków procedury azylowe w niektórych krajach pozostawały przewlekłe, a liczba nierozstrzygniętych spraw nadal rosła.

Działania służące zwiększeniu wydajności skupiały się również na procedurach odwoławczych. Większa liczba spraw toczących się w postępowaniu odwoławczym skłoniła sądy do inwestowania w zatrudnienie dodatkowego personelu i zwiększenie zdolności rozpatrywania skarg. Aby poprawić jakość postępowań sądowych, sądy zapewniały sędziom możliwości ustawicznego doskonalenia zawodowego, często przy wsparciu EUAA.



4. Nowe spojrzenie na recepcję



Szereg wyzwań i krytycznych sytuacji związanych z recepcją, które pojawiły się w ostatnich latach, skłoniło organy w wielu państwach UE+ do przeprowadzenia kompleksowego przeglądu ich systemów przyjmowania. Przyjęcie wersji przekształconej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania z 2024 r. było katalizatorem dalszych zmian w zarządzaniu przyjmowaniem.

W 2024 r. ogólna presja na systemy recepcyjne utrzymywała się. Chociaż w niektórych krajach zmniejszyła się liczba osób przebywających w ośrodkach recepcyjnych, napływ osób ubiegających się o ochronę międzynarodową pozostawał na wysokim poziomie, a problemy z odpływem osób przyjmowanych utrzymywały się, na przykład ze względu na ogólną sytuację mieszkaniową w niektórych państwach UE+. Ponadto nadal istniało podwójne wyzwanie związane z zakwaterowaniem osób ubiegających się o azyl i osób korzystających z tymczasowej ochrony.

Państwa UE+ zainwestowały znaczne środki w ulepszenie ośrodków recepcyjnych, restrukturyzację organów ds. przyjmowania, opracowanie nowych strategii oraz zwiększenie potencjału ludzkiego za pomocą rekrutacji i szkoleń. Niemniej nadal utrzymywały się niektóre z wcześniej istniejących niedociągnięć, takie jak przepełnienie ośrodków, zagrożenia dla bezpieczeństwa mieszkańców i pracowników, ograniczona zdolność do zapewnienia odpowiednich działań następczych w odniesieniu do problemów związanych ze zdrowiem fizycznym i psychicznym, w tym traumą, brak prywatności mieszkańców, luki w wsparciu edukacyjnym dla dzieci, przeszkody w dostępie do rynku pracy oraz zjawiska bezdomności w oczekiwaniu na przyjęcie. Opóźnienia w dostępie do recepcji skłoniły wymiar sprawiedliwości do położenia nacisku na konieczność zapewnienia wnioskodawcom odpowiednich świadczeń materialnych w ramach przyjmowania od momentu złożenia wniosku, a wszelkie inne praktyki, takie jak stosowanie listy oczekujących, nie są wystarczające do wypełnienia zobowiązań wynikających z prawa UE.

Orzecznictwo nadal rozwijało się w zakresie interpretacji godnego poziomu życia i sposobu, w jaki organy powinny stosować zasady dotyczące ograniczania lub wycofywania świadczeń materialnych w ramach przyjmowania. W kilku sprawach sądy potępiły organy za niezapewnienie odpowiednich warunków przyjmowania.

5. Odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej



Państwa UE+ stale zwiększały skuteczność systemu dublińskiego, w tym przez dalsze stosowanie dublińskiego planu działania, przyjętego w listopadzie 2022 r. w celu usprawnienia przekazania do odpowiedzialnego państwa członkowskiego.



W 2024 r. zrealizowano łącznie 17 000 przekazania na podstawie rozporządzenia dublińskiego, co stanowi około 14% wzrost w porównaniu z 2023 r. Jest to największa liczba od 2019 r., choć nadal znacznie poniżej poziomów sprzed pandemii. Kilka państw zgłaszających przeprowadziło więcej przekazania niż w 2023 r., a niektóre państwa zrealizowały ich rekordową liczbę.



- Najwięcej przekazania **przeprowadzono** w Niemczech, we Francji i w Szwajcarii.
- Najwięcej przekazania **przeprowadzono do** Niemiec, Hiszpanii i Francji.
- Najczęściej przekazywanymi grupami **narodowości** byli Afgańczycy, Syryjczycy, Algierczycy i Turcy.

W 2024 r. w odpowiedzi na wychodzące wnioski w ramach systemu dublińskiego wydano 147 000 decyzji – szacunki te opierają się na wstępnych danych, regularnie wymienianych między EUAA a 29 państwami UE+. Stanowiło to spadek o 18% w porównaniu z 2023 r. (kiedy odnotowano rekordową liczbę decyzji), ponieważ liczba wniosków o ochronę zmniejszyła się o ponad jedną dziesiątą, a stosunek decyzji w ramach systemu dublińskiego do liczby wniosków spadł do 14% (i był najniższy od ośmiu lat). Spadek ten sugeruje, że zmniejszyła się liczba osób ubiegających się o ochronę, które przemieszczają się z pierwszego państwa przybycia do innego w celu złożenia nowego wniosku (tzw. wtórne przepływy), co miało wpływ na ogólną liczbę spraw azylowych.

Państwa UE+ dalej inwestowały w projekty związane z cyfryzacją i technologiami informacyjno-komunikacyjnymi, w szczególności w odniesieniu do wydziałów dublińskich lub w ramach szerszych inicjatyw obejmujących ogólnie procesy udzielania ochrony lub procesy imigracji. Współpraca między państwami UE+ nadal wykraczała poza sformalizowane kanały pracy oficerów łącznikowych i umowy dwustronne. W 2024 r. kilka państw UE+ uczestniczyło w programie wymiany EUAA, który dotyczył skutecznego łączenia rodzin. Dwustronne wizyty studyjne umożliwiły poszczególnym państwom dalsze zacieśnienie współpracy. W drugiej połowie roku państwa UE+ rozpoczęły przygotowania do wdrożenia rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją. Aby wesprzeć wdrażanie paktu na szczeblu krajowym, EUAA pracowała nad nowymi ulotkami informacyjnymi na temat rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz na temat Eurodac, nowymi wytycznymi i ujednoliconym wzorem poszukiwania rodzin, a także wytycznymi dotyczącymi rozmów zdalnych (w tym dla rozmów przewidzianych systemem dublińskim). Reforma i usprawnienie systemu dublińskiego pozostają kluczowymi elementami funkcjonowania WESA.



6. Zharmonizowane podejście do przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych



W 2024 r. prawie 14 000 uchodźców zostało przesiedlonych z państw trzecich do UE+, co jest drugą najniższą liczbą odnotowaną od 2016 r., z wyjątkiem 2020 r., kiedy pandemia COVID-19 mocno utrudniła transfery. Niemal 60% przesiedleń odbyło się do Niemiec i Francji. Najczęściej przesiedlaną grupą pozostali Syryjczycy, stanowiąc 40% wszystkich przesiedleń (5 300 osób).

Presję wywieraną na krajowe systemy przyjmowania, a w konsekwencji brak miejsc zakwaterowania, postrzegano w państwach UE+ jako czynniki utrudniające wdrażanie programów przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych. Aby złagodzić tę sytuację, w niektórych krajach ustanowiono specjalne grupy w gminach, mające za zadanie pomoc uchodźcom w znalezieniu lokum – wsparcia udzielały również osoby prywatne. Braki w możliwościach przyjmowania uchodźców spowodował, że niektóre kraje wstrzymały swoje programy przesiedleń.

Na poziomie operacyjnym niestabilna sytuacja w zakresie bezpieczeństwa na Bliskim Wschodzie spowodowana wojną w Strefie Gazy miała znaczący wpływ na organizację misji mających na celu wybranie kandydatów do przesiedlenia, sesji informacyjnych przed wyjazdem i podróży dla wybranych uchodźców w tych obszarach. Jeśli chodzi o przekazywanie uchodźców, utrzymywały się wyzwania związane z uzyskaniem zezwoleń na wyjazd z krajów wyjazdu, takich jak Iran, Liban i Pakistan, gdzie obowiązują opłaty wyjazdowe.

Kilka administracji krajowych skorzystało z programów sponsorowania prywatnego, aby zmniejszyć presję wywieraną na systemy przyjmowania oraz wspierać integracyjne i przyjazne włączenie społeczności. W latach 2024–2025 nadal kładzie się nacisk na przesiedlanie Afgańczyków i uchodźców w krajach położonych wzdłuż szlaku środkowoeuropejskiego, a także w Ameryce Środkowej i Południowej. W ostatnich latach Syryjczycy byli w czołówce unijnych starań przesiedleńczych, jednak zawieszenie w kilku państwach UE+ rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową składanych przez Syryjczyków do czasu ustabilizowania się sytuacji w kraju miało również wpływ na decyzje dotyczące statusu obywateli Syrii zidentyfikowanych do przesiedlenia.

7. Prawa beneficjentów ochrony międzynarodowej do włączenia społecznego i integracji



Zakres ochrony odnosi się do praw, które przysługują beneficjentom danej formy ochrony w kraju, w którym otrzymali ochronę, a także związanych z nimi obowiązków. Za udzielenie ochrony uznaje się otrzymanie pozytywnej decyzji o nadaniu statusu uchodźcy lub udzieleniu ochrony uzupełniającej (zwanych również statusami zharmonizowanymi na szczeblu UE). Wskaźnik przyznawania



azyłu 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 2024 r. wskaźnik przyznawania azylu utrzymywał się na stałym poziomie 42%. Ten zagregowany odsetek maskuje jednak różnice w dwóch wymiarach. Wśród pozytywnych decyzji odsetek decyzji o udzieleniu ochrony uzupełniającej wzrastał w ciągu ostatnich dwóch lat. Ponadto odnotowano znaczne różnice w decyzjach pozytywnych w zależności od narodowości. Wskaźniki przyznania azylu w pierwszej instancji był najwyższy w przypadku Palestyńczyków (91%), Syryjczyków (90%), Burkińczyków (85%), Malijczyków (84%), Erytrejczyków (82%) i Ukraińców (80%).

Oprócz regulowanych przez UE form ochrony międzynarodowej i ochrony czasowej państwa UE+ mogą również przyznać krajową formę ochrony. Spośród decyzji, w których nie przyznano statusu regulowanego przez UE, w około 23% przyznano pewną formę ochrony krajowej, zwiększając tym samym rzeczywistą liczbę osób otrzymujących ochronę w Europie.

W ostatnich latach nastąpił szereg zmian legislacyjnych i politycznych w tej dziedzinie, na przykład umożliwiających pobyt ze względów humanitarnych lub zaawansowaną integrację danej osoby ze względu na jej pobyt w kraju przez dłuższy okres. Debata dotycząca przyjętej polityki krajowej nadal koncentrowała się na aspektach związanych z długością zezwoleń na pobyt dla osób korzystających z ochrony międzynarodowej, perspektywami uzyskania pobytu długoterminowego lub obywatelstwa, warunkami łączenia rodzin w zależności od przyznanego statusu oraz powodami odnowienia lub cofnięcia ochrony międzynarodowej.

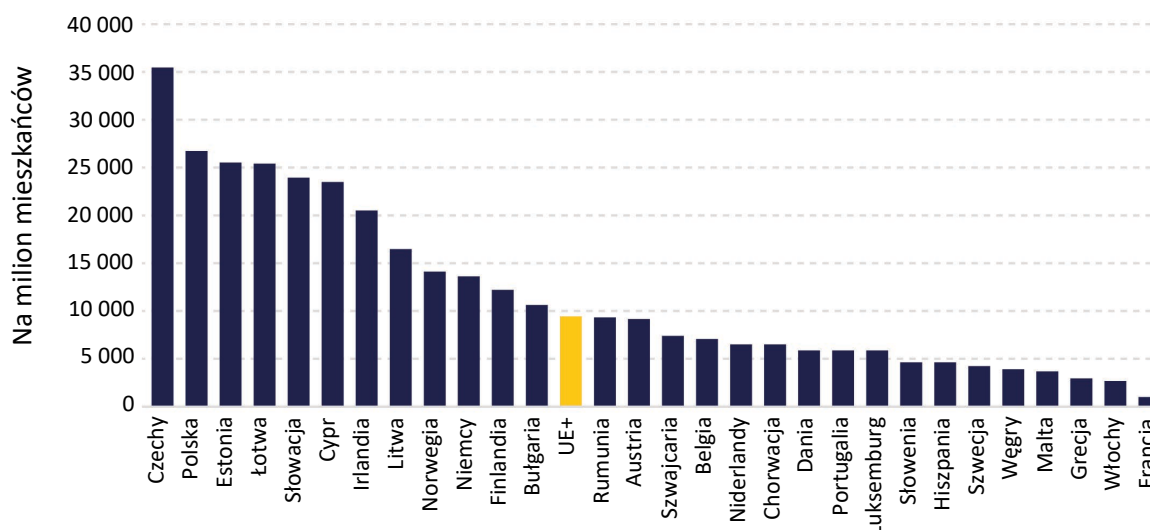
Po przyznaniu ochrony międzynarodowej beneficjenci nadal mierzyli się z wyzwaniami związanymi z pomyślną integracją. Głównym obszarem budzącym obawy pozostawało przejście z zamieszkania w ośrodku recepcyjnym na rynek mieszkaniowy. W coraz większym stopniu pierwszoplanową rolę we wdrażaniu krajowych strategii integracji odgrywają władze na szczeblu lokalnym, natomiast usługi świadczone przez organizacje społeczeństwa obywatelskiego w dalszym ciągu mają kluczowe znaczenie dla skutecznej integracji, ponieważ często wypełniają braki w usługach wsparcia.

Ramka 1. Tymczasowa ochrona dla przesiedleńców z Ukrainy



Pod koniec 2024 r. ochroną czasową we wszystkich państwach UE+objęte było około 4,4 mln osób. Liczba ta utrzymuje się na stosunkowo stabilnym poziomie od początku 2023 r. i nadal stanowi znaczną część ogólnej liczby osób potrzebujących ochrony w Europie. Prawie połowa wszystkich osób korzystających z ochrony czasowej przebywała w Niemczech (1,2 mln) i Polsce (nieco poniżej 1 mln). W stosunku do liczby ludności największa liczba beneficjentów w przeliczeniu na jednego mieszkańca przebywała w Czechach (zob. rysunek 2).

Wykres 2. Liczba osób objętych ochroną czasową na 1 mln mieszkańców według kraju przyjmującego, 2024 r.



Źródło: Liczba ludności: Eurostat (DEMO_GIND), dane pozyskane 5 lutego 2025 r. Beneficjenci ochrony tymczasowej: Eurostat (MIGR_ASYTPSM), dane pozyskane 5 lutego 2025 r.

W trzecim roku od inwazji Rosji państwa UE+ coraz częściej skupiały się na integracji przybyłych Ukraińców, a wiele z nich wprowadzało inicjatywy wspierające ich dostęp do rynku pracy, nauki języka, działań w społeczności i uzyskiwania zezwoleń na pobyt długoterminowy. Beneficjentów ochrony czasowej zachęcano do opuszczenia ośrodka i dalszej integracji ze społeczeństwem za sprawą pozyskania własnego zakwaterowania. Czasami okazywało się to trudnym przedsięwzięciem i wiązało z ryzykiem bezdomności. UNHCR kontynuował wdrażanie swojego regionalnego planu reagowania dotyczącego uchodźców w krajach bałtyckich, Polsce, Czechach, Słowacji, na Węgrzech, w Rumunii, Bułgarii i Mołdawii.

8. Gwarancje prawne dla dzieci i wnioskodawców o specjalnych potrzebach



Zarówno przed opuszczeniem swego kraju pochodzenia, jak i podczas podróży osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową mogą być narażone na nadużycia, wykorzystywanie i przemoc. Wiele kobiet idzievcząt i wielu chłopców doświadcza ekstremalnych form przemocy, w tym przemocy seksualnej. Aby zwiększyć skuteczność reakcji zapewniających ochronę, pakt o migracji i azylu obejmuje środki na rzecz szybszej identyfikacji i niezwłocznych działań następczych w przypadku podatności na zagrożenia oraz szczególnych potrzeb proceduralnych i dotyczących recepcji.

W 2024 r. organy krajowe podkreśliły swoje zaangażowanie w spełnienie tych nowych wymogów, zaznaczając, że obszar ten jest jednym z tych, które sprawiają największe trudności. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego oceniły, że głównym problemem jest brak wystarczających środków na szybką identyfikację, ocenę wieku, zapewnienie opiekunów prawnych i usługi następcze, takie jak opieka psychiatryczna. W związku z utrzymującą się presją wywieraną na organy ds. azylu i przyjmowania zdolność do zapewnienia odpowiednich działań następczych w odniesieniu do problemów związanych ze zdrowiem fizycznym i psychicznym, w tym traum, była ograniczona.

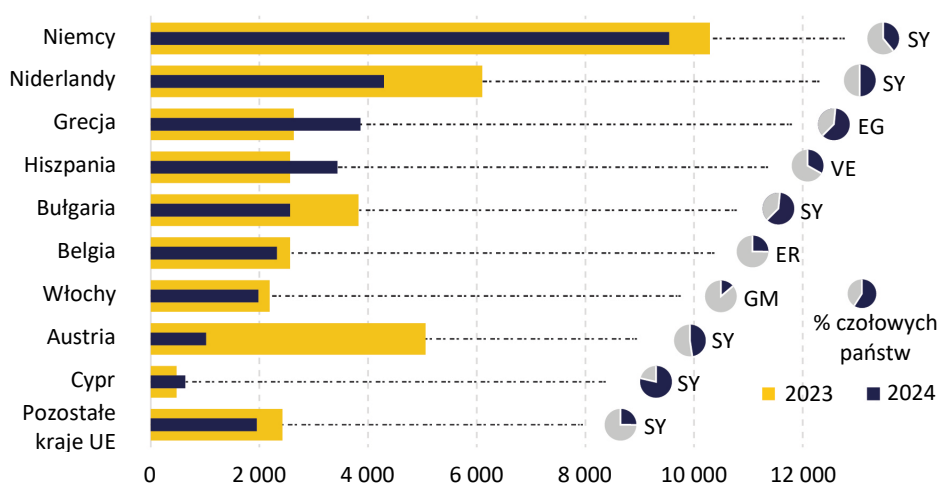
W maju 2024 r. przyjęto zmienioną dyrektywę UE w sprawie zwalczania handlu ludźmi, rozszerzając jej zakres o przestępstwa przymusowego małżeństwa, nielegalnej adopcji i wyzyskiwania do macierzyństwa zastępczego. Dyrektywa zobowiązuje również państwa członkowskie do wdrożenia bardziej rygorystycznych narzędzi prowadzenia dochodzeń i ścigania nowych form wykorzystania oraz zapewnienia wyższego poziomu usług wsparcia dla ofiar handlu ludźmi. Na podstawie nowych przepisów kilka państw UE+ opracowało lub zaktualizowało krajowe plany działania na rzecz zwalczania handlu ludźmi. Zainteresowane strony z niepokojem obserwowały szybko rozwijające się i rosnące wykorzystanie nowych technologii w wyzysku i handlu ludźmi, a także podkreśliły potrzebę zharmonizowanego gromadzenia danych, aby lepiej zrozumieć to zjawisko i lepiej przygotować dostosowane środki zaradcze.

W 2024 r. osoby deklarujące się jako małoletni bez opieki złożyli 32 000 wniosków o udzielenie azylu, czyli o około 16% mniej niż w 2023 r. Pomimo niewielkiego spadku Niemcy otrzymały 9 600 wniosków i nadal były krajem przyjmującym najwięcej, bo 30% wszystkich wniosków (zob. rysunek 3). Grecja (3 900 wniosków) otrzymała bezprecedensową liczbę wniosków złożonych przez małoletnich bez opieki, co stanowi wzrost o 46%. Prawie połowa małoletnich wnioskodawców bez opieki w państwach UE+ to Syryjczycy (10 000 wniosków) lub Afgańczycy (4 500). Rekordową liczbę wniosków złożyli małoletni bez opieki z Egiptu (2 900 wniosków, prawie wszystkie w Grecji i Bułgarii), z Ukrainy i Peru.

W 2024 r. większość działań w obszarze wspierania wnioskodawców wymagających szczególnego traktowania koncentrowała się na małoletnich, zwłaszcza małoletnich bez opieki. W tym zakresie wdrażano środki mające na celu zakwaterowanie w odpowiednich warunkach, opiekę i leczenie, a w kilku krajach realizowano inicjatywy dopracowania oceny wieku. Niepokojącym zjawiskiem było niekiedy stosowanie w państwach UE+ detencji wobec dzieci co zostało udokumentowane w orzeczeniach sądowych (w tym Europejskiego

Trybunału Praw Człowieka) oraz sprawozdaniach organizacji międzynarodowych i organizacji społeczeństwa obywatelskiego. Położono również nacisk na ochronę kobiet, gdzie organy sądowe odegrały istotną rolę w ustanawianiu norm i praktyk przewodnich (na przykład przełomowe wyroki TSUE: [C-621/21](#), [C-646/21](#) i [C-608/22](#) i [C-609/22](#)), a organy krajowe wprowadziły inicjatywy wzmacniające gwarancje dla ofiar przemocy seksualnej i okaleczania żeńskich narządów płciowych.

Rysunek 3. Czołowe państwa UE+, które w 2024 r. otrzymały wnioski od samodzielnie zgłaszających się małoletnich bez opieki, w porównaniu z 2023 r., oraz udział wniosków złożonych przez małoletnich bez opieki w 2024 r. pod względem głównego obywatelstwa wnioskodawcy



Uwaga: Dane dotyczące wniosków złożonych przez małoletnich bez opieki nie były dostępne dla Francji i Czech, oraz częściowo dla Szwajcarii.

Źródło: Dane Systemu Wczesnego Ostrzegania i Gotowości (EPS) EUAA na dzień 3 lutego 2025 r.

Uwagi końcowe

W 2024 r. azyl nadal znajdował się w centrum wielu publicznych dyskusji i polityk w Europie, a przyjęcie paktu o migracji i azylu stało się ważnym kamieniem milowym w rozwoju wspólnego europejskiego systemu azylowego. Chociaż w 2024 r. liczba wniosków spadła o 11%, państwa UE+ otrzymały jeszcze drugi rok z rzędu ponad 1 mln wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Ponadto 4,4 miliona osób przybyłych z Ukrainy objętych było ochroną czasową w Europie, co wywierało ciągłą presję na krajowe systemy azylowe i systemy recepcyjne.

Gros wysiłki organów krajowych koncentrowało się na usprawnieniu procedur azylowych, by zwiększyć skuteczność rozpatrywania wniosków, i na wprowadzeniu strategicznych zmian w krajowych systemach recepcyjnych z myślą o optymalizacji wykorzystania zasobów. Pomimo tych starań wciąż zdarzały się przypadki opóźnionego dostępu do procedury, przepełnienia, zwiększonego ryzyka dla bezpieczeństwa i nieoptymalnego dostępu do usług. Równolegle państwa UE+ przeznaczyły znaczne środki na planowanie i wdrażanie reform wymaganych paktem o migracji i azylu.

Ciągły napływ wnioskodawców jeszcze bardziej pobudził dyskusje na temat skutecznego zarządzania migracją nieuregulowaną, przy jednoczesnym zapewnieniu dostępu do ochrony osobom potrzebującym. W ostatnich latach wśród decydentów politycznych dyskusje i strategie polityczne dotyczące azylu stawały się – jak się wydaje – coraz bardziej restrykcyjne, również ze względu na naciski polityczne ze strony wyborców. Chęć zwiększenia skuteczności kontroli granicznych, w tym na granicach wewnętrznych, prowadziła niekiedy do praktyk, które utrudniały skuteczny dostęp do ochrony z jednej strony lub sprawne funkcjonowanie systemu Schengen z drugiej strony. Wysiłki mające na celu obniżenie kosztów i optymalizację wykorzystania zasobów ludzkich i finansowych czasami skutkowały pogorszeniem warunków przyjmowania i ograniczeniem świadczeń lub dostępu do usług dla wnioskodawców w ośrodkach recepcyjnych.

Instytucje sądowe, zarówno na szczeblu europejskim, jak i krajowym przeanalizowały przedmiotowe polityki, wykazując, że są one nieodłącznym elementem skutecznego funkcjonowania systemów azylowych, odgrywają decydującą rolę w interpretacji dorobku UE w zakresie prawa azylowego i wytyczają kierunki jego praktycznego wdrażania. W miarę postępów w praktycznym wdrażaniu paktu o migracji i azylu ważne jest, aby organy sądowe inwestowały w szkolenia i rozwój zawodowy w celu dalszego pogłębiania wiedzy specjalistycznej wśród sędziów w kwestiach właściwych dla azylu i migracji.

Nie ulega wątpliwości, że kraje europejskie przeznaczają istotne zasoby na zapewnienie ochrony potrzebującym. Aby spojrzeć na te wysiłki z odpowiedniej perspektywy – oprócz ponad 1 miliona otrzymanych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w 2024 r. – państwa UE+ wydały około 746 000 decyzji o udzieleniu tymczasowej ochrony osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie. Przyszłość Ukrainy jest wysoce nieprzewidywalna, a kluczowym parametrem jest kierunek polityki zagranicznej Stanów Zjednoczonych w regionie. Potrzeby w zakresie ochrony będą nadal występować, zwłaszcza w odniesieniu do integracji osób przesiedlonych z Ukrainy. Kraje europejskie wielokrotnie wyrażały swoje zobowiązanie do dalszego zaspokajania potrzeb przesiedlonych Ukraińców przy jednoczesnym wspieraniu odbudowy Ukrainy. Jednocześnie ludność ta nie jest dostępna na ukraińskim rynku pracy ani na potrzeby ewentualnej odbudowy kraju.



Pakt o migracji i azylu, przyjęty w 2024 r., odzwierciedla kompromis między krajami, które mają różne doświadczenia związane z presją migracyjną i w związku z tym rozbieżne potrzeby. W związku z tym jedną z prób podczas jego wdrażania będzie zdolność do zaspokojenia rozbieżnych potrzeb i uniknięcia postrzegania paktu jako zbyt rygorystycznego i niewystarczająco skupionego na ochronie lub jako zbyt pobłażliwego i nieadekwatnego pod względem konstruktywnego rozwiązania problemu migracji nieuregulowanej. Niemniej nie należy lekceważyć politycznego znaczenia paktu. Odzwierciedla on współpracę krajów europejskich przy określeniu i przyjęciu *wspólnych* ram, opartych na *wspólnych* wartościach, zmierzających do *wspólnego* celu – dochowania wierności podstawowym zasadom UE za pomocą stworzenia ram oferujących narzędzia ochrony potrzebujących i godnego powrotu tych, którzy nie potrzebują ochrony. W osiągnięciu tego istotnego przełomu w rozwoju WESA kultura współpracy – jaką UE zbudowała na przestrzeni dziesięcioleci – była katalizatorem i chociaż w przypadku Unii może być to typowa właściwość, nie należy brać jej za pewnik.

Praktyczna wartość i funkcjonalność paktu w pełni ujawni się w nadchodzących latach. Państwa członkowskie UE przygotowują się do jego wdrożenia, dlatego należy podkreślić, że bez względu na to, jak zaawansowane lub kompleksowe są ramy, najważniejszą kwestią jest ich praktyczne i skuteczne wykorzystanie. Pakt musi również dowodzić w praktyce, że pomaga państwom członkowskim rozwiązać palące problemy na szczeblu krajowym. Pakt stanowi wyjątkową okazję do zapewnienia katalizatora dla konwergencji polityk i praktyk państw UE w dziedzinie azylu. Konieczna tu będzie intensywna praca organów krajowych, a także wsparcie i wytyczne ze strony Komisji Europejskiej i agencji UE. Nie jest to wyłącznie kwestia zasobów materialnych i administracyjnych; wykwalifikowane zasoby ludzkie również mają kluczowe znaczenie dla skutecznego funkcjonowania europejskiego systemu azylowego. Niezbędne jest zatem dalsze inwestowanie w dzielenie się wiedzą fachową, szkolenia i rozwój zawodowy oraz skuteczna i jasna interpretacja praktycznych przepisów paktu, co pozwoli nadać kierunek jego wdrażaniu. Podczas gdy głównymi podmiotami napędzającymi wdrażanie paktu są instytucje unijne i krajowe, ścisła współpraca ze społeczeństwem obywatelskim, organizacjami oddolnymi i organami lokalnymi jest równie ważna, aby wszystkie zainteresowane strony z tego obszaru podążały w tym samym kierunku. Oprócz kluczowych źródeł doświadczenia operacyjnego i wiedzy specjalistycznej w dziedzinie azylu podmioty te na szczeblu regionalnym i lokalnym mogą dostarczyć wnikliwych informacji zwrotnych na temat wpływu paktu w terenie i zaoferować przemyślane sugestie dotyczące sprostania praktycznym wyzwaniom, takim jak uwzględnienie gwarancji dla wnioskodawców o szczególnych potrzebach.

W nadchodzących latach państwa UE+ będą musiały wykazać się ponadprzeciętnym zaangażowaniem we wcielanie ustaleń dotyczących wdrażania paktu, przy jednoczesnym przyjmowaniu stale wysokiej liczby napływających wniosków o ochronę i prowadzeniu dwóch równoległych systemów, w których stare i nowe wnioski będą rozpatrywane na podstawie różnych przepisów. EUAA, jako centrum wiedzy specjalistycznej UE w dziedzinie azylu, będzie nadal zapewniać wsparcie techniczne, operacyjne i szkoleniowe państwom UE+ przez cały okres przejściowy i po jego zakończeniu. Specjalny program Agencji dotyczący paktu wniósł kluczowy wkład, ponieważ w jego ramach opracowano i dostarczono wysokiej jakości narzędzia i usługi pomagające we wdrażaniu paktu. EUAA będzie monitorować operacyjne i techniczne stosowanie dorobku UE w zakresie prawa azylowego oraz będzie współpracować z państwami UE+, by wykryć i wyeliminować ewentualne niedociągnięcia w funkcjonowaniu ich systemów azylowych i systemów przyjmowania – pierwsze działania pilotażowe odbędą się w 2025 r. We wspólnych staraniach na rzecz rozwiązania problemu presji migracyjnej w Europie, za sprawą konstruktywnego i ukierunkowanego na ochronę podejścia, nieodzowną rolę odegra dobrze wyposażona EUAA.



Sprawozdanie na temat azylu 2025 – Streszczenie

Sprawozdanie na temat azylu 2025, będące głównym źródłem informacji o ochronie międzynarodowej w Europie, zapewnia kompleksowy przegląd kluczowych zmian w zakresie azylu w 2024 r. Streszczenie stanowi skróconą wersję głównego sprawozdania.

Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA) gromadzi informacje na temat wszystkich aspektów wspólnego europejskiego systemu azylowego. W tym celu w sprawozdaniu zarysowano główne tendencje w zakresie strategii politycznych, praktyk i przepisów związanych z ochroną międzynarodową oraz przedstawiono kluczowe wskaźniki dla roku 2024. Przykłady orzecznictwa przedstawiają interpretację prawa europejskiego i krajowego w kontekście dorobku UE w zakresie prawa azylowego.

W sprawozdaniu na temat azylu 2025 wykorzystano informacje z wielu różnych źródeł – w tym spostrzeżenia organów krajowych, instytucji UE, organizacji międzynarodowych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego i środowisk akademickich – w celu uwzględnienia różnorodnych punktów widzenia. Sprawozdanie, obejmujące okres od 1 stycznia do 31 grudnia 2024 r., służy jako punkt odniesienia dla najnowszych zmian w dziedzinie ochrony międzynarodowej w Europie.