

# Poradnik praktyczny dotyczący zapewniania jakości w procedurach azytowych

Rozpatrywanie wniosków o udzielenie  
ochrony międzynarodowej





# **Poradnik praktyczny dotyczący zapewniania jakości w procedurach azylowych**

*Rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej*

**Kwiecień 2024 r.**

19 stycznia 2022 r. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) przekształcił się w Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA). Wszystkie odniesienia do EASO, produktów i organów EASO należy rozumieć jako odniesienia do EUAA.



Dokument ukończony w marcu 2024 r.

Ani Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA), ani żadna osoba działająca w imieniu EUAA nie ponosi odpowiedzialności za sposób wykorzystania zamieszczonych poniżej informacji.

Luksemburg: Urząd Publikacji Unii Europejskiej, 2025

Print ISBN 978-92-9410-592-9 doi:10.2847/0530192 BZ-03-23-310-PL-C

PDF ISBN 978-92-9410-591-2 doi:10.2847/6234068 BZ-03-23-310-PL-N

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

Ilustracja na okładce: WavebreakMediaMicro © Adobe Stock

Kopiowanie dozwolone pod warunkiem podania źródła. W przypadku wykorzystania lub kopiowania elementów, które nie są własnością EUAA, konieczne może być uzyskanie zgody bezpośrednio od właściwych podmiotów prawa autorskiego.



## O poradniku

**Dlaczego przygotowano niniejszy poradnik?** Misją Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA) jest ułatwianie i wspieranie działań państw członkowskich UE i krajów stowarzyszonych (państw UE+ <sup>(1)</sup>) we wdrażaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA). Zgodnie z ogólnym celem EUAA, jakim jest promowanie prawidłowego i skutecznego wdrożenia WESA oraz umożliwienie konwergencji, Agencja opracowuje wspólne standardy operacyjne i wskaźniki, wytyczne i praktyczne narzędzia.

**W jaki sposób opracowano ten poradnik?** Poradnik został opracowany przez ekspertów z państw UE+, przy cennym wkładzie Komisji Europejskiej, Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz Europejskiej Rady ds. Uchodźców i Wypędzonych <sup>(2)</sup>. EUAA zapewniła wsparcie oraz koordynację działań związanych z opracowaniem poradnika. Przed ukończeniem poradnika poddano go konsultacjom z udziałem wszystkich państw UE+ za pośrednictwem sieci procedur azylowych EUAA. EUAA dziękuje członkom grupy roboczej, którzy opracowali niniejszy poradnik: Ingrid Riemsma, Siiri Veijonen i Matthiasowi Wildowi.

**Do kogo skierowany jest ten poradnik?** Niniejszy poradnik skierowany jest przede wszystkim do osób odpowiedzialnych za ocenę jakości przesłuchań i decyzji w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Poradnik ten przeznaczony jest również dla urzędników na stanowiskach kierowniczych wyższego i średniego szczebla oraz do urzędników odpowiedzialnych za wdrażanie i koordynację zapewniania jakości w organach krajowych. Ponadto publikacja ta przyda się wszystkim osobom pracującym w dziedzinie ochrony międzynarodowej lub w nią zaangażowanym w kontekście UE.

**Jak niniejszy poradnik odnosi się do innych narzędzi EUAA?** Z poradnika należy korzystać w połączeniu z wytycznymi EUAA dotyczącymi procedury azylowej <sup>(3)</sup> i narzędziami EUAA do zapewniania jakości <sup>(4)</sup> oraz z innymi praktycznymi poradnikami i narzędziami, które są publicznie dostępne na stronie internetowej EUAA (<https://euaa.europa.eu/practical-tools-and-guides>).

**Jak niniejszy poradnik odnosi się do ustawodawstwa krajowego i praktyki krajowej?** Poradnik ten stanowi narzędzie tzw. miękkiej konwergencji. Nie jest on prawnie wiążący, ale odzwierciedla wspólnie uzgodnione standardy przyjęte przez zarząd EUAA 29 kwietnia 2024 r.

### Zastrzeżenie prawne

Poradnik opracowano bez uszczerbku dla zasady, że jedynie Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej może dokonywać obowiązującej wykładni prawa UE.

<sup>(1)</sup> 27 państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria.

<sup>(2)</sup> Poradnik w swej wersji ostatecznej niekoniecznie odzwierciedla stanowisko Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz Europejskiej Rady ds. Uchodźców i Wypędzonych.

<sup>(3)</sup> EASO, *Wytyczne EASO dotyczące procedury rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu: standardy operacyjne i wskaźniki*, wrzesień 2019 r.

<sup>(4)</sup> EASO, *Narzędzie zapewniania jakości EASO: rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej*, lipiec 2019 r.





# Spis treści

|                                                                                                                                 |           |
|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>Skróty .....</b>                                                                                                             | <b>6</b>  |
| <b>Streszczenie .....</b>                                                                                                       | <b>7</b>  |
| <b>Wprowadzenie .....</b>                                                                                                       | <b>8</b>  |
| <b>1. Systematyczne podejście do jakości w procedurze azylowej.....</b>                                                         | <b>9</b>  |
| 1.1. Zdefiniowanie jakości w procedurze azylowej .....                                                                          | 9         |
| 1.2. Struktura organizacyjna funkcji zarządzania jakością w organach<br>administracji odpowiedzialnych za udzielanie azylu..... | 11        |
| 1.2.1. W pełni scentralizowane funkcje zarządzania jakością .....                                                               | 12        |
| 1.2.2. Częściowo zdecentralizowane funkcje zarządzania jakością .....                                                           | 13        |
| 1.3. Wdrożenie cyklu „zaplanuj-wykonaj-sprawdź-działaj” w procedurze azylowej.....                                              | 14        |
| 1.4. Zasady organizacyjne na rzecz skutecznej kultury jakości.....                                                              | 15        |
| 1.4.1. Przywództwo i zaangażowanie kadry kierowniczej.....                                                                      | 15        |
| 1.4.2. Zarządzanie zorientowane na wyniki i oparte na faktach .....                                                             | 15        |
| 1.4.3. Zaangażowanie pracowników .....                                                                                          | 16        |
| 1.4.4. Organizacja ucząca się .....                                                                                             | 16        |
| 1.4.5. Zarządzanie wiedzą.....                                                                                                  | 16        |
| 1.4.6. Informacje zwrotne i pozytywne podejście do reagowania na błędy...                                                       | 17        |
| 1.4.7. Odpowiednie podejście do świadczenia usług .....                                                                         | 17        |
| 1.4.8. Rekrutacja, szkolenia i rozwój zawodowy .....                                                                            | 18        |
| <b>2. Mechanizmy konsultacji .....</b>                                                                                          | <b>21</b> |
| 2.1. Nadzór i mentoring.....                                                                                                    | 22        |
| 2.2. Zasada „czworga oczu” .....                                                                                                | 23        |
| 2.3. Regularne konsultacje .....                                                                                                | 24        |
| 2.3.1. Konsultacje z urzędnikami prowadzącymi postępowania.....                                                                 | 24        |
| 2.3.2. Konsultacje międzywydziałowe.....                                                                                        | 26        |
| 2.3.3. Konsultacje z zewnętrznymi zainteresowanymi stronami .....                                                               | 28        |
| 2.4. Dział pomocy .....                                                                                                         | 29        |
| <b>3. Narzędzia zapewniania jakości .....</b>                                                                                   | <b>31</b> |
| 3.1. Wytyczne.....                                                                                                              | 34        |
| 3.2. Standardowe procedury operacyjne.....                                                                                      | 35        |
| 3.3. Wzory .....                                                                                                                | 36        |
| 3.4. Zestawy odpowiedniego orzecznictwa .....                                                                                   | 38        |
| 3.5. Przykładowe zapisy przesłuchań i decyzje .....                                                                             | 38        |





|           |                                                                                                               |           |
|-----------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>4.</b> | <b>Monitorowanie jakości.....</b>                                                                             | <b>40</b> |
| 4.1.      | Ustanowienie standardów i wskaźników (w odniesieniu do przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji).....      | 42        |
| 4.1.1.    | Normy prawne.....                                                                                             | 42        |
| 4.1.2.    | Standardy operacyjne.....                                                                                     | 42        |
| 4.1.3.    | Wskaźniki.....                                                                                                | 43        |
| 4.1.4.    | Standardy i wskaźniki dotyczące przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji.....                              | 44        |
| 4.2.      | Gromadzenie danych .....                                                                                      | 46        |
| 4.2.1.    | Metodyka doboru próby przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji, które mają zostać poddane przeglądowi..... | 46        |
| 4.3.      | Ocena i analiza .....                                                                                         | 48        |
| 4.4.      | Informacje zwrotne i sprawozdawczość.....                                                                     | 49        |
| 4.5.      | Dane z różnych źródeł na potrzeby monitorowania procedury azylowej.....                                       | 51        |
| 4.5.1.    | Zewnętrzne oceny i audyty .....                                                                               | 51        |
| 4.5.2.    | Mechanizmy rozpatrywania skarg dla wnioskodawców i zewnętrznych zainteresowanych stron.....                   | 52        |
| 4.5.3.    | Ankiety dla wnioskodawców.....                                                                                | 53        |
| 4.5.4.    | Decyzje w drugiej instancji i orzeczenia sądowe .....                                                         | 55        |
| 4.5.5.    | Wkład wewnętrznych zainteresowanych stron.....                                                                | 57        |
| 4.6.      | Zalecenia oparte na informacjach zwrotnych dotyczących jakości i sprawozdawczości .....                       | 58        |
| 4.7.      | Wdrożenie.....                                                                                                | 58        |





## Skróty

| Skrót              | Definicja                                                                                     |
|--------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>CAF</b>         | wspólne ramy oceny                                                                            |
| <b>cykl PDCA</b>   | cykl „zaplanuj-wykonaj-sprawdź-działaj”                                                       |
| <b>EUAA</b>        | Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu                                                           |
| <b>IKP</b>         | informacje o kraju pochodzenia                                                                |
| <b>ISO</b>         | Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna                                                     |
| <b>państwa UE+</b> | 27 państw członkowskich Unii Europejskiej oraz Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria |
| <b>SOP</b>         | standardowa procedura operacyjna                                                              |
| <b>WESA</b>        | wspólny europejski system azylowy                                                             |





## Streszczenie

Celem zapewniania jakości, które opisano w niniejszym poradniku, jest stosowanie sprawiedliwych i skutecznych procedur azylowych, i prowadzenie ich w przejrzysty sposób zgodnie z normami prawnymi określonymi we wspólnym europejskim systemie azylowym. Wprowadzenie w krajowych organach azylowych metodyki zapewniania jakości opartej na cyklu „zaplanuj–wykonaj–sprawdź–działaj” (PDCA) poprawia ich działalność w sposób ciągły i zrównoważony.

Zobowiązanie zarządu do ustanowienia organizacyjnej kultury jakości ma kluczowe znaczenie dla skutecznego funkcjonowania mechanizmów zapewniania jakości. Kulturę jakości w organizacji charakteryzują: zarządzanie zorientowane na wyniki i oparte na faktach, zaangażowanie pracowników, zarządzanie uczeniem się i wiedzą, informacje zwrotne i pozytywne podejście do reagowania na błędy, odpowiednie podejście do świadczenia usług oraz rekrutacja, szkolenia i rozwój zawodowy.

Zapewnianie jakości opiera się na opracowaniu w obrębie organizacji solidnych mechanizmów konsultacji w sprawie jakości oraz na opracowaniu narzędzi zapewniania jakości. Mechanizmy konsultacji mogą przybrać formę nadzoru i mentoringu, stosowania zasady „czworga oczu”, udzielania pomocy lub organizowania regularnych spotkań konsultacyjnych. Narzędzia zapewniania jakości mogą obejmować wytyczne, standardowe procedury operacyjne (SOP), wzory itp.

Narzędzia zapewniania jakości mogą służyć urzędnikom prowadzącym postępowania w ich codziennej pracy i osoby te mogą korzystać z istniejących mechanizmów konsultacyjnych.

Monitorowanie jakości przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji jest ciągłym procesem i z biegiem czasu stwarza możliwość oceny postępów rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu, a także pomaga w określaniu mocnych i słabych stron procedury azylowej. Etapy monitorowania jakości przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji obejmują:

- wybór standardów i wskaźników;
- gromadzenie danych;
- ocenę i analizę;
- informacje zwrotne i sprawozdawczość.

Dodatkowe informacje i działania wspierające przegląd przesłuchań i decyzji oraz uzupełniające monitorowanie jakości obejmują głównie: decyzje drugiej instancji i orzeczenia sądowe, zewnętrzne oceny i audyty, mechanizmy rozpatrywania skarg, ankiety skierowane do wnioskodawców oraz wkład wewnętrznych zainteresowanych stron.

Na podstawie wyników monitorowania i konsultacji z zarządem można opracować zalecenia dotyczące usprawnienia procesów, uzupełnione planem działania na potrzeby ich wdrożenia.



# Wprowadzenie

Procedura azylowa osiąga swoje cele i zapewnia niezbędną ochronę tylko wtedy, gdy jest wdrażana zgodnie z obowiązującymi standardami w każdym indywidualnym przypadku.

Niniejszy poradnik ma na celu wsparcie organów azylowych we wdrażaniu metodyki zapewniania jakości w procedurze azylowej i w dalszym rozwijaniu systemów zarządzania jakością. Środki zapewniania jakości umożliwiają sprawiedliwą, skuteczną i przejrzystą procedurę, która jest przeprowadzana zgodnie z normami prawnymi. W poradniku wyjaśniono, w jaki sposób można wdrożyć te środki w praktyce, aby zapewnić jakość przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji. W zależności od struktury krajowych organów azylowych wytyczne i standardy zawarte w niniejszym poradniku mogą być również przydatne w innych obszarach procedury azylowej, takich jak stosowanie rozporządzenia Dublin III <sup>(5)</sup>, usługi tłumaczenia ustnego, jakość informacji o kraju pochodzenia (IKP), przyjmowanie i inne procedury administracyjne.

Niniejszy poradnik praktyczny podzielono na cztery rozdziały. [Rozdział 1 „Systematyczne podejście do jakości w procedurze azylowej”](#) przedstawia definicje, elementy składowe i wyniki w zakresie jakości, zarządzania jakością i systemów zarządzania jakością. Wyszczególniono w nim również kluczowe pojęcia z teorii zarządzania, które mogą być stosowane przez krajowe organy azylowe. [Rozdział 2 „Mechanizmy konsultacji”](#) podkreśla znaczenie kultury konsultacji w organach azylowych. Przedstawiono w nim też zestaw mechanizmów zapewniających jakość przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji. [Rozdział 3 „Narzędzia zapewniania jakości”](#) skupia się na narzędziach wspierających urzędników prowadzących postępowania w ich codziennej pracy. W rozdziale omówiono, w jaki sposób można rozwijać i aktualizować te narzędzia, a także przedstawiono zalecenia dotyczące optymalnego projektowania i wdrażania narzędzi. [Rozdział 4 „Monitorowanie jakości”](#) określa etapy opracowania metodyki stałego monitorowania jakości procedury azylowej, koncentrując się na przesłuchaniach i decyzjach w pierwszej instancji. Wyszczególniono w nim również działania, które dostarczają danych na potrzeby monitorowania jakości procedury azylowej, umożliwiając wdrożenie działań następczych i usprawnień.

Niniejszy poradnik koncentruje się na zapewnianiu jakości w kontekście rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Szersze omówienie systemów zarządzania jakością w ogólnym ujęciu można znaleźć w literaturze przedmiotu <sup>(6)</sup>.

<sup>(5)</sup> [Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) nr 604/2013](#) z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona), Dz.U. L 180 z 29.6.2013.

<sup>(6)</sup> Zob. np.: Międzynarodowa Organizacja Normalizacyjna (ISO), „ISO 9001:2015: Systemy zarządzania jakością”, <https://www.iso.org/iso-9001-quality-management.html>; Europejska Fundacja Zarządzania Jakością (EFQM), „The EFQM Model” [Model EFQM], <https://efqm.org/the-efqm-model/>; Chartered Quality Institute (CQI), „Knowledge & research” [Wiedza i badania], <https://www.quality.org/knowledge>; American Society for Quality (ASQ), „Quality resources” [Zasoby dotyczące jakości], <https://asq.org/quality-resources>.



# 1. Systematyczne podejście do jakości w procedurze azylowej

Zdefiniowanie jakości jest trudnym zadaniem. Niniejszy rozdział ma na celu określenie podstawowych elementów, które przyczyniają się do jakości procedury azylowej. Zapewnianie jakości w procedurach azylowych nie jest samodzielnym działaniem, dlatego też musi być wspierane przez organizację, która propaguje kulturę jakości. W tym rozdziale przedstawiono niezbędne w tym względzie zasady organizacyjne.

Organy azylowe ustanowiły różne struktury organizacyjne dla funkcji zarządzania jakością, które również przedstawiono w niniejszym rozdziale. Omówiono też główne elementy, które należy wziąć pod uwagę, kiedy organy planują wprowadzenie systemu zarządzania jakością. Jednocześnie rozdział ten wykorzystuje zasady cyklu PDCA w procedurze azylowej.

## 1.1. Zdefiniowanie jakości w procedurze azylowej

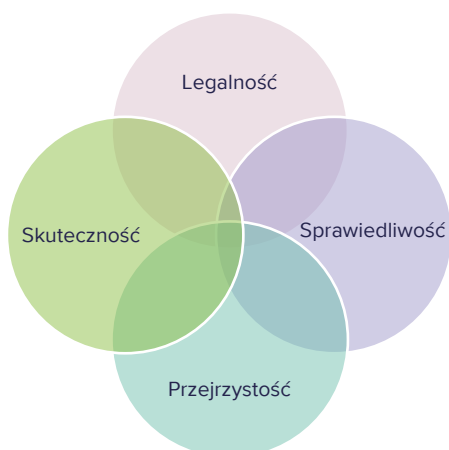
Procedura azylowa jest procedurą administracji publicznej, w związku z czym podlega zasadom praworządności. W ciągu ostatnich dziesięcioleci, równocześnie przestrzegając norm prawnych określonych w przepisach, sektor publiczny wyciągał wnioski z doświadczeń sektora prywatnego pod względem zapewniania jakości. W szczególności podejście do jakości zarówno w sektorze publicznym, jak i prywatnym – w kontekście zgodności z wymogami prawnymi – staje się coraz bardziej zorientowane na usługi <sup>(7)</sup>.

W dziedzinie azylu zarówno społeczeństwo jako całość, jak i osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową są głównymi beneficjentami procedur państwowych. Wnioskodawcy mogą jednak zwrócić się do państwa jedynie w celu złożenia wniosku o udzielenie azylu, dlatego istnieje nierównowaga sił między wnioskodawcami a państwem, którą należy wziąć pod uwagę. Ponadto w procedurze azylowej stawka jest wysoka. Wszelkie niedociągnięcia w jej wdrażaniu mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa wnioskodawców i narazić ich na złe traktowanie. Słabszą pozycję wnioskodawców można zrównoważyć, wdrażając środki służące zapewnieniu jakości rozpatrywania wniosków i udzielania gwarancji proceduralnych. Wysokiej jakości procedury są niezbędne, aby wnioskodawcom, społeczeństwu i innym zainteresowanym stronom zagwarantować pewność, że osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej mogą ją otrzymać.

Jakość w procedurze azylowej obejmuje cztery obszary działania: legalność, sprawiedliwość, skuteczność i przejrzystość (zob. rysunek 1).

<sup>(7)</sup> Więcej informacji na temat teorii zgodności z wymogami, zob. Crosby, P. B., „Quality is Free” [Jakość nic nie kosztuje], McGraw-Hill Book Co., Nowy Jork, 1979 oraz seria norm ISO 9000 dotyczących zasad zarządzania jakością i zorientowania na kliencie.



**Rysunek 1. Cztery elementy przyczyniające się do jakości procedury azylowej**

**Legalność** oznacza, że ramy prawne i gwarancje proceduralne określone w prawie międzynarodowym, unijnym i krajowym oraz odpowiednie orzecznictwo i sprawiedliwość proceduralna są właściwie wdrażane w praktyce.

**Sprawiedliwość** oznacza, że wniosek każdego wnioskodawcy jest oceniany indywidualnie, z uwzględnieniem jego osobistych okoliczności (np. szczególnych potrzeb). Gwarantuje również, że wszyscy wnioskodawcy mają równy dostęp do procedury azylowej i możliwość uczestniczenia w niej oraz mogą korzystać z przysługujących im

praw i wypełniać swoje obowiązki. Ponadto zapewnia, aby podobne wnioski rozpatrywano i oceniano w porównywalny sposób. Sprawiedliwość przyczynia się zarazem do zachowania integralności procedury azylowej, która odnosi się do zdolności organów do wykrywania i zgłaszania nadużyć oraz podejmowania działań w ich sprawie.

**Skuteczność** oznacza terminowe przeprowadzenie procedury azylowej dzięki zoptymalizowanym procesom, które pozwalają na szybkie rozpatrzenie wniosku przy jednoczesnym zapewnieniu jego adekwatności i kompletności. Skuteczna procedura gwarantuje, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową nie czekają nadmiernie długo na rozpatrzenie wniosku. Skuteczność obejmuje również zdolność dostosowania procedury azylowej do zmieniających się okoliczności, którymi charakteryzują się przepływy azylowe, pod względem zarówno wielkości przepływu, jak i rodzajów wniosków.

**Przejrzystość** oznacza, że: procedura azylowa jest przewidywalna dla wnioskodawcy; wnioskodawcy otrzymują odpowiednie informacje, rozumieją swoje prawa i obowiązki oraz procedurę; wydawane decyzje są jasne i dobrze uzasadnione oraz wnioskodawcy mają dostęp do niezależnego doradcy prawnego i skutecznego środka zaskarżenia. Przejrzystość procedur ma nadrzędne znaczenie dla zagwarantowania rozliczalności organów azylowych wobec osób ubiegających się o azyl oraz wobec całego społeczeństwa.

Podsumowując, jakość przekłada się na **sprawiedliwą i skuteczną** procedurę azylową, która jest prowadzona w **przejrzysty** sposób, zgodnie z **normami prawnymi** określonymi w WESA.



## 1.2. Struktura organizacyjna funkcji zarządzania jakością w organach administracji odpowiedzialnych za udzielanie azylu

Krajowe organy azylowe w państwach UE+ są zorganizowane na różne sposoby. Role, obowiązki i uprawnienia w organizacji, w tym te przypisane do działań związanych z zarządzaniem jakością, określa kadra kierownicza najwyższego szczebla <sup>(8)</sup>.

W większości państw UE+ zarządzanie jakością jest w pewnym stopniu zinstytucjonalizowane. Na przykład niektóre organy dysponują specjalną jednostką, personelem wykonującym szczególne obowiązki w zakresie zarządzania jakością czy też posiadają porozumienia obejmujące współpracę z innymi organizacjami. W związku z tym funkcje zarządzania jakością organów azylowych mogą być w pełni scentralizowane lub częściowo zdecentralizowane.

Należy podkreślić, że jakość powinna być wdrażana w całej organizacji zgodnie z zasadą wykonania zadania do końca (ang. *getting the job done*) przez osoby najbardziej kompetentne do pełnienia wymaganych ról. Jest to zasadniczy element zarządzania jakością.

Ponadto posiadanie jednostki, której powierzono zasadnicze zadanie nadzorowania i monitorowania jakości procedury azylowej, ma – zważywszy na wielkość poszczególnych organów – zasadnicze zalety dla organów azylowych. W tym przypadku właściwa jednostka posiada funkcję nadzorczą, co nie oznacza, że w tej jednostce skoncentrowane są wszystkie funkcje zarządzania jakością. Aby zapewnić dobrą administrację w organizacji, należy unikać konfliktu ról i zapewnić niezależność podczas wykonywania przydzielonych zadań. Zarówno w scentralizowanych, jak i częściowo zdecentralizowanych strukturach ważne jest inwestowanie w mechanizmy konsultacji i zdefiniowanie poszczególnych ról (więcej informacji, zob. [rozdział 2 „Mechanizmy konsultacji”](#)).

W tej sekcji przedstawiono główne struktury funkcji zarządzania jakością w organach krajowych <sup>(9)</sup>, podkreślono mocne strony każdej ze struktur i podano zalecenia dotyczące ich wdrożenia. Krajowe struktury mogą przybierać różne formy i kombinacje form inne niż przedstawione poniżej. Struktury te często opierają się na szczególnych cechach organów azylowych, takich jak: wielkość, miejsce prowadzenia działalności, infrastruktura, kultura administracyjna, ramy prawne, liczba pracowników i liczba spraw.

Biorąc pod uwagę cechy poszczególnych organów, przy ustanawianiu systemu zarządzania jakością należy wdrożyć strukturę organizacyjną, która jest odpowiednia do zamierzonego celu.

<sup>(8)</sup> Aby uzyskać więcej informacji, zob. norma ISO 9001, pkt 5.3 „Role, odpowiedzialność i uprawnienia w organizacji” i pkt 7.1.2 „Ludzie”.

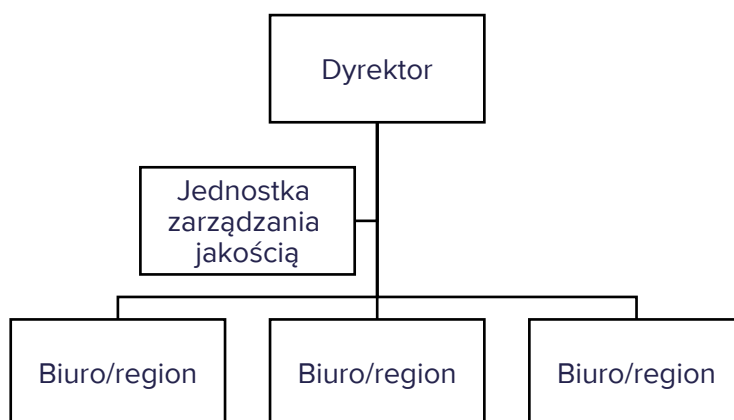
<sup>(9)</sup> Zob. EUAA, [Quality Matrix Report on Quality Management](#) [Sprawozdanie na temat matrycy jakości dotyczące zarządzania jakością], grudzień 2022 r. (dokument zastrzeżony wyłącznie do użytku państw UE+).



### 1.2.1. W pełni scentralizowane funkcje zarządzania jakością

Strukturę tę charakteryzuje obecność centralnej jednostki zarządzania jakością, zazwyczaj w siedzibie głównej organu azylowego (zob. rysunek 2). Może to być specjalna jednostka ds. jakości albo pełniąca tę funkcję jednostka prawna, jednostka odpowiedzialna za koordynację procedury azylowej czy też jednostka ds. zarządzania wyższego szczebla. Jednostce powierzono podstawowe zadania w zakresie monitorowania jakości procedury azylowej i wdrażania działań na rzecz zapewniania jakości.

**Rysunek 2. W pełni scentralizowana struktura**



#### Zalety struktury i mocne strony organizacyjne

- Jednostka zarządzania jakością jest ściśle powiązana z kadrą kierowniczą wyższego szczebla i osobami zaangażowanymi w podejmowanie decyzji.
- Struktura przewiduje wysoki poziom wiedzy specjalistycznej i specjalizacji.
- W całym organie zachowana jest konsekwencja i spójność działań związanych z jakością.
- Przy wdrażaniu środków związanych z jakością w obrębie całego organu zagwarantowana jest obiektywność i niezależność.
- Wiedza jest konsekwentnie przekazywana biuram regionalnym/lokalnym.

#### Elementy, które należy wziąć pod uwagę

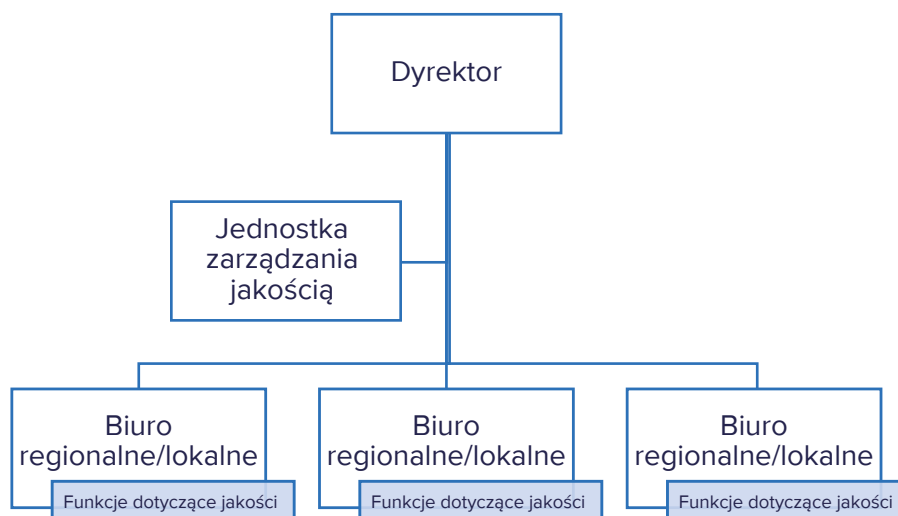
- Odległość od poziomu operacyjnego może mieć wpływ na przepływ informacji i utrzymywanie bliskiego kontaktu z osobami działającymi w terenie.
- Skuteczność procedury może być zagrożona z powodu opóźnień wynikających z logistyki i nadmiernego polegania na scentralizowanym procesie.
- Zapewnienie dostępności zasobów ludzkich dla wszystkich działań może nieść ze sobą wyzwania. Ryzyko ich wystąpienia można złagodzić dzięki misjom wysokiej jakości i ustanowieniu aktywnych kanałów komunikacji w terenie.
- Przy wdrażaniu środków zarządzania jakością, takich jak przeglądy spraw prowadzone przez organ azylowy, możliwe bywa pozyskanie zasobów ze szczebla lokalnego.



### 1.2.2. Częściowo zdecentralizowane funkcje zarządzania jakością

W takiej strukturze działania związane z zarządzaniem jakością są częściowo zdecentralizowane w ramach organu azylowego (zob. rysunek 3). Konkretnie kompetencje i zadania związane z jakością są przypisane do biur regionalnych lub lokalnych, podczas gdy centralna jednostka ds. jakości zachowuje funkcję koordynowania działań i ustalania wymogów jakościowych na szczeblu krajowym. Rodzaj i zakres działań związanych z jakością realizowanych przez biura regionalne lub lokalne może się różnić. Działania te zazwyczaj obejmują prowadzone na pierwszej linii przeglądy jakości poszczególnych spraw.

**Rysunek 3. Struktura częściowo zdecentralizowana (na szczeblu regionalnym)**



#### Zalety struktury i mocne strony organizacyjne

- Bliskość jednostki ds. jakości względem praktyk i procesów operacyjnych w terenie umożliwia przepływ informacji, co pozwala na identyfikację nowych wyzwań, potrzeb i dobrych praktyk.
- Centralna jednostka ds. jakości może skupić się na koordynacji i monitorowaniu działań.

#### Elementy, które należy wziąć pod uwagę

- Niezbędne są: ścisła koordynacja i dysponowanie kanałami komunikacji z centralną jednostką ds. jakości, tak aby zapewnić spójność i usprawnienia wdrażania procesów na szczeblu regionalnym/lokalnym.
- Duża liczba pracowników musi być zaangażowana w działania związane z jakością w biurach regionalnych/lokalnych, co może odciągać zasoby ludzkie od innych procesów.
- Podczas realizacji działań związanych z jakością na szczeblu regionalnym/lokalnym należy zapewnić obiektywność i niezależność.
- Istnieje ryzyko rozwoju rozbieżnych kultur jakości w poszczególnych biurach lokalnych/regionalnych.

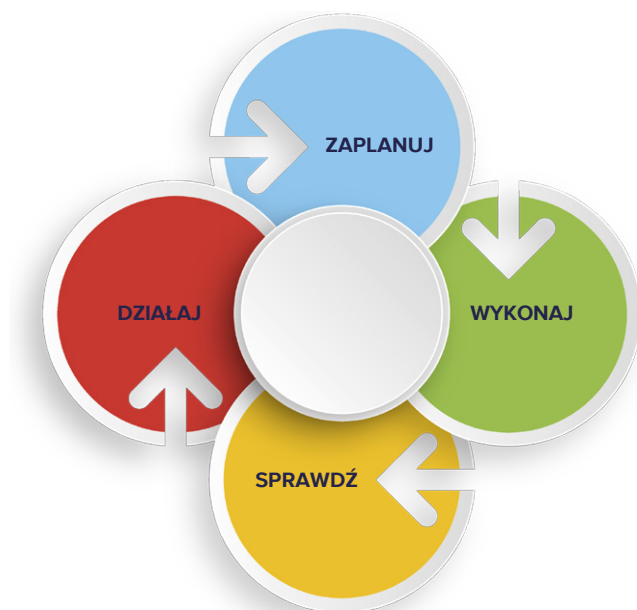
Funkcje zarządzania jakością mogą być również częściowo zdecentralizowane w sposób horyzontalny, na przykład między poszczególnymi jednostkami/departamentami w centrali organu azylowego.



### 1.3. Wdrożenie cyklu „zaplanuj-wykonaj-sprawdź-działaj” w procedurze azylowej

Ustanowienie **sprawiedliwej** i **skutecznej** procedury azylowej, która jest prowadzona w **przejrzysty** sposób zgodnie z **normami prawnymi**, można najlepiej wesprzeć przez wprowadzenie do niej cyklu PDCA.

**Rysunek 4. Cykl PDCA**



Cykl PDCA <sup>(10)</sup> (zob. rysunek 4) jest podejściem do zarządzania stosowanym, aby ułatwić ciągłe doskonalenie produktów i procesów. Cykl PDCA można wdrożyć na potrzeby zarządzania jakością każdego procesu w każdej organizacji, ponieważ łączy on planowanie, wdrażanie, monitorowanie i ciągłe doskonalenie <sup>(11)</sup>. Co ważniejsze, cykl PDCA można zastosować do systemu zarządzania jakością, w którym wzajemnie powiązane i współzależne procesy są zarządzane razem, z myślą o poprawie wyników organizacji.

Ze względu na praktyczny charakter i szerokie zastosowanie w obszarze

zarządzania jakością cykl PDCA może również stanowić podstawę zapewniania jakości w organach azylowych.

Na potrzeby niniejszego poradnika cykl PDCA na poziomie procesu obejmuje m.in. działania organów azylowych opisane na rysunku 5 <sup>(12)</sup>.

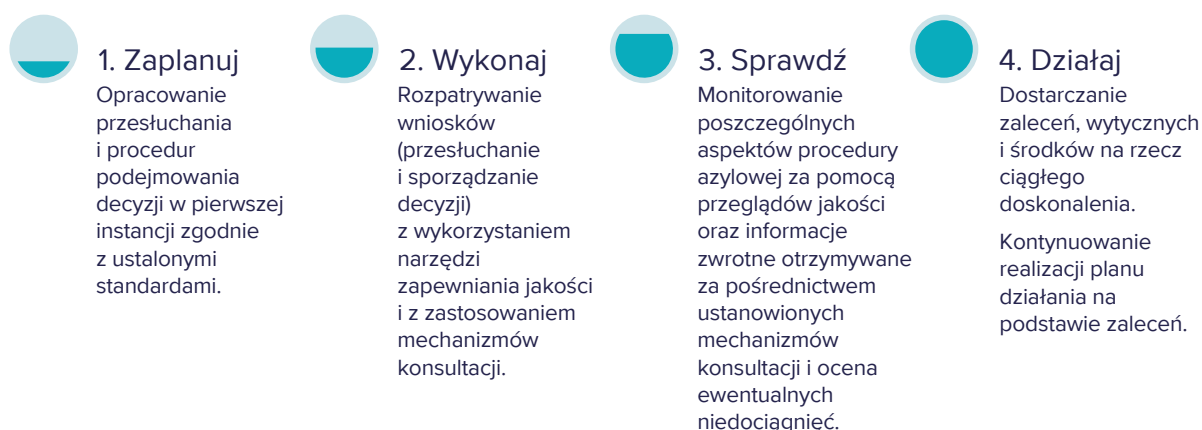
<sup>(10)</sup> W cyklu Deminga („zaplanuj-wykonaj-zbadaj-działaj”) „sprawdź” zastępuje się słowem „zbadaj”, gdy wyniki monitoruje się w celu zbadania zasadności planów za pomocą oznak postępu i sukcesów lub w celu wykrycia problemów i obszarów wymagających poprawy (zob. strona internetowa Instytutu Deminga dostępna pod adresem <https://deming.org/explore/pdsa/>).

<sup>(11)</sup> Cykl PDCA stanowi podstawę norm systemu zarządzania jakością ISO 9001. Więcej informacji na temat cyklu PDCA, zob. ASQ, „What is the plan–do–check–act (PDCA) cycle?” [Czym jest cykl zaplanuj-wykonaj-sprawdź-działaj (PDCA)?], <https://asq.org/quality-resources/pdca-cycle>.

<sup>(12)</sup> Zob. też EUAA, *Quality Matrix Report on Quality Management* [Sprawozdanie na temat matrycy jakości dotyczące zarządzania jakością], grudzień 2022 r. (dokument zastrzeżony wyłącznie do użytku państw UE+).



## Rysunek 5. Cykl PDCA na potrzeby zapewniania jakości w procedurze azylowej



## 1.4. Zasady organizacyjne na rzecz skutecznej kultury jakości

Organizacje, które wspierają kulturę jakości, dysponują szeregiem zasad organizacyjnych. Przyjęcie ich pozwala organom skutecznie wdrażać działania związane z zarządzaniem jakością. Zasady te opisano poniżej <sup>(13)</sup>.

### 1.4.1. Przywództwo i zaangażowanie kadry kierowniczej

Wdrożenie środków zapewniania jakości wymaga zasobów i czasu, natomiast ich pozytywny wpływ nie zawsze jest widoczny dla jednostek operacyjnych w perspektywie krótkoterminowej. W związku z tym niezwykle ważne jest, aby kadra kierownicza najwyższego szczebla kierowała odpowiednimi działaniami, była gotowa do wprowadzenia usprawnień i otwarta na informacje zwrotne. Zaleca się, aby osoba kierująca jednostką zarządzania jakością lub urzędnik odpowiedzialny za koordynację działań związanych z zarządzaniem jakością podlegali bezpośrednio kierownictwu najwyższego szczebla organu azylowego, na którym spoczywa ogólna odpowiedzialność i rozliczalność.

### 1.4.2. Zarządzanie zorientowane na wyniki i oparte na faktach

Aby wdrożyć skuteczne procesy zarządzania jakością, organ powinien być zorientowany na wyniki. W związku z tym powinien opierać swoje decyzje na faktach i przepisach prawa, wytycznych operacyjnych oraz dostępnych danych i informacjach, aby podejmować świadome, skuteczne i obiektywne decyzje zarządcze. Umożliwi to organom rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w sposób zgodny z ramami prawnymi i wynikającymi z nich obiektywnymi kryteriami.

<sup>(13)</sup> Aby uzyskać więcej informacji, zob. zasady doskonałości wspólnych ram oceny (CAF) (w europejskiej sieci administracji publicznej (EUPAN) i Europejskim Instytucie Administracji Publicznej (EIPA), [Common Assessment Framework: The European model for improving public organisations through self-assessment](https://asq.org/quality-resources/iso-9000) [Wspólne ramy oceny: europejski model doskonalenia organizacji publicznych poprzez samoocenę], 2020) oraz zasady zarządzania jakością ISO 9000, dostępne na stronie <https://asq.org/quality-resources/iso-9000>.



### 1.4.3. Zaangażowanie pracowników

Samo zaangażowanie kadry kierowniczej nie jest skuteczne, jeśli kultura organizacyjna (tj. zbiór wspólnych założeń, które kierują zbiorowymi zachowaniami) <sup>(14)</sup> nie uznaje znaczenia jakości. Osiągnięcie wymaganego poziomu jakości zależy od każdej osoby w organizacji. Pracownicy na wszystkich szczeblach stanowią istotę organizacji. Wkład pracowników należy zmaksymalizować przez ich zaangażowanie oraz stworzenie środowiska pracy, w którym pracownicy wyznają te same wartości i obracają się w kulturze zaufania, otwartości, upodmiotowienia i uznania. Jeżeli wszyscy pracownicy (np. urzędnicy prowadzący postępowania, urzędnicy ds. IKP) uczestniczą w tej kulturze jakości, bardziej prawdopodobne jest, że rezultaty ich pracy będą wysokiej jakości. Zaleca się, aby kierownictwo wyższego szczebla przewodziło działaniom związanym z zarządzaniem jakością, dążąc do propagowania kultury jakości, tak aby stała się ona częścią codziennej pracy organizacji <sup>(15)</sup>.

### 1.4.4. Organizacja ucząca się

Organizacje trwałe i odnoszące sukcesy to te, które dostosowują się do stale zmieniającego się środowiska przez uczenie się. W tym celu należy umożliwić pracownikom zwiększanie ich potencjału i tworzenie nowych wzorców myślenia, co z kolei może przyczynić się do realizacji misji organizacji. Kluczowym elementem organizacji uczącej się jest uczenie się od zespołów, ponieważ zespoły są siłą napędową zdobywania wiedzy w nowoczesnych organizacjach <sup>(16)</sup>.

Uczenie się za pośrednictwem zespołów jest napędzane przez dialog i wspierane przez budowanie kultury konsultacji w organach azylowych, co szczegółowo opisano w [rozdziale 2 „Mechanizmy konsultacji”](#). Powyższe rozwiązania mogą bezpośrednio wspierać doskonalenie procesów w organizacji, ponieważ to przez prowadzenie dialogu wykrywa się luki w wiedzy, omawia sposoby ich wypełnienia i motywuje członków zespołu do aktywnego udziału we wdrażaniu środków poprawy.

### 1.4.5. Zarządzanie wiedzą

Wiedza jest niematerialnym, ale wysoko cenionym zasobem organizacyjnym, a zarządzanie nią stało się kluczową częścią strategii nowoczesnych organizacji <sup>(17)</sup>.

W praktyce w strategii zarządzania wiedzą priorytetowo traktuje się następujące elementy: wyciąganie wniosków z doświadczeń, poprawa dostępu do dokumentów i zarządzanie nimi, tworzenie i dostarczanie najlepszych praktyk i innowacji <sup>(18)</sup>.

<sup>(14)</sup> Ravasi, D. i Schultz, M., „Responding to Organisational Identity Threats: Exploring the Role of Organisational Culture” [Reagowanie na zagrożenia tożsamości organizacyjnej. Odkrywanie roli kultury organizacyjnej.], *Academy of Management Journal*, t. 49, nr 3, czerwiec 2006 r., s. 433–458.

<sup>(15)</sup> Więcej informacji na temat inicjatyw związanych z zapewnianiem jakości, zob. Refworld, *Quality assurance* [Zapewnianie jakości], <https://www.refworld.org/qualityassurance.html>.

<sup>(16)</sup> Zob. więcej w: Senge, P. M., „The Fifth Discipline: The Art and Practice of the Learning Organisation” [Piąta dyscyplina: sztuka i praktyka organizacji uczącej się], Random House, Londyn, 1990, s. 10.

<sup>(17)</sup> Lambe, P. i Milton, N., „The Knowledge Manager’s Handbook: a step-by-step guide to embedding effective knowledge management in your organization” [Podręcznik menedżera wiedzy: przewodnik krok po kroku dotyczący wdrażania skutecznego zarządzania wiedzą w organizacji], Kogan Page Limited, 2016, s. 7–8, analiza wyników ankiety przeprowadzonej przez Knoco Ltd. w 2014 r.

<sup>(18)</sup> Lambe, P. i Milton, N., „The Knowledge Manager’s Handbook: a step by step guide to embedding effective knowledge management in your organization” [Podręcznik menedżera wiedzy: przewodnik krok po kroku dotyczący wdrażania skutecznego zarządzania wiedzą w organizacji], Kogan Page Limited, 2016, s. 9–10.



Wiedzę można sklasyfikować w różnych grupach, na przykład może ona być operacyjna – odnosząca się do codziennych funkcji roboczych organizacji (choćby wiedza zawarta w dostępnych SOP). Wiedza może być również strategiczna – odnosząca się do misji organizacji (np. wiedza wynikająca z krajowych ram prawnych). Może być jawna (tj. zorganizowana w taki sposób, aby wszyscy pracownicy mieli do niej dostęp), a także może być ukryta lub dorozumiana. Z wiedzą ukrytą członkowie organizacji obcuja indywidualnie i jest ona dodatkowo wzmocniana za pośrednictwem wspólnoty praktyków, co opisano bardziej szczegółowo w mechanizmach konsultacji w [rozdziale 2 „Mechanizmy konsultacji”](#).

Zarządzanie wiedzą należy traktować jako ciągły proces, włączony do polityki organizacji <sup>(19)</sup>. W tym względzie kluczowe znaczenie ma koordynacja strategii zarządzania wiedzą w obrębie organu, ponieważ zapewnia ona skuteczne dostarczanie, przekazywanie i wykorzystywanie wiedzy uzyskiwanej od wszystkich pracowników.

#### **1.4.6. Informacje zwrotne i pozytywne podejście do reagowania na błędy**

Wprowadzenie organizacji uczącej się jest możliwe tylko wtedy, gdy informacje zwrotne są przekazywane w sposób motywacyjny i konstruktywny. Błędne decyzje przy rozpatrywaniu wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej mogą mieć istotnie szkodliwy wpływ na osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową. Należy zatem wprowadzić mechanizmy zapewniania jakości, aby zapobiegać tego rodzaju sytuacjom i je zmieniać. Należy zarazem doceniać uczenie się na błędach, tak aby personel nie bał się wspomnieć o popełnionych błędach i nie obawiał się otrzymywać informacji zwrotnych. Zaleca się również uczenie się na podstawie najlepszych praktyk, ponieważ zachęca to do rozwijania pożądanych zachowań lub procesów i zapewnia uznanie zasłużonym pracownikom. Pozytywne podejście do reagowania na błędy można zastosować w praktyce z wykorzystaniem zasady „czworga oczu” i konsultacji, które umożliwiają przekazywanie informacji zwrotnych urzędnikowi prowadzącemu postępowanie (więcej informacji, zob. [rozdział 2 „Mechanizmy konsultacji”](#)).

#### **1.4.7. Odpowiednie podejście do świadczenia usług**

Odpowiednie podejście do świadczenia usług oznacza nadanie priorytetu wymogom zewnętrznym i wewnętrznym beneficjentów usług organizacji, na których decyzje takiej organizacji mają duży wpływ. Zewnętrznymi beneficjentami usług organów azylowych są głównie osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową, ale także obywatele danego kraju, ponieważ organizacje publiczne służą interesowi publicznemu. Wewnętrznymi beneficjentami usług organów azylowych są pracownicy, którzy polegają na wynikach pracy danej osoby lub działu, aby mogli świadczyć usługi (np. urzędnicy prowadzący postępowania korzystają z produktów dotyczących IKP wydanych przez współpracowników pracujących jako urzędnicy ds. IKP).

<sup>(19)</sup> Perrott, B., „Organisational Knowledge Management Dynamics: Insights and Perspectives” [„Dynamika zarządzania wiedzą organizacyjną: spostrzeżenia i perspektywy”], w: „From Knowledge Management to Learning Organisation to Innovation: The Way Ahead!” [„Od zarządzania wiedzą przez organizację uczącą się do innowacji. Droga naprzód”], Fawzy, S. i in., Cambridge Scholars Publishing, 2015, s. 82–86.



### 1.4.8. Rekrutacja, szkolenia i rozwój zawodowy

Personel odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej musi posiadać odpowiednią wiedzę, umiejętności i przejść właściwe szkolenie, aby móc wydawać decyzje oparte na faktach. Organy azylowe powinny zapewnić dostępność odpowiednich zasobów i zatrudnić odpowiednią liczbę pracowników posiadających kwalifikacje niezbędne do przeprowadzania przesłuchań i wydawania decyzji w pierwszej instancji.

Odpowiedni pracownicy powinni przejść niezbędne szkolenie w zakresie ochrony międzynarodowej <sup>(20)</sup>. Zapewni to prawidłowy rozwój zawodowy i rozwój zdolności, ułatwi konwergencję metod, decyzji i praktyk oraz zagwarantuje, że pracownicy będą na bieżąco z nowymi praktykami, polityką, orzecznictwem i ustawodawstwem. Szkolenia są również okazją dla starszych urzędników prowadzących postępowania do poszerzenia swojej wiedzy i specjalizacji w obszarach tematycznych, dla pracowników na stanowiskach kierowniczych do podniesienia swoich umiejętności, a dla organizacji – do propagowania kultury uczenia się przez całe życie. Konieczne jest również przeszkolenie specjalistów w zakresie działań związanych z zarządzaniem jakością, na przykład na temat sposobów monitorowania jakości decyzji azylowych i przesłuchań oraz przekazywania informacji zwrotnych. Kierownictwo może również uzupełniać formalne szkolenia działaniami związanymi z budowaniem potencjału w miejscu pracy, takimi jak specjalne warsztaty. Rozwój zdolności i szkolenia są ważne dla zwiększenia motywacji i uniknięcia wysokiej rotacji personelu. Zadbanie o dobrostan pracowników ma również kluczowe znaczenie dla skutecznego funkcjonowania organów azylowych.



#### Powiązane publikacje EUAA

EASO, [\*Poradnik praktyczny dotyczący dobrobytu pracowników zajmujących się azylem i przyjmowaniem uchodźców – Część I: Standardy i polityka\*](#), wrzesień 2021 r. Celem tego praktycznego poradnika jest wspieranie kadry kierowniczej w zapobieganiu powstawaniu napięcia, ograniczaniu go oraz rozwiązywaniu sytuacji z nim związanych u osób pracujących w obszarze azylu.

EASO, [\*Poradnik praktyczny dotyczący dobrobytu pracowników zajmujących się azylem i przyjmowaniem uchodźców – Część II: Zestaw narzędzi na rzecz dobrobytu pracowników\*](#), wrzesień 2021 r. W części II zaproponowano praktyczne narzędzia, ćwiczenia i działania w zakresie budowania zdolności służące spełnieniu standardów dobrostanu pracowników.

Zasady opisane powyżej można sformalizować, wprowadzając systemy zarządzania jakością. Organizacje mogą angażować się w działania na rzecz zapewniania jakości, nie mając systemu zarządzania jakością. Posiadanie systemu zarządzania jakością może jednak pozwolić organom azylowym na dalszy postęp pod względem poprawy wyników i usprawnienia procesów.

<sup>(20)</sup> Zob. np. moduły szkoleniowe EUAA dotyczące przesłuchań i oceny dowodów.



Przyjęcie systemu zarządzania jakością jest podejściem do zarządzania, które ma sprawić, że działania związane z zarządzaniem jakością będą bardziej systematyczne, a także kompleksowe i ciągłe. System zarządzania jakością można opracować i wdrożyć w organie azylowym w drodze projektu. Ostatecznym celem systemu jest ciągła i zrównoważona poprawa wyników organizacji <sup>(21)</sup>. W ten sposób system zarządzania jakością przyczynia się z czasem do zwiększenia dojrzałości organizacji.

W niniejszym poradniku nie omówiono szczegółowo systemów zarządzania jakością. W poniższej ramce zawarto jednak kluczowe elementy, które organy powinny wziąć pod uwagę, gdy planują wprowadzenie systemu zarządzania jakością w procedurze azylowej, w szczególności w procesie rozpatrywania wniosków.



#### System zarządzania jakością: główne elementy i czynniki decydujące o powodzeniu

**Dostosowanie do celów.** Każdy system zarządzania jakością powinien być dostosowany do danej struktury organu azylowego i świadczonych przez niego usług oraz powinien używać języka organizacji.

**Zaangażowanie kadry kierowniczej wyższego szczebla.** Kadra kierownicza wyższego szczebla musi od samego początku nadawać ton działaniom prowadzonym w ramach systemu zarządzania jakością. Zarazem kluczowe znaczenie ma wprowadzenie praktyki regularnego składania sprawozdań przez kadrę kierowniczą na temat wdrażania procedury azylowej i skuteczności powiązanych procesów. Regularny przegląd wyników osiągniętych w ramach systemu oraz wymagane działania zapobiegawcze i naprawcze przeprowadzane przez kadrę kierowniczą wyższego szczebla są również niezbędnymi elementami skutecznego systemu zarządzania jakością.

**Ciągłość.** Działania w ramach systemu zarządzania jakością nie są działaniami jednorazowymi. Przeciwnie, ich celem jest zapewnienie w organizacji ciągłego doskonalenia i uczenia się poprzez okresowe monitorowanie, ocenę i przegląd systemu.

**Skuteczność.** Możliwe jest wykazanie pozytywnego oddziaływania systemu zarządzania jakością na organ polegającego na poprawie wydajności procesów organu, jeśli chodzi o osiągnięcie zamierzonych wyników wnoszących wartość dodaną (nie tylko na papierze).

**Aktualny system dokumentacji.** Może to być podręcznik jakości lub podobna dokumentacja, która opisuje system zarządzania jakością danego organu.

<sup>(21)</sup> Zgodnie z ISO 9001 system zarządzania jakością jest zorganizowanym i sformalizowanym systemem, który składa się z udokumentowanych zasad, procesów, obowiązków i procedur niezbędnych organizacji do dostarczania produktów i świadczenia usług oraz prowadzenia działalności w sposób odpowiadający potrzebom i oczekiwaniom zainteresowanych stron.





## Najważniejsze zagadnienia z rozdziału 1

Rezultatem wprowadzenia odpowiednich środków kontroli jakości jest sprawiedliwa i skuteczna procedura azylowa prowadzona w przejrzysty sposób zgodnie z normami prawnymi określonymi w WESA.

Struktura krajowych organizacji azylowych na poziomie funkcji zarządzania jakością może się różnić ze względu na ich szczególne cechy, takie jak wielkość i liczba pracowników, miejsce prowadzenia działalności, infrastruktura, kultura administracyjna, ramy prawne i liczba prowadzonych spraw. Funkcje zarządzania jakością mogą być w pełni scentralizowane lub częściowo zdecentralizowane. Każda z tych struktur ma swoje zalety przy wdrażaniu działań związanych z zarządzaniem jakością oraz wyzwania, które należy ograniczyć.

Kultura jakości organów azylowych znajduje odzwierciedlenie w określonych zasadach:

- wsparcie zarządzania;
- zarządzanie zorientowane na wyniki i oparte na faktach;
- zaangażowanie pracowników;
- organizacja ucząca się;
- zarządzanie wiedzą;
- informacje zwrotne i pozytywne podejście do reagowania na błędy;
- odpowiednie podejście do świadczenia usług;
- rekrutacja, szkolenia i rozwój zawodowy.

Przyjęcie systemu zarządzania jakością jest podejściem do zarządzania, które ma sprawić, że działania związane z zarządzaniem jakością będą bardziej systematyczne, a także kompleksowe i ciągłe. Ostatecznym celem jest ciągła i zrównoważona poprawa wyników organizacji.



## 2. Mechanizmy konsultacji

Organy azylowe potrzebują skutecznych procedur konsultacji wewnętrznych, aby zagwarantować wysokiej jakości przesłuchania i decyzje, zważywszy na znaczenie indywidualnej oceny i kluczową rolę, jaką odgrywa w tej procedurze urzędnik prowadzący postępowanie. Jest to tym ważniejsze, biorąc pod uwagę złożoność procedury rozpatrywania wniosków, dużą różnorodność wniosków o udzielenie azylu oraz nierzadko szybko zmieniające się okoliczności w krajach pochodzenia wnioskodawców.

Mechanizmy konsultacji odwołują się do praktyk ugruntowanych w organizacji, które umożliwiają na co dzień otwarty dialog w obrębie danego organu. Osoby pracujące na rzecz danego organu powinny czuć się bezpiecznie, tak aby nie bały się zadawać pytań, udzielać porad i prosić o nie oraz dzielić się swoimi obawami i pomysłami, a także były otwarte na otrzymywanie nowych informacji i informacji zwrotnych.

**Kulturę konsultacji** można rozwijać przez systematyczne wprowadzanie mechanizmów zapewniających regularny dialog. Takie mechanizmy mogą być poddawane okresowym przeglądom w celu ciągłego znajdowania możliwych sposobów na ich ulepszenie. Monitorowanie jakości i ciągłe konsultacje w obrębie organu i z zewnętrznymi zainteresowanymi stronami mogą prowadzić do tworzenia nowych lub dostosowanych środków zapewniania jakości.



Mechanizmy konsultacji to konkretne środki mające na celu wdrożenie zasad organizacyjnych przedstawionych w [sekcji 1.4. „Zasady organizacyjne na rzecz skutecznej kultury jakości”](#), w tym zasad dotyczących zaangażowania pracowników, odpowiedniego podejścia do świadczenia usług i uczenia się za pomocą dyskusji i informacji zwrotnych. W związku z tym konsultacje mają stale uwzględniać kwestie jakości podczas przesłuchań i procesów podejmowania decyzji.

W niniejszym rozdziale przedstawiono zestaw mechanizmów konsultacji, które mogą pomóc w zapewnieniu jakości przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji. Mechanizmy te mają się wzajemnie uzupełniać. Organy powinny mieć możliwość stosowania ich kombinacji w zależności od indywidualnych potrzeb. Należy je stosować z uwzględnieniem kontekstu krajowego i w razie potrzeby odpowiednio dostosowywać.



Należy pamiętać, że w kontekście azylu konieczne jest zapewnienie poufności osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, na przykład w przypadku wykorzystywania lub udostępniania danych osobowych związanych z wnioskami <sup>(22)</sup>.

<sup>(22)</sup> Oprócz poufności właściwej kontekstowi azylowemu zastosowanie mają ogólne przepisy dotyczące ochrony danych. Zob. [rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady \(UE\) 2016/679](#) z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie ochrony osób fizycznych w związku z przetwarzaniem danych osobowych i w sprawie swobodnego przepływu takich danych oraz uchylenia dyrektywy 95/46/WE (ogólne rozporządzenie o ochronie danych).



## 2.1. Nadzór i mentoring

Nadzór i mentoring mają na celu zapewnienie, by zadania wykonywane były zgodnie z ustalonymi standardami. Dzięki nim urzędnicy prowadzący postępowania otrzymują praktyczne porady i regularne informacje zwrotne podczas codziennej pracy i są to narzędzia stanowiące pierwszą linię zapewniania jakości.

**Nadzór** odnosi się do formalnej odpowiedzialności za zapewnienie sprawnego i prawidłowego wykonywania zadań zgodnie z prawem i wewnętrznymi wytycznymi.

**Mentoring** lub coaching koncentruje się na podnoszeniu umiejętności i wiedzy urzędników prowadzących postępowania poprzez słuchanie, wyjaśnianie i podawanie przykładów.

Nadzór i mentoring często idą ze sobą w parze i oba te narzędzia przyczyniają się do osiągnięcia i utrzymania standardów określonych w procedurze azylowej. Przełożony może również prowadzić mentoring w ramach swoich zadań. Niektóre organy azylowe mają również liderów zespołów, którzy przyjmują na siebie obowiązki związane z nadzorem, np. prawidłowego wdrożenia prawa i wewnętrznych wytycznych. Liderzy zespołów mogą również pełnić funkcje mentorskie.

Nadzór i mentoring są kluczowymi narzędziami umożliwiającymi urzędnikom prowadzącym postępowania zyskanie większej niezależności w miarę zdobywania doświadczenia. Urzędnicy prowadzący postępowania, którzy zaczynają swoją pracę, potrzebują wielu przykładów z życia wziętych i porad dotyczących sposobu wykonywania zadań. Wraz z nabywaniem doświadczenia przełożony lub mentor może przejść do roli coacha, co ostatecznie sprawia, że inicjatywa poszukiwania porad leży po stronie urzędników prowadzących postępowania.



Nadzór i mentoring przyczyniają się również do zapobiegania **stresowi zawodowemu**, jego wykrywania i ograniczania lub radzenia sobie z nim, dzięki indywidualnym dyskusjom, sesjom z informacjami zwrotnymi i propagowaniu samoopieki <sup>(23)</sup>. Oczekuje się, że urzędnicy prowadzący postępowania będą osiągać cele ilościowe, przygotowywać dobrze uzasadnione decyzje i komunikować się z wnioskodawcami, którzy nie są chętni do współpracy lub którzy mają za sobą traumatyczne doświadczenia. Taka długotrwała ekspozycja może prowadzić do wystąpienia wtórnej traumatyzacji <sup>(24)</sup> u urzędnika prowadzącego postępowania i oddziaływać na jego zdolność do prowadzenia przesłuchań oraz podejmowania decyzji w sposób obiektywny i bezstronny, co może wpływać na jakość wyników.

<sup>(23)</sup> Więcej informacji na temat tego, w jaki sposób mentoring, oprócz samoopieki, może przyczynić się do dobrostanu urzędników prowadzących postępowania, zob. EASO, [Poradnik praktyczny dotyczący dobrobytu pracowników zajmujących się azylem i przyjmowaniem uchodźców – Część II: Zestaw narzędzi na rzecz dobrobytu pracowników](#), wrzesień 2021 r., sekcja 2.5 „Samoocena: test wypalenia zawodowego”, s. 25–26.

<sup>(24)</sup> Wtórna traumatyzacja, znaną również jako trauma zastępcza, można określić jako intensywną reakcję i doświadczanie objawów traumy przez osoby, które słuchają o traumatycznych doświadczeniach innych osób. Więcej informacji, zob. EASO, [Poradnik praktyczny dotyczący dobrobytu pracowników zajmujących się azylem i przyjmowaniem uchodźców – Część II: Zestaw narzędzi na rzecz dobrobytu pracowników](#), wrzesień 2021 r., s. 74.



**Praktycznymi przykładami tego, w jaki sposób nadzór i mentoring mogą przyczynić się do poprawy jakości, są m.in.:**

- udzielanie porad urzędnikom prowadzącym postępowania podczas przerw w przesłuchaniach;
- udział w całych przesłuchaniach w celu udzielania urzędnikom prowadzącym postępowania praktycznych informacji zwrotnych na temat aspektów, które nie są widoczne w zapisie przesłuchania, takich jak komunikacja urzędnika z wnioskodawcą i atmosfera stworzona podczas przesłuchania;
- przekazywanie urzędnikom prowadzącym postępowania, w formie pisemnej lub ustnej, szczegółowych informacji zwrotnych na temat projektów decyzji w ramach procesu zatwierdzania decyzji;
- omawianie (w tym podczas dyskusji w cztery oczy) z urzędnikami prowadzącymi postępowania kwestii, które powodują stres w pracy.



**Dobra praktyka**

W Niderlandach nowi urzędnicy prowadzący postępowania są przydzielani do miejsca, w którym przechodzą szkolenie w grupach liczących maksymalnie 12 osób, zanim rozpoczną pracę w biurach regionalnych. Po ukończeniu szkolenia teoretycznego rozpatrują oni wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej odpowiednie do ich poziomu wiedzy, a w miarę zdobywania doświadczenia – wnioski coraz bardziej złożone. Mentor uważnie śledzi ich pracę.

Gdy ich wiedza na temat prowadzenia przesłuchań i sporządzania decyzji jest na odpowiednim poziomie, prowadzą taką samą liczbę spraw, jaką zajmowałiby się w biurze regionalnym. Po upływie jednego roku praktyk uznaje się, że urzędnicy prowadzący postępowania posiadają niemal pełne kwalifikacje. Dołączają do biura regionalnego i oczekuje się, że będą samodzielnie zarządzać wnioskami zgodnie z istniejącymi praktykami, takimi jak zasada „czworga oczu” lub konsultacje ze starszymi stażem urzędnikami prowadzącymi postępowania.

## 2.2. Zasada „czworga oczu”

Zasada „czworga oczu” odnosi się do praktyki polegającej na tym, że co najmniej jedna osoba inna niż urzędnik prowadzący postępowanie przegląda projekt decyzji w sprawie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Głównym powodem stosowania zasady „czworga oczu” jest duży wpływ decyzji azylowej na życie wnioskodawcy. Proces podejmowania decyzji jest złożony. Stosowanie tej zasady zmniejsza ryzyko stronniczości i błędów podczas indywidualnej oceny, ponieważ pozwala urzędnikom prowadzącym postępowania na uzyskanie drugiej opinii i daje im możliwość wprowadzenia niezbędnych zmian w decyzji w sprawie danego wniosku przed jej wydaniem.



Zaleca się stosowanie zasady „czworga oczu” do wszystkich decyzji. Aby zapewnić sprawny przebieg procesu decyzyjnego, konieczność przeglądu i stopień jego szczegółowości mogą się różnić w zależności od doświadczenia urzędnika prowadzącego postępowanie i złożoności danej sprawy. Na przykład w przypadku bardziej doświadczonych urzędników prowadzących postępowania lub mniej złożonych spraw wystarczający może być przegląd samej decyzji, bez przeglądania zapisu przesłuchania.

Zasada „czworga oczu” jest często stosowana przez liderów zespołów lub przełożonych, którzy przeglądają decyzje sporządzone przez urzędników prowadzących postępowania przed ich zatwierdzeniem. Można ją jednak również wdrożyć w drodze wzajemnego przeglądu, w szczególności w przypadku bardziej doświadczonych urzędników prowadzących postępowania. Kontrolę „czworga oczu” można uzupełnić scentralizowanym przeglądem przeprowadzanym przez kadrę kierowniczą w celu zapewnienia harmonizacji praktyk decyzyjnych przez osoby bezpośrednio odpowiedzialne za wdrażanie polityki.

## 2.3. Regularne konsultacje

Organy azylowe działają w szybko zmieniającym się otoczeniu, w którym nowe orzecznictwo, nowa polityka i wnioskodawcy z różnych krajów pochodzenia wymagają ciągłego dostosowywania się do zmian. Regularne konsultacje w obrębie organu oraz między nim a zewnętrznymi zainteresowanymi stronami zapewniają gotowość organu azylowego do reagowania na wszelkie zmiany. Tworzenie nowych pomysłów i innowacyjnych rozwiązań napotkanych problemów jest możliwe dzięki różnym rodzajom konsultacji, na przykład dzięki interwizji i wspólnocie praktyków.

Regularne konsultacje umożliwiają prowadzenie dyskusji w organizacjach wnoszących różne perspektywy i stanowią forum zarówno omawiania problemów związanych z jakością, jak i znajdowania rozwiązań. Regularne konsultacje i wymiana informacji mogą również zwiększyć motywację pracowników i poprawić ich dobrostan, ponieważ pozwalają zrozumieć strategiczny kierunek organizacji i sposób, w jaki pracownicy się do niego przyczyniają.

Regularne konsultacje mogą odbywać się na różnych szczeblach.

### 2.3.1. Konsultacje z urzędnikami prowadzącymi postępowania

Regularne konsultacje między urzędnikami prowadzącymi postępowania a przełożonymi lub liderami zespołów są niezbędnym narzędziem poprawy jakości procedury rozpatrywania wniosków. Konsultacje są punktem wyjścia do oddolnego informowania o nowych wyzwaniach i możliwościach usprawnień. Stanowią forum, na którym współpracownicy mogą omawiać wspólne problemy i natychmiast znajdować rozwiązania. Umożliwiają również przełożonym i liderom zespołów wyjaśnianie i omawianie nowych polityk, strategii i priorytetów oraz potencjalnych powiązanych narzędzi zapewniania jakości, które mogą mieć wpływ na rozpatrywanie wniosków.

W konsultacjach między urzędnikami prowadzącymi postępowania a osobami nadzorującymi lub liderami zespołów zazwyczaj uczestniczą urzędnicy prowadzący postępowania z tego samego zespołu lub oddziału, wraz z ich bezpośrednim opiekunem lub liderem zespołu.



W konsultacjach mogą również uczestniczyć urzędnicy prowadzący postępowania, którzy rozpatrują wnioski z tego samego kraju pochodzenia lub pracują w ramach tej samej procedury specjalnej. Zaleca się regularne zapraszanie na te spotkania specjalistów z tej samej organizacji, na przykład specjalisty ds. osób wymagających szczególnego traktowania, specjalisty ds. IKP, specjalisty ds. wykluczenia lub specjalisty ds. prawnych, w zależności od tego, jakich porad potrzebują urzędnicy prowadzący dane postępowania.

Urzędnicy prowadzący postępowania często mogą określić, jakiego rodzaju wsparcia potrzebują i gdzie mogą istnieć luki w dostępnych dla nich praktycznych narzędziach. W konsultacjach z udziałem urzędników prowadzących postępowania omawia się te potrzeby i luki. Liderzy zespołów są często odpowiedzialni za zapewnienie jakości przesłuchań i decyzji w swoim zespole, więc mogą stanowić niejako pomost między urzędnikami prowadzącymi postępowania a kadrą kierowniczą.

**W ramach konsultacji można na przykład omówić:**

- luki wykryte przez urzędników prowadzących postępowania w narzędziach zapewniania jakości i propozycje wypełnienia tych luk;
- przydzielanie spraw i podział pracy;
- potrzeby szkoleniowe;
- powtarzające się w zespole wyzwania związane z przesłuchaniami i decyzjami oraz środki, które stanowią odpowiedź na te wyzwania;
- ustalenia wynikające z monitorowania jakości przesłuchań i decyzji oraz inne informacje zwrotne, które odnoszą się do jakości przesłuchań i decyzji;
- strategie i priorytety organizacji.





### Interwizja jako rodzaj konsultacji

Specyficznym rodzajem konsultacji, który może być stosowany wśród urzędników prowadzących postępowania, jest interwizja. Jest to forma rozwoju wiedzy w niewielkiej grupie, której członkowie borykają się ze wspólnym wyzwaniem lub problemem. Podstawowymi elementami interwizji są wzajemne wsparcie i konsultacje między partnerami na równych pozycjach. Jest to okazja dla specjalistów i współpracowników do zapoznania się z wiedzą fachową innych osób, aby pomóc im w uzyskaniu cennych nowych spostrzeżeń.

Interwizja może pomóc na przykład w:

- rozwiązywaniu problemów i w radzeniu sobie z problematycznymi sytuacjami;
- dostarczaniu informacji na temat osobistych nawyków i wzorców, które mają urzędnicy prowadzący postępowania i które mogłyby wpłynąć na ich pracę z wnioskodawcami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową;
- umożliwieniu komunikacji między różnymi specjalistami i wypracowaniu wspólnego rozumienia tego, co poszczególne dyscypliny mogą wnieść w pracę urzędników prowadzących postępowania.

W dyskusjach grupowych często bierze udział mniej więcej od pięciu do ośmiu uczestników. Razem omawiają problem, który został przedstawiony przez uczestnika. Głównym celem interwizji nie jest rozwiązanie problemu; uczestnicy grupy zachęcają się natomiast wzajemnie do znalezienia odpowiedzi poprzez zadawanie pytań osobie przedstawiającej sprawę. Pytania te powinny pomóc danej osobie rozwinąć nowy sposób myślenia w celu uzyskania wglądu w problem i związane z nim wyzwania <sup>(25)</sup>.

### 2.3.2. Konsultacje międzywydziałowe

W przypadku organów, które składają się z kilku oddziałów, departamentów lub jednostek zajmujących się rozpatrywaniem wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, konsultacje międzywydziałowe odnoszą się do dyskusji między tymi sekcjami organów.

Konsultacje międzywydziałowe są kluczem do utrzymania uzgodnionych standardów i propagowania kultury jakości. Przyczyniają się do wypracowania wspólnego podejścia do przeprowadzania przesłuchań i sporządzania decyzji, ułatwiają bowiem przyjmowanie i aktualizację zapewniania jakości, jak również wymianę dobrych praktyk i zapewnienie spójnego wdrażania narzędzi zarządzania jakością w praktyce.

<sup>(25)</sup> Więcej informacji na temat interwizji i sposobów jej wdrożenia można znaleźć w [Poradniku praktycznym dotyczącym dobrobytu pracowników zajmujących się azylem i przyjmowaniem uchodźców – Część II: Zestaw narzędzi na rzecz dobrobytu pracowników](#), wrzesień 2021 r., sekcja 3.1 „Interwizja”, s. 29–35.

**Podczas konsultacji można na przykład omówić:**

- kwestie jakościowe i potrzeby szkoleniowe zidentyfikowane w obszarze monitorowania jakości;
- przyjęcie nowych lub zaktualizowanych zasad i narzędzi zapewniania jakości oraz ich zharmonizowane wdrożenie;
- sposoby zapewnienia spójnego stosowania standardów w całym organie.

**Dobra praktyka**

Aby zmniejszyć ryzyko rozbieżności w praktykach przeprowadzania przesłuchań i podejmowania decyzji między jednostkami lub oddziałami, dobrą praktyką jest uzupełnienie konsultacji międzywydziałowych o regularny wzajemny przegląd przesłuchań i decyzji. Mogą go przeprowadzać na przykład osoby decyzyjne przeglądające i zatwierdzające decyzje z innych jednostek lub oddziałów. Wyniki konsultacji można omawiać podczas spotkań międzywydziałowych.

Konsultacje międzywydziałowe mogą przybierać wiele form. Na przykład liderzy zespołów z różnych jednostek lub oddziałów mogą spotykać się regularnie w celu omówienia wyzwań i kwestii, które są przedstawiane kadrze kierowniczej do dalszej refleksji. Dobrą praktyką jest skoncentrowanie spotkań międzywydziałowych na konkretnych tematach, gdyż umożliwia to lepsze przygotowanie i pogłębione dyskusje.





### Wspólnota praktyków jako rodzaj konsultacji

Szczególnym rodzajem konsultacji między wydziałami jest wspólnota praktyków. Jest to forma rozwoju wiedzy obejmująca grupę ludzi, którzy dzielą się jakąś obawą związaną z tym, czym się zajmują, lub pasją do tego, co robią. Dzięki regularnej interakcji wspólnota praktyków umożliwia takim osobom uczenie się, jak być lepszym w tym, co robią.

Wspólnota praktyków może pomóc na przykład w:

- podsuwaniu pomysłów i dzieleniu się wiedzą fachową;
- rozwiązywaniu problemów;
- rozpowszechnianiu dobrych praktyk;
- tworzeniu nowych pomysłów i praktyk.

Wspólnota praktyków ma na celu uzupełnienie istniejących struktur organizacyjnych z myślą o stymulowaniu wymiany wiedzy, uczenia się i zmian. Może być zorganizowana jako grupa robocza, grupa wielofunkcyjna lub grupa skupiająca się na konkretnym temacie lub procesie. We wspólnocie praktyków ludzie swobodnie dzielą się swoimi doświadczeniami i wiedzą, a zatem niekoniecznie mają program spotkań. Sposób zorganizowania wspólnoty praktyków będzie zależał od potrzeb danego organu.

Przed utworzeniem wspólnoty praktyków warto określić wspólnoty, które mogłyby zwiększyć strategiczne możliwości organu. Wspólnota praktyków może osiągać różne cele lub pełnić różne funkcje. Na przykład wspólnoty zajmujące się najlepszymi praktykami mogą koncentrować się na opracowywaniu i rozpowszechnianiu najlepszych praktyk i wytycznych, wspólnoty zarządzające wiedzą mogą koncentrować się na organizowaniu i utrzymywaniu zbioru wiedzy oraz zarządzaniu nim, a wspólnoty innowacyjne mogą koncentrować się na tworzeniu pomysłów, wiedzy i praktyk. Często korzystne jest włączenie do takiej wspólnoty uczestników, którzy wykazują zdolność i pasję do rozwijania podstawowych kompetencji organu <sup>(26)</sup>.

### 2.3.3. Konsultacje z zewnętrznymi zainteresowanymi stronami

Konsultacje z zewnętrznymi zainteresowanymi stronami, mającymi doświadczenie w udzielaniu porad prawnych i wsparcia wnioskodawcom, dostarczają konkretnych sugestii dotyczących dalszego usprawniania procedur. Zaangażowanie zewnętrznych zainteresowanych stron rozszerza perspektywę konsultacji i może pomóc w zidentyfikowaniu wyzwań, które mogą nie być od razu widoczne dla organu. Konsultacje mogą być prowadzone z wyspecjalizowanymi organizacjami, w tym z wyspecjalizowanymi organizacjami społeczeństwa obywatelskiego, agencjami rządowymi i organizacjami międzynarodowymi, lub bezpośrednio z grupami wnioskodawców, w zależności od tego, jakiego rodzaju porady organ azylowy chce uzyskać w drodze konsultacji.

<sup>(26)</sup> Więcej informacji na temat wspólnoty praktyków, zob. np. Harvard Business Review, [Communities of Practice: The organisational frontier](#) [Wspólnota praktyków: granice organizacyjne], 2000.

**Dobra praktyka**

Oprócz przeprowadzania regularnych konsultacji z wyspecjalizowanymi organizacjami informacje zwrotne mogą być gromadzone na bieżąco. Wnioskodawcy mogą mieć na przykład możliwość przekazania anonimowej informacji zwrotnej po przesłuchaniu za pomocą krótkiego kwestionariusza. Odpowiedzi mogą być zbierane i analizowane w określonych odstępach czasu w celu ustalenia, czy należy przedsięwziąć środki na rzecz poprawy przesłuchań na podstawie powtarzających się informacji zwrotnych.

Równie istotne jest ustanowienie konsultacji z uczestnikami procedury azylowej, aby zapewnić przepływ informacji. Uczestnicy mogą być wewnątrzni lub zewnątrzni w stosunku do organu azylowego, w zależności od struktury krajowej. Uczestnikami są organy odpowiedzialne za rejestrację/składanie wniosków o azyl, jednostki dublińskie, organy ds. przyjmowania oraz sądy i trybunały. Regularne konsultacje mają na celu kompleksowe zwiększenie skuteczności całej procedury azylowej dzięki wymianie informacji dotyczących praktyk proceduralnych i konkretnych wniosków. Działania jednego z partnerów w łańcuchu mogą mieć daleko idący wpływ na pracę innych, czego pierwszy z partnerów nie zawsze może być świadomy. Na przykład organy ds. przyjmowania mogą dysponować informacjami odnoszącymi się do konkretnego wniosku, istotnymi dla organu rozstrzygającego, które mogłyby zostać udostępnione w przypadku uzyskania zgody osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową. Jeżeli takie informacje nie zostaną udostępnione, mogą pojawić się dopiero na etapie postępowań odwoławczych, co doprowadzi do zbędnego zapętlenia procedury.

**Dobra praktyka**

Cyfrowy system zarządzania aktami spraw może ułatwić wymianę informacji między odpowiednimi uczestnikami procedury azylowej w odniesieniu do konkretnych wniosków. W przypadku gdy informacje istotne dla wniosku o udzielenie azylu mogą być przesyłane bezpośrednio do tej samej bazy danych przez różne organy, przepływ informacji staje się efektywniejszy i bardziej niezawodny. Dzięki zarządzaniu dostępem użytkowników można ograniczyć dostęp do niektórych danych wyłącznie do uczestników, którzy mają uprawnienia do przetwarzania tych danych zgodnie z prawem i muszą znać określone informacje.

## 2.4. Dział pomocy

Dział pomocy tworzą specjaliści świadczący scentralizowane usługi, za pośrednictwem których wspierają urzędników prowadzących postępowania, odpowiadając na ich pytania dotyczące konkretnych kwestii związanych z rozpatrywaniem wniosków.

Dział pomocy może sam opracowywać odpowiedzi na zapytania, które wchodzą w zakres ich kompetencji, lub filtrować prośby urzędników prowadzących postępowania o wsparcie w zależności od tematu i kierować je do konkretnych jednostek w organach azylowych (np. do jednostek posiadających wiedzę prawniczą lub specjalizujących się w badaniach dotyczących IKP).

Zaletą działu pomocy jest to, że dla urzędników prowadzących postępowania jest on punktem kompleksowej obsługi, do którego mogą kierować pytania. Taka centralizacja sprawia, że pracownicy działu pomocy rozumieją potrzeby całej organizacji i potrafią określić, czy poza udzieleniem odpowiedzi danemu urzędnikowi należy opracować nowe narzędzia zapewniania jakości lub zaktualizować istniejące. Ponadto dział pomocy umożliwia ekspertom w określonym temacie wzajemne konsultacje przed udzieleniem odpowiedzi na pytania.

Istotne jest, aby sami eksperci mieli dostęp do odpowiednich szkoleń i zasobów, tak aby mogli w pełni zrozumieć swoją rolę w procedurze azylowej oraz aktualizować wiedzę.



### Najważniejsze zagadnienia do zapamiętania z rozdziału 2

Mechanizmy konsultacji pomagają w zapewnieniu jakości przesłuchań i decyzji oraz mogą być opracowywane i aktualizowane na podstawie procedur monitorowania i ciągłego dialogu w obrębie organów azylowych.

Ze względu na dużą różnorodność wniosków o udzielenie azylu organy azylowe potrzebują skutecznych procesów konsultacji wewnętrznych, co może obejmować:

- nadzór i mentoring;
- zasadę „czworga oczu”;
- regularne konsultacje;
- dział pomocy.

Dzięki systematycznemu wprowadzaniu mechanizmów konsultacji możliwe jest zbudowanie kultury konsultacji, aby zapewnić regularny dialog. Pozwoli to na bieżące wykrywanie problemów związanych z jakością i opracowywanie ich rozwiązań.



### 3. Narzędzia zapewniania jakości

Narzędzia zapewniania jakości pomagają urzędnikom prowadzącym postępowania w ich codziennej pracy podczas przesłuchań i w sporządzaniu decyzji. Takie narzędzia mogą obejmować wytyczne, m.in. SOP, wzory, przykładowe zapisy przesłuchań i przykładowe decyzje oraz istotne orzecznictwo.

Zaletą narzędzi zapewniania jakości jest to, że dzięki nim wszyscy urzędnicy prowadzący postępowania otrzymują te same wytyczne i instrukcje, które są formalnie zatwierdzone przez kadrę kierowniczą i dostępne dla urzędników prowadzących postępowania przez cały czas. W związku z tym narzędzia te mają za zadanie zapewnić, aby cele jakościowe zostały odpowiednio wcześniej uwzględnione w przesłuchaniach i procesach podejmowania decyzji.

Narzędzia przedstawione w niniejszym rozdziale mają się wzajemnie uzupełniać. Organy powinny mieć możliwość stosowania ich kombinacji w zależności od indywidualnych potrzeb. Należy je stosować z uwzględnieniem kontekstu krajowego i w razie potrzeby odpowiednio dostosowywać.

Narzędzia zapewniania jakości mogą być **opracowywane** przez wyspecjalizowane jednostki, takie jak jednostka ds. jakości, jednostka prawna lub inna odpowiednia jednostka operacyjna, ale mogą być również tworzone i opracowywane przez doświadczonych urzędników prowadzących postępowania. Niezależnie od działu, który opracowuje dane narzędzie, istotne jest zapewnienie spójności z innymi narzędziami. W tym celu przed sfinalizowaniem narzędzia należy przeprowadzić konsultacje międzywydziałowe oraz uzyskać zatwierdzenie kadry kierowniczej.

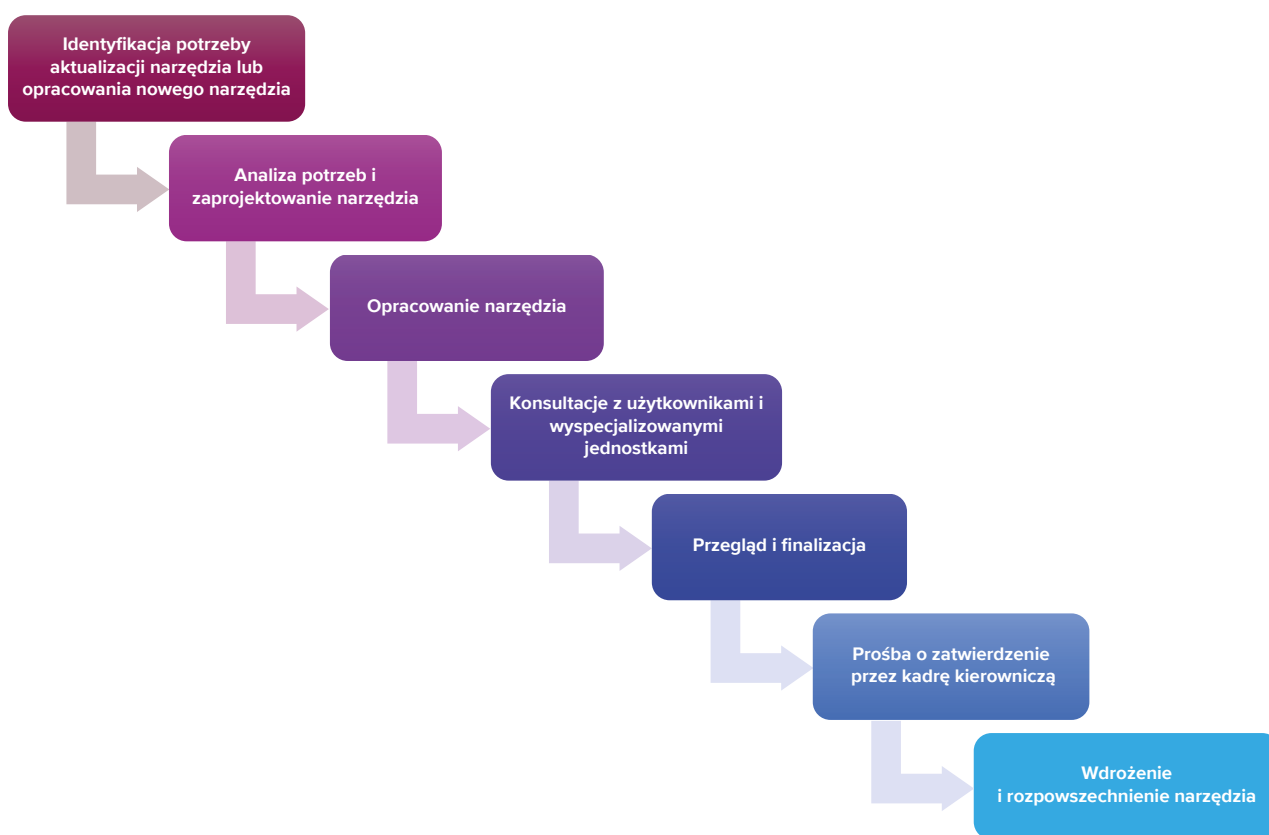


Podczas tworzenia lub opracowywania narzędzi zapewniania jakości warto pamiętać, że oprócz zgodności z prawem powinny się one cechować uporządkowaną strukturą i przejrzystością. Ponadto należy precyzyjnie zdefiniować ich zakres, przeznaczenie i grupę docelową. Zaleca się również, aby narzędzia były wstępnie opiniowane lub testowane przez ich użytkowników w celu ustalenia, czy łatwo się z nich korzysta, czy zawierają wszystkie istotne informacje i są prawidłowo stosowane w praktyce. W przypadku narzędzi wymagających specjalistycznej wiedzy, która nie jest dostępna w urzędzie je wdrażającym, konieczne może być również przeprowadzenie konsultacji z zewnętrznymi zainteresowanymi stronami w celu zebrania uwag.

Narzędzia zapewniania jakości są często opracowywane i aktualizowane w następstwie określenia potrzeb za pomocą mechanizmów monitorowania jakości lub konsultacji. Ponadto powodem do opracowania lub aktualizacji narzędzi mogą być zmiany w kontekście procedury azylowej, w tym w prawie, orzecznictwie, polityce i kompetencjach właściwych organów.

Proces opracowywania i aktualizowania narzędzia zapewniania jakości jest procesem ciągłym (zob. rysunek 6). W tym sensie potrzeby zidentyfikowane po wdrożeniu narzędzia wskazują kierunek potencjalnych przyszłych aktualizacji.



**Rysunek 6. Proces opracowywania i aktualizacji narzędzia zapewniania jakości**

Kiedy narzędzie jest gotowe, należy rozważyć najlepszy sposób jego **wdrożenia** wśród odbiorców docelowych. Na przykład można wprowadzić określony plan dystrybucji w celu rozpowszechniania narzędzia w praktyce i informowania o nim, co może obejmować sesje szkoleniowe na temat korzystania z narzędzia i wewnętrzne okólniki wprowadzające kluczowe aspekty nowego lub zaktualizowanego narzędzia, z wykorzystaniem odpowiednich mechanizmów konsultacji.

Podczas rozpowszechniania narzędzia należy przypomnieć urzędnikom prowadzącym postępowania, że chociaż tworzy się narzędzia ułatwiające im prowadzenie przesłuchań i sporządzanie decyzji, każdą decyzję należy podejmować indywidualnie na podstawie faktów przedstawionych we wniosku. Zaleca się zatem, aby urzędnik prowadzący postępowanie w pierwszej kolejności skupił się na wnioskodawcy i powodach, dla których ubiega się on o udzielenie ochrony międzynarodowej, a dopiero potem wybrał narzędzia, które są odpowiednie dla danego wniosku.

Aby zapewnić **spójność między różnymi narzędziami zapewniania jakości**, pomocne jest ustalenie relacji między nimi w hierarchii dokumentów. W hierarchii tej dokumenty są uporządkowane w zależności od ich znaczenia i stopnia oddziaływania. Na przykład w hierarchii dokumentów organizacji na pierwszym miejscu stawia się prawo i orzecznictwo, ponieważ są one dla organu wiążące. Na niższym stopniu w hierarchii są zasady organizacyjne, ustalone na szczeblu kadry kierowniczej wyższego szczebla i mające znaczenie dla całego organu, a poniżej zasad znajdują się narzędzia zapewniania jakości, które mają stanowić wytyczne techniczne dla poziomu operacyjnego. Innymi słowy, bardziej miarodajne dokumenty znajdują się na szczycie hierarchii, podczas gdy mniej miarodajne dokumenty znajdują się na jej dole.



Gdy dokument znajdujący się blisko szczytu hierarchii jest opracowywany lub aktualizowany, powinien być spójny z dokumentami znajdującymi się powyżej niego w hierarchii. W związku z tym należy odpowiednio zaktualizować dokumenty będące niżej w hierarchii. Na przykład w przypadku zmian w prawie i orzecznictwie lub politykach, strategiach, zasadach wewnętrznych i priorytetach należy odpowiednio aktualizować narzędzia zapewniania jakości. Narzędzia zapewniania jakości można uporządkować w taki sposób, aby ustanowić między nimi hierarchiczną zależność odzwierciedlającą hierarchię ogólną dokumentów (zob. rysunek 7).

**Rysunek 7. Przykład hierarchii dokumentów w organizacji**



Narzędzia zapewniania jakości powinny być również **łatwo dostępne** dla ich użytkowników i powinno być jasne, który dokument jest najnowszą wersją. System kontroli dokumentów może pomóc w uporządkowaniu narzędzi, ich przechowywaniu i systematycznym rozpowszechnianiu przez cały cykl ich użytkowania.





### Kontrola dokumentów

Wszystkie narzędzia zapewniania jakości powinny zawierać informacje niezbędne do kontroli wersji. Informacje te często obejmują:

- unikatowy numer identyfikacyjny dokumentu;
- numer wersji;
- datę udostępnienia dokumentu;
- najpóźniejszy termin, w którym dokument ma zostać poddany przeglądowi;
- dane podmiotu lub osób odpowiedzialnych za aktualizację dokumentu (właściciela dokumentu);
- imiona i nazwiska osób, która sporządziły lub zaktualizowały i zatwierdziły dokument.

Nieaktualne wersje powinny być wyraźnie oznaczone i odpowiednio archiwizowane. System zarządzania dokumentami powinien również uwzględniać okresy przechowywania różnych rodzajów dokumentów (tj. jak długo należy je przechowywać jako dokumentację) oraz procedurę, którą należy stosować w przypadku niszczenia/usuwania dokumentów, których nie trzeba już przechowywać, lub zachowywania dokumentów, których nie należy usuwać.

Narzędzia powinny być łatwo dostępne dla urzędników prowadzących postępowania zgodnie z ich potrzebami i odpowiednimi przepisami o ochronie danych. Zaleca się przechowywanie narzędzi zapewniania jakości w jednym miejscu, aby można było z łatwością znaleźć powiązane ze sobą narzędzia.

W kolejnych sekcjach przedstawiono zestaw narzędzi, które mają się wzajemnie uzupełniać. Ich stosowanie należy rozważyć w kontekście warunków krajowych i w razie potrzeby odpowiednio dostosować.

## 3.1. Wytyczne

Wytyczne odnoszą się do zasad i porad oraz wziętych z życia przykładów tego, jak odpowiednie standardy należy rozumieć i wdrażać w praktyce. Wytyczne zawierają wskazówki dotyczące podejścia, które należy przyjąć podczas rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, sposobu, w jaki należy wdrażać pojęcia prawne, oraz zasad, które należy stosować.



Wytyczne mają na celu zapewnienie spójnego i prawidłowego wdrożenia odpowiednich standardów i mogą zharmonizować sposób stosowania przepisów prawnych w różnych biurach. Jednocześnie pokazują, jak takie standardy i przepisy można wdrożyć w najbardziej efektywny sposób.

Wytyczne mogą na przykład zawierać wskazówki dotyczące okoliczności, w których potrzebę udzielenia ochrony międzynarodowej uważa się za uznaną. Umożliwia to bardziej spójne i skuteczne stosowanie odpowiednich standardów.



Istnieją różne rodzaje wytycznych. Dokument z wytycznymi wydany przez organ może łączyć w sobie kilka rodzajów wytycznych.

### Wytyczne prawne

Wytyczne prawne zawierają wskazówki, w jaki sposób należy interpretować prawo w świetle zasad prawnych, szerszych ram prawnych, odpowiedniego orzecznictwa i wszelkich dokumentów precyzujących intencje ustawodawców. Wytyczne powinny na przykład uwzględniać sposób, w jaki prawo azylowe może być interpretowane w odniesieniu do ogólnej zasady proporcjonalności i jak może być stosowane w kontekście praw podstawowych lub ochrony danych.

### Wytyczne dla poszczególnych krajów

W wytycznych dla poszczególnych krajów określono, w jaki sposób można ocenić konkretną sytuację w kraju pochodzenia pod kątem przepisów prawnych określających warunki przyznawania ochrony międzynarodowej. Mogą one na przykład wskazać, jakie okoliczności zwiększają ryzyko prześladowania określonej grupy wyznaniowej w danym kraju.

### Wytyczne metodyczne

Wytyczne te mogą określać kolejność, w jakiej można lub należy przeprowadzać ocenę. Na przykład wytyczne dotyczące sposobu przeprowadzania oceny dowodów mogą przewidywać, że przed przeprowadzeniem wewnętrznej i zewnętrznej oceny wiarygodności należy zidentyfikować wszystkie istotne fakty oraz wszystkie elementy pomocnicze związane z każdym z istotnych faktów. Wytyczne metodyczne mogą również zawierać przykłady czynników, które należy wziąć pod uwagę przy rozpatrywaniu wniosków, oraz instrukcje, jak to zrobić. Na przykład jeśli orzecznictwo przewiduje ocenę pewnych elementów, w przypadku gdy wnioski dotyczą orientacji seksualnej, wówczas wytyczne mogą zawierać listę aspektów, które należy zbadać.

Wszelkiego rodzaju wytyczne mogą być opatrzone takimi elementami, jak streszczenia i wizualne prezentacje najważniejszych treści. Formaty te mają na celu ułatwienie stosowania wytycznych podczas przesłuchań lub podczas sporządzania projektów decyzji.

## 3.2. Standardowe procedury operacyjne

SOP to nakazowe instrukcje dotyczące sposobu wdrażania procedury w praktyce. Zawierają instrukcje krok po kroku dotyczące kolejności, w jakiej działania mają być wykonane w określonym kontekście i przez kogo. Dlatego celem SOP jest zapewnienie, by procedura była systematycznie wdrażana i dokumentowana zgodnie z odpowiednimi standardami oraz by każdy znał swoją rolę w procesie w całym organie azylowym i poszczególnych oddziałach.

SOP mogą zawierać instrukcje dotyczące na przykład sposobu zaplanowania przesłuchania, w tym zaproszenia wnioskodawcy na rozmowę, zarezerwowania pokoju przesłuchań i odpowiedniego tłumacza ustnego.



Procedury mogą obejmować kilka etapów i uczestników z organu azylowego i czasami spoza niego, dlatego SOP, w zależności od ich treści, mogą zawierać instrukcje dotyczące następujących kwestii:

- co należy zrobić;
- kto powinien to zrobić;
- jakie kroki należy poczynić i w jakiej kolejności;
- kiedy należy to zrobić.

SOP często przyjmują formę **podręczników lub opisów procesów**. Dobrą praktyką jest dołączanie do SOP list kontrolnych lub schematów przedstawiających etapy w sposób bardziej zwięzły i wizualny niż SOP, aby ułatwić praktyczne zastosowanie.

Zaleca się, aby podczas opracowywania SOP konsultowano się z jednostkami lub departamentami, które przeprowadzają te procesy, aby zapewnić należyte uwzględnienie wszystkich aspektów wdrażania procedury azylowej i wzajemnych powiązań między poszczególnymi etapami procedury. Zaleca się również uwzględnienie w dokumencie podstawy prawnej SOP.

### 3.3. Wzory

Wzór zapewnia ujednoliconą strukturę i format dla danego rodzaju dokumentu, często używanego przez różnych pracowników. Wzory tworzy się, aby zwiększyć wydajność prowadzenia przesłuchań i sporządzania decyzji. Określa się w nich bowiem kluczowe elementy, które należy zawrzeć w danym dokumencie.

Wzory przesłuchań mogą obejmować wzory ogólne, które są przeznaczone do stosowania we wszystkich przesłuchaniach, lub wzory dostosowane do konkretnych rodzajów przesłuchań, takich jak przesłuchania wnioskodawców (o określonych profilach) z bezpiecznych krajów pochodzenia. Analogicznie wzory decyzji mogą obejmować wzory dostosowane do niektórych rodzajów decyzji, takich jak te podejmowane w ramach procedur badania dopuszczalności lub te dotyczące wnioskodawców z bezpiecznych krajów pochodzenia.



Szczególną uwagę należy zwrócić na projekty wzorów, tak aby pozwalały one na indywidualną ocenę każdego wniosku. Można to osiągnąć, stosując wzory, które pomagają ustrukturyzować przesłuchanie lub decyzję, a nie regulują nadmiernie procesu oceny. Należy unikać szczegółowych informacji lub etapów, które mogą nie mieć zastosowania do wszystkich wniosków, na przykład związanych z oceną wiarygodności. Wzory mogą również zawierać przypomnienia o wytycznych, na przykład elementy, które należy uwzględnić przy indywidualnym rozpatrywaniu każdego wniosku. W praktyce można to uwydatnić przez wyraźne wskazanie części wzoru, które należy dostosować przed sfinalizowaniem dokumentu, na przykład przez zapisanie ich w nawiasach kwadratowych. Urzędnikom prowadzącym postępowania można również przypomnieć we wzorze, że każdy wniosek należy rozpatrywać indywidualnie.



Wzory mogą zawierać różne elementy, na przykład:

**Formularz dokumentu** zawiera standardowe elementy, które gwarantują, że wszystkie istotne informacje są zawarte w dokumencie. Obejmują one: tytuł dokumentu, adresata dokumentu (z polami do wypełnienia danymi osobowymi wnioskodawcy), datę utworzenia/wydania dokumentu (datę i godzinę przesłuchania lub datę wydania decyzji), podpisy i odniesienia do odpowiednich przepisów prawnych.

**Struktura dokumentu** wyznacza kroki, które urzędnik prowadzący przesłuchanie musi poczynić podczas prowadzenia przesłuchania lub sporządzania decyzji. Na przykład wzór przesłuchania może zawierać szczegółowe informacje na temat rozpoczęcia przesłuchania, zwrócenia się do wnioskodawcy o swobodną relację i zakończenia przesłuchania.

**Informacje w punktach** to istotne informacje do przekazania wnioskodawcy, które można przedstawić na piśmie zgodnie ze wzorem i wręczyć wnioskodawcy. Na przykład informacje, które są istotne dla osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, mogą obejmować to, czego oczekuje się od niej podczas przesłuchania, działania po przesłuchaniu oraz sposób odwołania się od decyzji.

**Treść** odnosi się do propozycji dotyczących istoty przesłuchania lub oceny decyzji. Na przykład wzór przesłuchania może zawierać tematy, które należy zgłębić podczas przesłuchań osób o określonych profilach, które ubiegają się o ochronę międzynarodową. Wzór decyzji może zawierać standardowe zdania dotyczące sytuacji w kraju pochodzenia wnioskodawcy oraz ocenę ryzyka i ocenę prawną wraz z instrukcjami dostosowanymi do indywidualnej oceny.



Wzory mogą być opatrzone prostym instruktażem stworzonym za pomocą zapisanego zrzutu ekranu z objaśnieniem poszczególnych elementów. W instruktażu można na przykład wyjaśnić, jak korzystać z różnych funkcji wzoru, przez pokazanie ich na ekranie komputera.



#### Dobra praktyka

Wzory wbudowane w platformy cyfrowe mogą mieć funkcję automatycznego znajdowania odpowiednich danych i wypełniania odpowiednich pól, takich jak: dane osobowe wnioskodawcy, informacje właściwe dla wnioskodawców o określonych profilach (np. dla dzieci) oraz komunikaty skierowane do wnioskodawcy właściwe dla danego rodzaju wzoru (np. prawa i obowiązki wnioskodawcy). Platformy cyfrowe mogą również umożliwiać korzystanie ze wzorów, które można dostosować do konkretnych profili wnioskodawców przez wybranie odpowiednich informacji z zestawu opcji.



## 3.4. Zestawy odpowiedniego orzecznictwa

Wybrane odpowiednie orzecznictwo może dostarczyć przydatnych przykładów na potrzeby rozpatrywania wniosków. Takie zestawy mogłyby obejmować w szczególności orzecznictwo, które ma kluczowe znaczenie dla ukierunkowania praktyk krajowych w odniesieniu do wnioskodawców o określonych profilach lub pochodzących z określonych krajów. Orzecznictwo może często prowadzić do zmian w dotychczasowych narzędziach zapewniania jakości lub do opracowania nowych narzędzi.

Urzędnicy prowadzący postępowania powinni być informowani o każdym orzecznictwie krajowym, unijnym lub Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, dodanym do zestawu, na przykład przez przekazanie im streszczenia orzeczenia, w którym zawarto najważniejsze wnioski. W szczególności: jeżeli sąd apelacyjny stwierdzi, że doszło do błędu proceduralnego lub błędu wykładni prawa, zaleca się, aby poinformować o tym wszystkich urzędników prowadzących postępowania i przekazać im informacje, jak należy prawidłowo przestrzegać prawa i je interpretować.



### Dobra praktyka

Dobrą praktyką jest zestawienie odpowiedniego orzecznictwa dotyczącego konkretnego kraju pochodzenia lub profilu wnioskodawcy, które przedstawia główne rozważania zawarte w wyrokach. Takie zestawienia mogą być udostępniane na przykład w formie arkusza informacyjnego, analizy lub cyfrowej bazy danych, która jest cytowana w odpowiednich wytycznych.

Analizę nowego orzecznictwa można przeprowadzać jako proces ciągły lub okresowo, na przykład co kwartał, w celu zapewnienia, aby brano pod uwagę najnowsze orzecznictwo.

## 3.5. Przykładowe zapisy przesłuchań i decyzje

Przykładowe zapisy przesłuchań i decyzje to wybór przesłuchań i decyzji, które są uważane za przykłady dobrych praktyk. Mają one pomóc urzędnikom prowadzącym postępowania w znalezieniu konkretnych porad, które zawierają przykłady spraw podobnych do tych, które urzędnicy obecnie rozpatrują, ale niedostępnych w innych narzędziach.

Przykładowe zapisy przesłuchań i decyzje zawierają uzasadnienie lub pytania rozpoznawcze związane z konkretnymi profilami lub krajami pochodzenia wnioskodawców, co może być przydatne w szczególności nowym urzędnikom prowadzącym postępowania. Dzięki takim przykładom nowi urzędnicy prowadzący postępowania mogą również zobaczyć, w jaki sposób można zorganizować przesłuchanie i ustrukturyzować decyzję oraz jakiego języka należy używać.

Ważne jest, aby starannie wybierać przykładowe decyzje i zapisy przesłuchań, tak aby odzwierciedlały one najlepsze praktyki. Można podać wyjaśnienie, dlaczego wybrano poszczególne decyzje lub zapisy bądź które części zapisów lub decyzji są przydatne. Zapisy



i decyzje powinny być również zanonimizowane, tak aby wszyscy urzędnicy prowadzący postępowania mogli mieć do nich dostęp.

Przykłady zapisów przesłuchań i decyzji można udostępniać na różne sposoby. Jeżeli dostępna jest duża liczba przykładów, zaleca się dołączenie funkcji wyszukiwania, na przykład w formie repozytorium. Decyzje i zapisy przesłuchań mogą być oznaczone słowami kluczowymi lub podzielone na kategorie, aby umożliwić urzędnikowi prowadzącemu postępowanie przeszukiwanie ich według profilu lub kraju.



### Najważniejsze informacje do zapamiętania z rozdziału 3

Narzędzia zapewniania jakości pomagają w zagwarantowaniu jakości przesłuchań i decyzji oraz mogą być opracowywane i aktualizowane na podstawie wyników monitorowania i stałego dialogu organów azylowych.

Narzędzia te stanowią konkretną pomoc dla urzędników prowadzących postępowania w przeprowadzaniu przesłuchań i sporządzaniu decyzji. Należy aktualizować narzędzia i utrzymywać ich spójność z innymi narzędziami, stosując jasny proces opracowywania i aktualizacji oraz hierarchię dokumentów. Narzędzia zapewniania jakości mogą obejmować:

- wytyczne;
- SOP;
- wzory;
- zestawy kluczowego orzecznictwa;
- przykładowe zapisy przesłuchań i decyzje.

Rozpowszechniając narzędzia zapewniania jakości, należy przypomnieć urzędnikom prowadzącym postępowania, że każdy wniosek należy oceniać indywidualnie na podstawie faktów w nim przedstawionych.



## 4. Monitorowanie jakości

Jak wyszczególniono w rozdziale 1, aby osiągnąć wysoką jakość procedury azylowej, należy przez cały czas jej trwania zapewniać sprawiedliwość, przejrzystość, skuteczność i poszanowanie ram prawnych. W związku z tym monitorowanie jakości procedury azylowej ma kluczowe znaczenie i powinno stanowić bieżące działanie, które umożliwia identyfikację mocnych i słabych stron organizacji. Dzięki monitorowaniu jakości można określić, czy cele organizacyjne są osiągnięte czy też nie oraz czy środki wprowadzone w celu zapewniania jakości są skuteczne.

Niniejszy rozdział skupia się na dwóch kwestiach:

- na przedstawieniu metodyki i kroków na potrzeby ustanowienia procesu monitorowania jakości w procedurze azylowej;
- na przedstawieniu działań dostarczających dane, na podstawie których można monitorować jakość w organach azylowych.

Celem tego rozdziału jest przedstawienie metodyki krok po kroku na potrzeby ustanowienia i prowadzenia monitorowania jakości zintegrowanego z cyklem PDCA opisanym w rozdziale 1.

W niniejszym rozdziale skoncentrowano się na monitorowaniu jakości przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji. Przedstawione praktyki, standardy i metodyka mogą jednak być stosowane na innych etapach procedury azylowej.



Rysunek 8. Cykl monitorowania



Należy podkreślić, że określenie potrzeb można wykorzystać na każdym etapie cyklu monitorowania. Zidentyfikowane potrzeby stanowią podstawę cyklu monitorowania i utrzymują go w ciągłym ruchu.

Potrzeby te związane są z funkcjonowaniem procedury azylowej, w szczególności z przesłuchaniami i decyzjami w pierwszej instancji.

Potrzeby mogą wynikać z wielu powodów, takich jak:

- zmiana ustawodawstwa lub sytuacji w kraju azylu;
- nowe lub stanowiące wyzwanie profile wnioskodawców;
- zatrudnienie nowych urzędników prowadzących postępowania;
- nowo wydane orzecznictwo;
- nowe lub bardziej rygorystyczne cele w zakresie wydajności;
- niejasna sytuacja w krajach pochodzenia wnioskodawców;
- niedociągnięcia, które wykryto podczas różnych audytów, na przykład przeglądu jakości.



## 4.1. Ustanowienie standardów i wskaźników (w odniesieniu do przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji)

Metodyka mechanizmu monitorowania powinna obejmować określenie obiektywnych kryteriów, według których prowadzone jest monitorowanie. Z tego powodu organ musi określić, które normy prawne i standardy operacyjne będą monitorowane, oraz opracować dla każdego z nich wskaźniki, na podstawie których można zaobserwować, ocenić lub zmierzyć, czy lub w jakim stopniu wybrane standardy zostały spełnione.

### 4.1.1. Normy prawne

Normy prawne to przepisy określone w różnych instrumentach prawnych WESA, a także w krajowym i międzynarodowym prawie uchodźczym i prawie praw człowieka.

Na przykład dyrektywa 2011/UE/95 <sup>(27)</sup> określa normy dotyczące kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej oraz rodzaju udzielanej ochrony, natomiast dyrektywa 2013/33/UE (dyrektywa w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona)) <sup>(28)</sup> określa normy dotyczące wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej.

Państwa członkowskie uwzględniły dyrektywę 2011/UE/95 i dyrektywę w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona) w ustawodawstwie krajowym oraz w swoich strukturach organizacyjnych i procesach w ramach procedury azylowej.

### 4.1.2. Standardy operacyjne

Standardy operacyjne odnoszą się do praktycznego wdrażania odpowiednich przepisów prawodawstwa dotyczącego azylu i w związku z tym opierają się na normach prawnych. Ich ogólnym celem jest zapewnienie sprawiedliwego i skutecznego wdrożenia procedury azylowej, przy pełnym poszanowaniu odpowiednich przepisów prawa.

Aby zapewnić kompleksowość standardów operacyjnych, opracowuje się je, biorąc pod uwagę trzy różne perspektywy: perspektywę osoby kierującej procesem (z myślą o jego sprawnym i skutecznym przebiegu), perspektywę prawodawcy (na potrzeby zapewnienia legalności) oraz perspektywę wnioskodawcy (w celu zadbania o sprawiedliwość i przejrzystość).

Standardy powinny być opracowywane przez ekspertów posiadających szerokie doświadczenie w pracy w danej dziedzinie.

<sup>(27)</sup> [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE](#) z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona), Dz.U. L 337 z 20.12.2011.

<sup>(28)</sup> [Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE](#) z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona), Dz.U. L 180/60 z 29.6.2013.



### 4.1.3. Wskaźniki

Pomiar, w jaki sposób osiągany jest standard operacyjny, umożliwia dokładne określenie, w jakim stopniu standard jest spełniany i jak zmienia się to w czasie. Do pomiaru, czy dany standard został osiągnięty, służą wskaźniki. W związku z tym każdy wskaźnik uznaje się za narzędzie pomiaru zgodności ze standardem. Wskaźniki mogą być ilościowe lub jakościowe. Przy ustalaniu wskaźników należy stosować kryteria RACER<sup>(29)</sup> (zob. tabela 1).

**Tabela 1. Kryteria RACER**

| Kryteria    |                                                                            |
|-------------|----------------------------------------------------------------------------|
| Odpowiedni  | Ściśle powiązany z celami, które należy osiągnąć                           |
| Akceptowany | Akceptowany przez pracowników, zainteresowane strony i innych użytkowników |
| Wiarygodny  | Jednoznaczny i łatwy do zinterpretowania przez osoby niebędące ekspertami  |
| Prosty      | Nadający się do monitorowania i gromadzenia danych po rozsądnych kosztach  |
| Miarodajny  | Niełatwy do zmanipulowania                                                 |

Wskaźniki związane ze skutecznością i terminowością są często łatwiejsze do określenia niż inne wskaźniki jakości, ponieważ można je mierzyć na podstawie informacji dostępnych w bazach danych zarządzania sprawami. W przypadku innych wskaźników mogą istnieć ograniczenia co do zakresu, w jakim można je obiektywnie określić ilościowo.

#### (a) Wskaźniki ilościowe

Wskaźniki ilościowe koncentrują się na liczbie przypadków i terminowości procedur. Wskaźniki te mogą pomóc w monitorowaniu wyników organizacji na różnych poziomach: pojedynczego pracownika, zespołu, biura regionalnego i całego organu. Wskaźniki te można mierzyć według dnia, tygodnia, miesiąca lub roku. Dane dotyczące wskaźników ilościowych mogą pochodzić z systemu informacyjnego organu. Ważne jest, aby organ wyznaczył cele na potrzeby wdrożenia poszczególnych wskaźników. Cele te muszą być osiągalne i należy wyznaczyć okres, którego dotyczą.

Poniżej przedstawiono przykłady wskaźników ilościowych w kontekście przeglądów jakości przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji:

<sup>(29)</sup> Aby uzyskać więcej informacji na temat kryteriów RACER, zob. Komisja Europejska, *Improving monitoring indicators system to support DG Competition's future policy assessments* [Poprawa systemu wskaźników monitorowania w celu wsparcia przyszłych ocen polityki przeprowadzanych przez DG ds. Konkurencji], Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg, sekcja 2 „Methodological approach” [Podejście metodyczne], s. 9–10.



liczba spraw zawisłych <sup>(30)</sup>;

- odsetek decyzji pierwszej instancji wydanych lub zgłoszonych w przewidzianym prawem terminie;
- (średni) czas trwania procesu od początku do końca, np. od momentu złożenia wniosku do momentu wydania decyzji lub powiadomienia o decyzji (czas trwania rozpatrywania, najczęściej wyrażany w dniach, tygodniach lub miesiącach);
- (średni) czas trwania rzeczywistej czynności prowadzonej przez pracownika, np. czas trwania przesłuchania (czas trwania czynności, najczęściej wyrażany w godzinach i minutach);
- odsetek decyzji pozytywnych i odmownych dla tej samej narodowości lub o podobnym profilu;
- odsetek spraw odrzuconych przez organ odwoławczy.

#### **(b) Wskaźniki jakościowe**

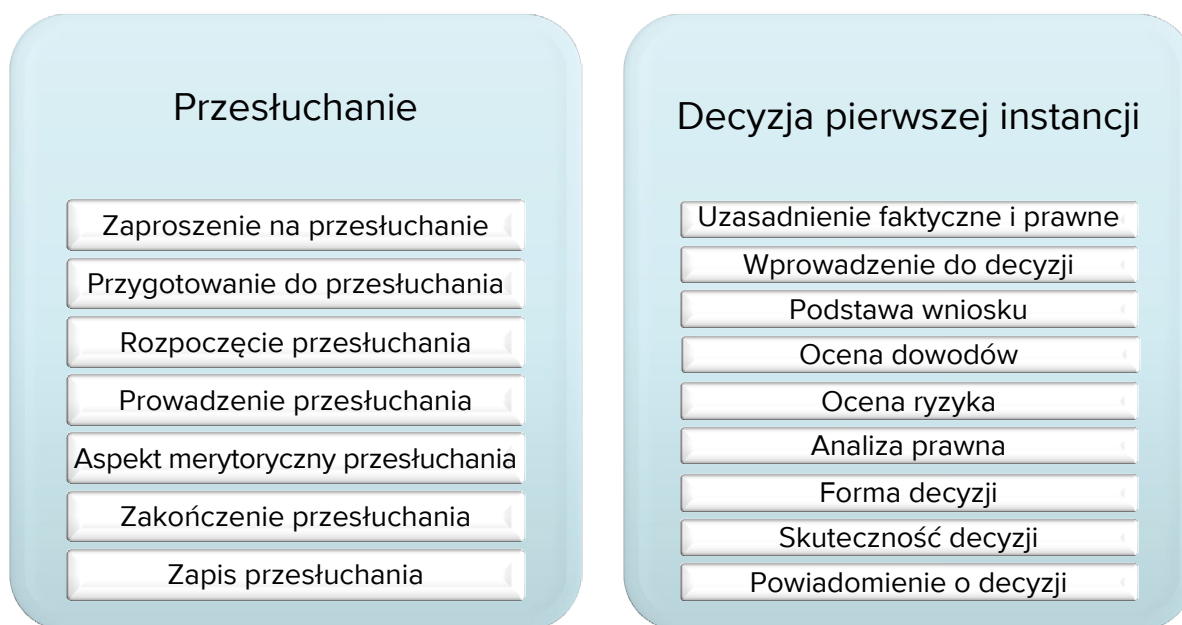
Wskaźniki jakościowe są często określane ilościowo w sposób binarny lub trójskładnikowy (tak/nie albo tak/częściowo/nie). Ta metoda pomiaru umożliwia obliczenie wyniku (%) dla poszczególnych wskaźników i dla całego przeglądu jakości. Wyniki te pozwalają na obserwowanie tendencji w czasie. Wskaźniki można również ważyć w zależności od ich znaczenia lub adekwatności.

Tego typu pomiary bez wzięcia pod uwagę innych uzupełniających, niemierzalnych wskaźników mogą jednak nie pozwolić na bardziej wyważoną ocenę jakości rozumianą jako stopień spełnienia standardów.

#### **4.1.4. Standardy i wskaźniki dotyczące przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji**

Standardy i wskaźniki oceny jakości przesłuchania i decyzji w pierwszej instancji mogą odnosić się zarówno do wyniku procesu (np. zapisu przesłuchania), jak i do samego procesu (np. sposobu przeprowadzenia przesłuchania). Aby ustanowić standardy i wskaźniki dla przesłuchania lub decyzji w pierwszej instancji, pomocne może być podzielenie każdego procesu na główne etapy i elementy (zob. rysunek 9).

<sup>(30)</sup> W kontekście przesłuchań i procedur podejmowania decyzji w pierwszej instancji „sprawy zawisłe” odnoszą się do przypadków, w których przeprowadzono przesłuchanie, ale nie wydano jeszcze decyzji w sprawie wniosku.

**Rysunek 9. Etapy i elementy przesłuchania oraz decyzji w pierwszej instancji**

Dla każdego z etapów i elementów można opracować standardy i wskaźniki w odniesieniu do wyniku lub procesu. Stosowane standardy i wskaźniki będą się wzajemnie uzupełniać, tak aby można było uzyskać ogólny obraz jakości przesłuchania i procesu decyzyjnego.

Okresowy przegląd standardów i wskaźników jest konieczny, aby zapewnić ich dostosowanie do zmian w procedurze azylowej oraz ulepszyć ramy standardów i wskaźników, czerpiąc z wniosków wyciągniętych z przeglądów jakości.



### Metodyka zapewniania jakości EUAA

Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu opracowała metodykę oceny jakości przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji. Metodykę włączono do dwóch praktycznych narzędzi:

- EASO, [Narzędzie zapewniania jakości EASO: rozpatrywanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej](#), lipiec 2019 r.;
- EASO, [Wytyczne EASO dotyczące procedury rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu: standardy operacyjne i wskaźniki](#), wrzesień 2019 r.

Ogólnym celem pierwszego narzędzia jest zapewnienie wspólnych ram oceny jakości przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji w poszczególnych przypadkach. Ogólnym celem drugiego narzędzia jest wspieranie praktycznego wdrożenia kluczowych przepisów dyrektywy w sprawie procedur azylowych (wersja przekształcona) na potrzeby osiągnięcia sprawiedliwej i skutecznej procedury azylowej. Każde z tych dwóch narzędzi obejmuje standardy i wskaźniki, które zostały wspólnie opracowane i uzgodnione z państwami UE+ oraz przyjęte przez zarząd EUAA.



## 4.2. Gromadzenie danych

Po określeniu standardów i wskaźników należy wprowadzić środki gromadzenia informacji i danych, aby można było ustanowić proces monitorowania.

Najważniejszym punktem wyjścia jest kontrola jakości danych w celu zapewnienia wiarygodności i wartości dodanej metodyki monitorowania. Aby ocenić, czy osiągane są cele organizacyjne, dane muszą być odpowiedniej jakości pod względem dokładności, wiarygodności i terminowości. W szczególności bardzo ważna jest terminowość wprowadzania danych.

Cyfryzacja i automatyzacja gromadzenia danych mają kluczowe znaczenie i mogą być korzystne dla gromadzenia danych w czasie rzeczywistym lub gromadzenia często dostępnych danych na potrzeby wsparcia monitorowania. Na przykład cyfrowy system obsługi spraw może w każdej chwili dostarczyć danych na temat spraw w toku. Ważne jest jasne określenie pól danych systemu cyfrowego, aby uniknąć błędnej interpretacji i upewnić się, że informacje są wykorzystywane zgodnie z przeznaczeniem. Pomiary jakości danych można włączyć do cyklu monitorowania. Sprawozdania dotyczące jakości danych lub wprowadzania danych powinny być udostępniane kadrze kierowniczej, personelowi i urzędnikom prowadzącym postępowania.

### 4.2.1. Metodyka doboru próby przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji, które mają zostać poddane przeglądowi

Głównym źródłem monitorowania jakości w procedurze azylowej są zapisy przesłuchań i decyzje w pierwszej instancji. Przesłuchanie można również monitorować, śledząc je osobiście. Przeglądy jakości stanowią dla urzędników prowadzących postępowania okazję do uczenia się. Nadrzędnym celem jest poprawa jakości procedury azylowej poprzez przegląd pojedynczych spraw, co pozwala na:

- identyfikację przypadków odstępstw od standardów jakości podczas rozpatrywania spraw;
- identyfikację dobrych praktyk w przesłuchaniach i decyzjach podejmowanych w pierwszej instancji oraz propagowanie takich praktyk, opierając się na konkretnych przykładach;
- poprawę indywidualnych wyników urzędników prowadzących postępowania;
- opracowanie zaleceń na szczeblu organizacyjnym;
- określenie działań następnych, takich jak opracowanie wytycznych, przeprowadzenie warsztatów i udoskonalenie wzoru;
- określenie potrzeb szkoleniowych na poziomie indywidualnym oraz potrzeb opracowania nowych lub ulepszonych modułów szkoleniowych.

Oprócz przekazywania indywidualnych, szczegółowych informacji zwrotnych urzędnikowi prowadzącemu postępowanie i liderowi zespołu odpowiedzialnemu za sprawę poddaną



przeglądowi wyniki przeglądu jakości streszcza się w zanonimizowanym sprawozdaniu <sup>(31)</sup>. Cel sprawozdania jest dwojaki. Po pierwsze, zakłada ono przekazanie konkretnych informacji zwrotnych urzędnikom prowadzącym postępowania (i liderom zespołów), tak aby mogli uczyć się od siebie nawzajem na błędach i poznawać dobre praktyki. Po drugie, analiza ustaleń zawartych w sprawozdaniu może pomóc kadrze kierowniczej w podjęciu decyzji o niezbędnych usprawnieniach.

Zaleca się przeważnie przeprowadzanie przeglądów jakości *ex post* w celu monitorowania jakości, tj. przeglądanie spraw, w których wydano decyzję w pierwszej instancji. Celem przeglądu jakości jest ustalenie, czy stosowane procesy i środki (poprawa jakości), o których mowa w rozdziale 2, są wystarczające do zagwarantowania jakości przesłuchania i decyzji, które uznano za ostateczne. Kontrole jakości *ex post* zapobiegają również nadmiernemu wydłużeniu czasu trwania procedury azylowej na etapie przeglądu <sup>(32)</sup>.

Przy ustalaniu metodyki przeprowadzania przeglądów jakości można wziąć pod uwagę poniższe kwestie:

- sprawy do przeglądu należy **wybierać losowo** z części albo z całego zbioru spraw zawierającego sprawy określone jako trudne lub priorytetowe (zob. punkt dotyczący ukierunkowania tematycznego). Wybieranie spraw do przeglądu przez urzędników prowadzących postępowania lub liderów zespołów może prowadzić do stronniczości. Zaleca się, aby sprawy wybrane do próby pochodziły z określonego niedawnego okresu, tak aby otrzymane informacje zwrotne odzwierciedlały bieżącą sytuację pod względem jakości;
- aby uzyskać konstruktywne wyniki, **liczebność próby** musi być wystarczająco duża. Niekoniecznie musi być jednak na tyle duża, aby uzyskać statystycznie istotne wyniki, ponieważ jakość procedury azylowej należy zapewnić w każdym indywidualnym przypadku. Jeżeli celem jest monitorowanie tendencji jakościowych w dłuższej perspektywie, próba musi mieć wielkość umożliwiającą wykrycie znaczenia statystycznego przez ekstrakcję porównywalnych wyników. Zależy to od liczby spraw rozpatrywanych przez dany organ;
- dokładny **harmonogram oraz częstotliwość** przeglądu zależą od zidentyfikowanych potrzeb, dostępnych zasobów i wielkości organu krajowego. Zaleca się, aby przeglądy jakości planowano i przeprowadzano systematycznie i okresowo, aby umożliwić dalsze analizy wcześniejszych ustaleń oraz terminowe rozpoznanie ewentualnych problemów;
- przeglądy jakości mogą mieć charakter **ogólny lub być ukierunkowane tematycznie** (np. przypadki wnioskodawców z określonego kraju pochodzenia, przypadki wykluczenia lub przypadki wnioskodawców wymagających szczególnego traktowania). Przeglądy ogólne umożliwiają wyciągnięcie ogólnych wniosków na temat jakości przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji, z kolei przeglądy tematyczne pozwalają skupić się na nowych lub szczególnie trudnych sytuacjach. Zaleca się przeprowadzenie przeglądów tematycznych po wdrożeniu „nowych” koncepcji lub procedur

<sup>(31)</sup> Anonimizacja ma na celu ochronę danych osobowych zarówno wnioskodawcy, jak i urzędnika prowadzącego postępowanie: anonimizuje się ich dane, a także wszelkie inne informacje dotyczące tożsamości znajdujące się w aktach sprawy. Anonimizacja sprawozdania zależy od kontekstu krajowego.

<sup>(32)</sup> Jedną z wad przeglądów jakości *ex post* jest to, że w przypadku wykrycia podczas przeglądu jakości poważnych uchybień w sprawie, organ azylowy może być zobowiązany do wycofania swojej pierwotnej decyzji w celu ponownego rozpatrzenia sprawy.



(np. wprowadzenie procedur przyspieszonych) w celu monitorowania ich wdrażania. Przeglądy tematyczne są również zalecane w przypadku, gdy w trakcie poprzedniego (ogólnego) przeglądu jakości pojawiły się konkretne potrzeby;

- ocenę jakości mogą **przeprowadzać**: scentralizowana jednostka ds. jakości, liderzy zespołów lub przełożeni albo zdecentralizowane osoby oceniające jakość, koordynowane przez jednego urzędnika centralnego. W tym ostatnim przypadku dobrą praktyką jest, aby liderzy zespołów, przełożeni lub osoby oceniające jakość z jednej jednostki lub oddziału sprawdzali jakość spraw z innej jednostki lub oddziału. Może to przyczynić się do stworzenia większej spójności praktyk między różnymi jednostkami i oddziałami.



### Dobra praktyka

Kiedy tylko jest to możliwe lub wymagane, zaleca się, aby każdą sprawę przeglądały **dwie osoby oceniające jakość**. Każdy oceniający powinien przeanalizować sprawę w całości (przesłuchanie i decyzję), a następnie powinni się oni spotkać, aby omówić swoje ustalenia i wyciągnąć z nich wnioski.

Zaleca się również, aby **zespoły** osób oceniających jakość przeprowadzały spotkania, na przykład w ramach wspólnej oceny sprawy, podczas których wszystkie osoby oceniające omawiałyby daną sprawę i oceniały ją wspólnie. Praktyka ta sprzyja jednolitemu podejściu do przeglądu spraw.



### Powiązane narzędzie EUAA

Narzędzie zapewniania jakości EUAA (zob. szczegółowe informacje w [sekcji 4.1.4 „Standardy i wskaźniki dotyczące przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji”](#)) ma formę aplikacji internetowej z funkcjami sprawozdawczości. Narzędzie umożliwia zbiorcze porównanie kilku sprawozdań, umożliwiając jednocześnie statystyczny przegląd ustaleń. Oprócz otrzymania sprawozdania dotyczącego informacji zwrotnych na temat jakości urzędnik prowadzący postępowanie, którego sprawa podlegała przeglądowi, otrzymuje sprawozdanie z uwagami zawierającymi zindywidualizowane informacje zwrotne dotyczące jego pracy w konkretnej sprawie (w trakcie przesłuchania lub procesu decyzyjnego).

## 4.3. Ocena i analiza

Kolejnym krokiem, po ustaleniu standardów i wskaźników oraz zgromadzeniu danych do przeglądu jakości oraz przeglądu standardów i wskaźników związanych z procedurą azylową, jest ocena ustaleń. Wskaźniki można ocenić, biorąc pod uwagę niżej wymienione pytania.

- Czy wskaźnik został osiągnięty?

Na podstawie ustaleń osoba oceniająca lub osoby oceniające zdecydują, czy wskaźnik został osiągnięty czy też nie. Wskaźniki mogą być związane albo z aspektami proceduralnymi



przesłuchania lub decyzji w pierwszej instancji, albo z treścią przesłuchania i decyzji. Na przykład przy ocenie wskaźnika „dokumentacja sprawy jest dostępna urzędnikowi prowadzącemu postępowanie wystarczająco wcześniej przed przesłuchaniem, aby umożliwić mu przygotowanie się do przesłuchania” (w ramach przygotowania przesłuchania) oceniający decyduje, czy wskaźnik ten został osiągnięty czy też nie. Z kolei przy ocenie wskaźnika „w decyzji prawidłowo zidentyfikowano i oceniono ryzyko związane z powrotem (kto, co i dlaczego)” (w ramach oceny ryzyka decyzji) na oceniającym spoczywa obowiązek oceny, czy działanie to zostało wykonywane prawidłowo, a zatem – czy wskaźnik został osiągnięty.

Podczas oceny wskaźnika odpowiedzi na poprzednie pytanie mogą być następujące:

|                      |                            |                                 |
|----------------------|----------------------------|---------------------------------|
| Tak                  | Wskaźnik został osiągnięty | Wskaźnik zastosowano prawidłowo |
| Częściowo osiągnięty | Wykryto niedociągnięcia    | Niewielki błąd                  |
| Nie                  | Wykryto ryzyko             | Istotny błąd                    |
| Nie dotyczy          | Nie dotyczy                | Nie dotyczy                     |

W przypadku niektórych wskaźników, ze względu na ich charakter i zastosowanie, można by ograniczyć możliwe odpowiedzi. Na przykład wskaźnik mógłby być tylko osiągnięty albo nieosiągnięty, ale nie „częściowo” osiągnięty. Niektóre wskaźniki mają zastosowanie tylko w pewnych przypadkach lub w określonych warunkach, dlatego wariant „nie dotyczy” musi być dostępny.

Konieczne są bardziej szczegółowe wytyczne dotyczące sposobu, w jaki należy oceniać wybrane standardy i wskaźniki, tak aby zapewnić przeprowadzanie spójnych i zharmonizowanych ocen przez różnych kontrolerów jakości. Spójnemu podejściu będą również sprzyjać stosowanie zasady „czworga oczu” przez kontrolerów jakości oraz regularna współpraca na potrzeby omówienia i doprecyzowania sposobu oceny wskaźników.

## 4.4. Informacje zwrotne i sprawozdawczość

Zasadnicze znaczenie po przeprowadzeniu oceny jakości ma przekazywanie informacji zwrotnych. Informacje zwrotne mogą dotyczyć poszczególnych urzędników prowadzących postępowania bądź też zespołu lub całego oddziału. Należy je przekazać urzędnikom prowadzącym postępowania i ich kierownikom. Informacje zwrotne dla zespołów i oddziałów dotyczą bardziej kompleksowych i przekrojowych informacji związanych z funkcjonowaniem całego systemu, uzyskanych na podstawie połączonych wyników wielu urzędników prowadzących postępowania.

Indywidualne informacje zwrotne są przekazywane urzędnikowi prowadzącemu postępowanie po zakończeniu, tj. po przeprowadzeniu przesłuchania lub wydaniu decyzji w pierwszej instancji. Dokładny sposób, w jaki się to odbywa, ustala się wewnętrznie w ramach organu. Należy jednak stosować pewne podstawowe zasady. Przy przekazywaniu indywidualnych informacji zwrotnych istotne jest podkreślenie, że nacisk kładzie się na efektywność danego pracownika, a nie na samo wskazanie popełnionych błędów. Osoby udzielające informacji



zwrotnych powinny posiadać wiedzę na temat formułowania ich w sposób konstruktywny, ponieważ ostatecznym celem jest pomoc urzędnikowi prowadzącemu postępowania w zrozumieniu ewentualnych błędów i dobrych praktyk oraz poprawa jakości jego pracy w przyszłości. Urzędnicy prowadzący postępowania powinni również mieć możliwość zadawania pytań i uzyskiwania wyjaśnień na temat otrzymanych informacji zwrotnych.

Indywidualne informacje zwrotne umożliwiają urzędnikowi prowadzącemu postępowania dostosowanie swoich praktyk zawodowych w krótkim czasie. Ustalenia z przeglądów jakości można również wykorzystać w coachingu i w dyskusjach prowadzonych przez liderów zespołów z urzędnikami prowadzącymi postępowania. Organizacja powinna zbudować kulturę, w której udzielanie i otrzymywanie indywidualnych informacji zwrotnych stanie się standardową praktyką.



### Dobra praktyka

#### **Informacje zwrotne na temat przesłuchania i decyzji w pierwszej instancji powinny:**

- wskazywać dobre praktyki rozpoznane w przesłuchaniu lub decyzji;
- w przypadku zidentyfikowania błędów – przedstawiać wytyczne dotyczące tego, co byłoby właściwym podejściem;
- w miarę możliwości również wyjaśniać, dlaczego dany błąd został oceniony jako drobny albo istotny.

Jeżeli informacje zwrotne są przekazywane w celu poprawy wyników urzędnika prowadzącego postępowania, szybkość ich dostarczenia i zawarte w nich wskazówki dotyczące prawidłowego stosowania standardów są szczególnie istotne, aby pomóc w uniknięciu popełnienia podobnych błędów w przyszłości.

Oprócz informacji zwrotnych jednym z celów monitorowania jakości jest przedstawienie ogólnej oceny jakości procedury azylowej członkom kadry kierowniczej odpowiedzialnym za nadzorowanie procedury. Można to zrobić za pomocą sprawozdań opartych na przeprowadzonych ocenach jakości i analizach, które z nich wynikają.

Sprawozdania mogą koncentrować się na stosowaniu wszystkich standardów i wskaźników, które wykorzystano do oceny jakości, lub na konkretnym temacie bądź części procedury azylowej, np. na ocenie wiarygodności lub zastosowaniu procedury badania dopuszczalności, lub też mogą skupiać się na rozpatrywaniu spraw wnioskodawców z określonego kraju pochodzenia. Ukończone oceny można wykorzystać jako podstawę do sporządzania kompleksowych sprawozdań okresowych (miesięcznych, kwartalnych, rocznych itp.), w tym sprawozdań z audytu uzupełniającego i sprawozdań skróconych dotyczących niektórych kwestii budzących obawy.

Sprawozdawczość daje kadrze kierowniczej przede wszystkim możliwość zapoznania się z ogólną jakością ocenianego procesu i wykrycia potencjalnych niedociągnięć, w odniesieniu do których konieczne może być podjęcie działań następczych.



Ważne jest, aby sprawozdania te były rozpowszechniane wewnętrznie wśród odpowiednich osób (urzędników prowadzących postępowania, liderów zespołów, członków kadry kierowniczej itp.). Można je również przekazywać w wersji skróconej zewnętrznym zainteresowanym stronom, na przykład innym organom ds. migracji, Biuru Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, a nawet ogółowi społeczeństwa, w zależności od treści, aby zwiększyć przejrzystość procedury i zwiększyć zaufanie zewnętrznych zainteresowanych stron do procedur.

## 4.5. Dane z różnych źródeł na potrzeby monitorowania procedury azylowej

Oprócz wyników przeglądów jakości istnieją inne działania, które mogą wnieść wkład w monitorowanie jakości przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji. Takie działania oznaczają zaangażowanie zarówno wewnętrznych, jak i zewnętrznych zainteresowanych stron i mają na celu uzupełnienie sprawozdań z przeglądu jakości przez przedstawienie bardziej kompleksowych perspektyw.

Działania te obejmują głównie:

- zewnętrzne oceny i audyty;
- mechanizmy rozpatrywania skarg dla wnioskodawców i zewnętrznych zainteresowanych stron;
- ankiety dla wnioskodawców;
- decyzje drugiej instancji i orzeczenia sądowe;
- informacje od wewnętrznych zainteresowanych stron.

### 4.5.1. Zewnętrzne oceny i audyty

Oprócz wewnętrznych przeglądów przeprowadzanych przez organy krajowe, istotnych informacji na temat jakości procedury azylowej mogą również dostarczyć przeglądy zewnętrzne. Takie przeglądy mogą mieć postać audytów, ewaluacji lub ocen i mogą być realizowane niezależnie przez podmioty zewnętrzne. Mogą je przeprowadzać organizacje społeczeństwa obywatelskiego, wyspecjalizowane firmy konsultingowe lub podmioty odpowiedzialne za kontrolę audytu.

Organ musi zdecydować, w jakich okolicznościach powinien zwrócić się do zewnętrznych ewaluatorów i jakie korzyści przyniesie taka ocena. Kluczowe znaczenie ma również określenie dokładnego rodzaju potrzebnego przeglądu i rozważenie, czy zewnętrzny podmiot oceniający jest dobrze przygotowany do przeprowadzenia tego rodzaju przeglądu. Przeglądy zewnętrzne mogą być przydatne w szczególności w odniesieniu do przeglądu całego procesu, przeglądu procesów współpracy z innymi zainteresowanymi stronami oraz przeglądu skuteczności procesów. Podmioty zewnętrzne mogą być dobrze przygotowane do podawania w wątpliwość praktyk, które w danej organizacji uważa się za niezbędne lub nieuniknione.



Wysoki Komisarz Organizacji Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców często współpracuje z organami krajowymi w celu oceny jakości przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji <sup>(33)</sup>. Krajowe organy regulacyjne odpowiedzialne za monitorowanie mogą również przeprowadzać audyty procedury azylowej. Ponadto recenzenci naukowcy mogą dostarczyć ocenę jako osoby trzecie. Organy azylowe mogą również zwrócić się o zewnętrzny przegląd do partnerów z sektora prywatnego.

Krajowe organy ds. praw człowieka i biura rzecznika praw obywatelskich często zajmują się kwestiami związanymi ze sprawiedliwością i skutecznością organów administracji publicznej, w tym urzędów azylowych. Konsultacje z tymi organami i ścisłe monitorowanie ich prac mogą jeszcze bardziej wzmocnić solidność i sprawne funkcjonowanie procedury azylowej. Także organy takie jak Europejski Rzecznik Praw Obywatelskich lub inne międzynarodowe organy zajmujące się prawami człowieka, choć nie należą do państw członkowskich, są użytecznym źródłem informacji na temat tego, jak zoptymalizować procedurę azylową.

#### **4.5.2. Mechanizmy rozpatrywania skarg dla wnioskodawców i zewnętrznych zainteresowanych stron**

Mechanizm rozpatrywania skarg jest narzędziem, które wspiera prawidłowe wdrażanie prawa i wytycznych oraz zwiększa odpowiedzialność organizacji. W związku z tym zaleca się, aby mechanizm rozpatrywania skarg był dostępny dla wszystkich wnioskodawców i zewnętrznych zainteresowanych stron, takich jak prawnicy, organizacje pozarządowe i inne organy zaangażowane w procedurę azylową.

Organy krajowe, przez analizę złożonych do nich skarg, mogą wykrywać, a następnie rozwiązywać wszelkie problemy lub usuwać niedociągnięcia w procedurze azylowej. Skargi mogą również uwidaczniać, czy wnioskodawcy i zewnętrzne zainteresowane strony z zaufaniem podchodzą do procedury azylowej wdrażanej przez organy krajowe. Co najważniejsze, mechanizmy rozpatrywania skarg są środkiem umożliwiającym osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową zgłaszanie wszelkich skarg dotyczących procedury azylowej, a organowi – rozpatrywanie tych skarg.

W celu zapewnienia prawidłowego funkcjonowania mechanizmu organ powinien określić, kto jest odpowiedzialny za zarządzanie mechanizmem, kto ma do niego dostęp i na kim spoczywa zadanie rozpatrywania skarg. Struktura mechanizmu musi zapewniać poszanowanie przepisów dotyczących ochrony danych oraz poufności. Mechanizm musi określać, w jaki sposób wnioskodawcy będą otrzymywać odpowiedzi lub informacje zwrotne. Istotne jest również wspieranie tego mechanizmu za pośrednictwem ciągłej kampanii informacyjnej, aby nagłośnić jego istnienie i wyjaśnić cel, a w szczególności pokazać różnicę między mechanizmem a procedurami odwoławczymi. Wnioskodawcy powinni mieć jasność, że zastosowanie mechanizmu rozpatrywania skarg nie ma wpływu na rozpatrzenie ich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Zaleca się rejestrowanie skarg i regularne sporządzanie sprawozdań na temat mechanizmu ich rozpatrywania, uwzględniających na przykład liczbę skarg, ich rodzaj i wynikające z nich działania następne.

<sup>(33)</sup> Więcej informacji na temat działań w zakresie zapewniania jakości podejmowanych przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców można znaleźć w publikacji Refworld, „Quality assurance” [Zapewnianie jakości], <https://www.refworld.org/qualityassurance.html>.



## Przykłady praktyk

### Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej

Mechanizm rozpatrywania skarg Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) umożliwia składanie indywidualnych skarg przez osoby, których bezpośrednio dotyczą działania podjęte przez personel zaangażowany w działalność Agencji (lub brak takich działań) i które uważają, że ich prawa podstawowe zostały naruszone w wyniku takich działań lub bezczynności. Więcej informacji można znaleźć pod adresem <https://frontex.europa.eu/fundamental-rights/complaints-mechanism/>.

### Finlandia

W Finlandii dostępne są dwa mechanizmy składania skargi administracyjnej. Pierwszy leży w zakresie Fińskiej Służby Imigracyjnej, która może podjąć natychmiastowe działania naprawcze. Drugi związany jest z parlamentarnym rzecznikiem praw obywatelskich lub fińskim kanclerzem sprawiedliwości, który nadzoruje legalność i przestrzeganie praw człowieka w działaniach władz. Wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową mogą składać skargi za pośrednictwem obu mechanizmów. Skargę można również złożyć za zgodą wnioskodawców w ich imieniu. Skargę administracyjną można złożyć podczas rozpatrywania wniosku i po wydaniu decyzji w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej.

W przypadku gdy skarga jest składana bezpośrednio do Fińskiej Służby Imigracyjnej, dział prawny sporządza odpowiedź na skargę po wysłuchaniu opinii odpowiednich stron i przedstawia odpowiedź kadrze kierowniczej wyższego szczebla do zatwierdzenia. Po zatwierdzeniu odpowiedź jest przekazywana wnioskodawcy na piśmie, a jeśli popełniono błąd, jednostka ds. azylu jest proszona o jego poprawienie. Informacje na temat sposobu złożenia takiej skargi są dostępne na stronie internetowej Fińskiej Służby Imigracyjnej.

Wnioskodawca może złożyć skargę do parlamentarnego rzecznika praw obywatelskich lub do kanclerza sprawiedliwości, jeżeli podejrzewa, że organ działał niezgodnie z prawem lub zaniedbał obowiązek, na przykład w związku z przekroczeniem uprawnień lub nieuzasadnionym opóźnieniem w procedurze. Jeżeli na podstawie skargi wszczęte zostaje dochodzenie, rzecznik praw obywatelskich lub kanclerz sprawiedliwości wysłuchuje wyjaśnień zainteresowanego organu, zwraca się o przedstawienie uwag w celu zebrania dowodów i może przeprowadzić postępowanie lub zwrócić się do policji o wsparcie dochodzenia. Nie może zmienić decyzji organu ani orzeczenia sądu, ale może wnieść zarzuty prawne, upomnieć organ lub zwrócić się do niego o skorygowanie błędu lub sposobu przeprowadzania procedury.

## 4.5.3. Ankiety dla wnioskodawców

Oprócz mechanizmów rozpatrywania skarg organy mogą wprowadzić ankiety, które skierowane są do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i koncentrują się na konkretnych elementach procedury azylowej. Elementy te mogą obejmować zarówno przyjmowanie takich osób, ich zakwaterowanie i wyżywienie, jak i sposób prowadzenia przesłuchania, przejrzystość przekazywanych informacji i proces podejmowania decyzji w pierwszej instancji.



Przed sporządzeniem ankiety zaleca się, aby organy określiły, jaki rodzaj badania jest najbardziej przydatny i adekwatny do zamierzonego celu. Należy starannie rozważyć sposób przeprowadzenia ankiety i jej termin, aby zapewnić odpowiednio łatwy dostęp dla wnioskodawców oraz terminowe i istotne informacje zwrotne.

Dostępność ankiety w językach zrozumiałych dla wnioskodawców docelowych ma kluczowe znaczenie dla udziału w nich. Ponadto zagwarantowanie anonimowości wnioskodawców ułatwia uzyskanie istotnych informacji zwrotnych i osiągnięcie zadowalającego wskaźnika uczestnictwa.



#### **Powiązane narzędzie EUAA: projekt SAM (Surveys of Asylum-related Migrants) [badania ankietowe wśród migrantów, których dotyczy azyl]**

W ostatnich latach państwa członkowskie UE wykazały zwiększone zainteresowanie lepszym zrozumieniem przepływów migracyjnych związanych z azylem, profili przybywających migrantów oraz ich potrzeb i aspiracji. Aby uzupełnić istniejące mechanizmy gromadzenia danych, EUAA opracowała mechanizm badania, który można dostosować do potrzeb poszczególnych krajów i który wypełnia luki informacyjne w państwach przyjmujących przez gromadzenie porównywalnych danych bezpośrednio od migrantów, których dotyczy azyl. Ankieta jest anonimowa, dobrowolna i dostępna w językach najczęściej używanych przez migrantów, których dotyczy azyl, jest zgodna z zasadami ochrony danych i etyki oraz może zostać przeprowadzona przy użyciu własnych urządzeń mobilnych danej osoby.

Jako przykład reagowania na kryzys za pomocą projektu SAM EUAA we współpracy z Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju uruchomiła 11 kwietnia 2022 r. ankiety dla migrantów przybywających z Ukrainy. Anonimowe i dobrowolne badanie prowadzone w ramach tego projektu ma na celu gromadzenie ustandaryzowanych danych we wszystkich państwach UE+ bezpośrednio od osób uciekających przed wojną w Ukrainie i szukających schronienia w UE. Ma także na celu pozyskiwanie informacji na temat życia respondentów w państwach przyjmujących, edukacji i zatrudnienia oraz problemów, jakie napotkali przy rejestracji.

Dostęp do badania można uzyskać pod adresem [https://tellusyourstorysurvey.eu/index\\_lp.php?lang=en](https://tellusyourstorysurvey.eu/index_lp.php?lang=en). Wyniki przeanalizowano w ogólnodostępnych arkuszach informacyjnych ([arkusz tematyczny dotyczący życia w państwie przyjmującym](#)) oraz w szczegółowym sprawozdaniu przygotowanym we współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji i Organizacją Współpracy Gospodarczej i Rozwoju ([Forced Displacement from and within Ukraine: Profiles, experiences, and aspirations of affected populations](#) [Przymusowe wysiedlenia z Ukrainy i w jej obrębie: profile, doświadczenia i aspiracje ludności]).



### **Przykłady praktyk**

Szwajcarski Sekretariat Stanu ds. Migracji w regionie francuskojęzycznym przeprowadził wśród osób ubiegających się o ochronę międzynarodową ankiety dotyczące procedury azylowej, w tym poziomu zadowolenia z tej procedury. W tej ramce przedstawiono niektóre szczegółowe informacje na temat rodzaju, kontekstu i metodyki badania.

### **Rodzaj/kontekst ankiety**

W Szwajcarii przez pierwsze 140 dni procedury wnioskodawcy przebywają w jednym lub kilku federalnych ośrodkach dla osób ubiegających się o azyl. Każdy wnioskodawca może dobrowolnie wypełnić kwestionariusz zadowolenia dotyczący ostatecznego zwolnienia go z federalnego ośrodka azylowego (udział w ankiecie jest możliwy w zwykłych ośrodkach, ale nie w ośrodkach tymczasowych). Nie ma określonego wskaźnika uczestnictwa, ale szacuje się, że kwestionariusz wypełnia 60–80% wnioskodawców.

### **Metodyka**

Anonimowy formularz online (w którym podanie tożsamości wnioskodawcy nie jest wymagane) wypełniają na tabletach lub smartfonach pracownicy lub wypełnia go bezpośrednio wnioskodawca. Formularz zawiera 10 szczegółowych pytań dotyczących jakości świadczonych usług (wyżywienie, pokój i zajęcia), bezpieczeństwa, zastępstwa prawnego i Państwowego Sekretariatu ds. Migracji, a odpowiedzi udziela się w skali od 1 do 5. Obliczany jest średni wynik; wnioskodawca określa też wynik ogólny. Ponadto oceniana jest liczba kwestionariuszy wypełnianych każdego miesiąca oraz weryfikowane są uwagi zgłaszane przez wnioskodawców.

### **Analiza/sprawozdawczość**

Analiza jest przeprowadzana raz w miesiącu przez specjalistę ds. „partnerów i administracji”, który przesyła sprawozdanie przewodniczącemu regionu francuskojęzycznego (z uwagami i sugestiami) oraz kierownikowi przedsiębiorstwa odpowiedzialnego za nadzorowanie i prowadzenie działań z wnioskodawcami (zawierające jedynie surowe dane liczbowe). Sugestie dotyczące usprawnień, jeśli zostaną zaakceptowane przez regionalną centralę, są następnie przekazywane osobom odpowiedzialnym za dany obszar w celu ich wdrożenia.

## **4.5.4. Decyzje w drugiej instancji i orzeczenia sądowe**

Orzeczenia sądowe mogą zapewnić wgląd w jakość procedury azylowej, w szczególności w uzasadnienie prawne oraz interpretację norm i kryteriów prawnych. Informacje pochodzące z decyzji wydanych w drugiej instancji lub orzeczeń sądowych mogą być przydatne dla urzędników prowadzących postępowania, którzy prowadzą przesłuchania i sporządzają decyzje, a także dla kadry kierowniczej organów, jeśli chodzi o ocenę ogólnej skuteczności procesu.

Wysoki odsetek decyzji wydanych w pierwszej instancji, po czym uchylonych na szczeblu drugiej instancji i sądowym może wskazywać na problemy związane z jakością decyzji wydanych w pierwszej instancji, które to problemy należy poddać przeglądowi i rozwiązać. Wymaga to dostępności danych na temat wskaźnika uchyleń w wyniku odwołań.



Zaleca się, aby organy krajowe podejmowały działania następcze w związku z decyzjami wydanymi w trybie odwołań – udzielały wewnętrznych wytycznych lub sporządzały sprawozdania na podstawie orzecznictwa. Sprawozdania powinny być okresowo aktualizowane.

Na wyższym szczeblu urzędnicy prowadzący postępowania powinni być również informowani o orzeczeniach wydawanych przez sądy europejskie, tj. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej i Europejski Trybunał Praw Człowieka. Informacje te mogą pomóc im w analizie treści wniosków, jak również w przeprowadzaniu procesów, które są częścią procedury azylowej.

### **Przykłady praktyk**

W Szwajcarii zainicjowano projekt AMFR (Analiza i środki dotyczące orzeczeń Federalnego Sądu Administracyjnego) w celu przeanalizowania orzeczeń Federalnego Sądu Administracyjnego oraz środków wprowadzonych w odpowiedzi na te orzeczenia. Projekt ma na celu ułatwienie bardziej systematycznej analizy orzeczeń sądowych, opartej na technologiach informatycznych, oraz bardziej systematycznego monitorowania wprowadzonych środków (np. zmian w polityce).

Państwowy Sekretariat ds. Migracji uruchomił projekt informatyczny na potrzeby wdrożenia następujących środków:

- kompleksowej i systematycznej rejestracji, oceny i analizy orzeczeń;
- identyfikacji niezbędnych działań wykraczających poza indywidualne przypadki;
- systematycznego zarządzania środkami;
- zapewnienia członkom kadry kierowniczej i urzędnikom prowadzącym postępowania dostępu do bazy danych o orzeczeniach i środkach.

W Finlandii Fińska Służba Imigracyjna, która ustala działania podjęte w odpowiedzi na decyzję wydaną w drugiej instancji, podzieliła orzeczenia uchylone przez sądy apelacyjne na siedem kategorii. Te kategorie to:

- błąd proceduralny;
- błąd w wykładni prawa;
- różnice w indywidualnej ocenie faktów;
- nowe powody konieczności udzielenia ochrony międzynarodowej przedstawione w odwołaniu;
- nowe dowody przedstawione w postępowaniu odwoławczym;
- zmiana sytuacji osobistej wnioskodawcy w trakcie postępowania odwoławczego;
- wejście w życie nowej polityki rozpatrywania wniosków.

Decyzje w drugiej instancji, które zostały uchylone z powodu błędu proceduralnego lub błędu w wykładni prawa, są ściśle monitorowane. Są one skrupulatnie oceniane przez urzędników ds. prawnych w celu ustalenia, czy należy wprowadzić jakieś zmiany w polityce wewnętrznej lub wytycznych. Wnioski urzędników są również systematycznie przekazywane kadrze kierowniczej i udostępniane urzędnikom prowadzącym postępowania, aby upewnić się, że błąd się nie powtórzy.



Decyzje wydane w drugiej instancji, uchylone z przyczyn związanych z innymi kategoriami, również są dokładnie oceniane, chociaż nie jest tak samo prawdopodobne, że doprowadzą do zmian w wewnętrznych wytycznych lub że zawierają informacje, które należy przekazać wszystkim urzędnikom prowadzącym postępowania, ponieważ dotyczą sposobu przeprowadzania indywidualnej oceny i sposobu oceny dowodów przedstawionych we wniosku. Takie decyzje mogą jednak zawierać informacje, które należy przekazać kadrze kierowniczej i urzędnikom, którzy sporządzili i zatwierdzili decyzję. Ponadto jeżeli sądy wielokrotnie uchylają decyzje z powodu odmiennej indywidualnej oceny faktów, może to stanowić podstawę do bardziej szczegółowej oceny tego, czy należy zweryfikować wewnętrzne wytyczne lub metody pracy.

#### 4.5.5. Wkład wewnętrznych zainteresowanych stron

Informacje od wewnętrznych zainteresowanych stron mogą dostarczyć wiedzy przydatnej organowi. W szczególności w odniesieniu do przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji urzędnicy prowadzący postępowania, członkowie kadry kierowniczej i pracownicy zaangażowani w ocenę jakości mogą mieć możliwość wyrażenia opinii na temat obszarów wymagających dalszych usprawnień.

Dzięki włączeniu wewnętrznych zainteresowanych stron do monitorowania głos zyskują eksperci wewnętrzni danej organizacji. W związku z tym, że na co dzień pracują ze standardami i celami organizacyjnymi i doświadczają problemów z pierwszej ręki, są często najlepiej przygotowani do przekazywania cennych informacji zwrotnych na temat konkretnych i wykonalnych rozwiązań.

Działania te mogą być korzystne w szczególności w przypadku dużych organizacji, w których trudno jest dowiedzieć się, co myślą i czego doświadczają pracownicy na wszystkich szczeblach. Zaangażowanie kadry kierowniczej wyższego szczebla jest kluczowe dla skutecznej realizacji działań i uzyskania wkładu od pracowników wewnątrz organizacji.

Na szczeblu UE wspólne ramy oceny (CAF) opierają się na wewnętrznej metodyce pozyskiwania informacji (metoda samooceny) i mają na celu osiągnięcie wysokiego poziomu jakości w organach administracji publicznej <sup>(34)</sup>.

<sup>(34)</sup> Więcej informacji na temat modelu CAF można znaleźć na stronie EIPA, „European CAF Resource Centre”, <https://www.eipa.eu/caf-resource-centre/>.



### Wspólne unijne ramy oceny

Podstawą CAF jest samoocena organizacji, stanowiąca punkt wyjścia dla kompleksowego procesu usprawnień. Chociaż CAF koncentrują się przede wszystkim na ocenie wyników i zarządzaniu w celu umożliwienia poprawy, ich ostatecznym celem jest wkład w dobrą administrację. Ramy te wspierają organy administracji publicznej w poniższych obszarach:

- wprowadzenie kultury doskonałości;
- stopniowe wdrażanie cyklu PDCA;
- przeprowadzenie procesu samooceny z myślą o kompleksowej kontroli organizacji;
- uzyskanie diagnozy pokazującej mocne strony i obszary wymagające poprawy, co pomoże określić działania umożliwiające poprawę sytuacji.

## 4.6. Zalecenia oparte na informacjach zwrotnych dotyczących jakości i sprawozdawczości

Wyniki gromadzenia danych i sprawozdawczości oraz wyniki uzyskane z innych dostarczanych informacji należy przedkładać kadrze kierowniczej do przeglądu w formie zaleceń i działań, które należy podjąć. Zalecenia powinny koncentrować się na reagowaniu na różne niedociągnięcia, w szczególności tam, gdzie zaobserwowano, że są one znaczące. W praktyce zalecenia mogą obejmować opracowanie nowych narzędzi lub aktualizację dotychczasowych, na przykład tych omówionych w rozdziale 3 (w tym wytycznych, SOP i wzorów).

Uzyskane informacje, sprawozdawczość, zalecenia i działania są przedkładane kadrze kierowniczej do przeglądu i podjęcia ostatecznych decyzji. Zawierają też propozycję planu, do uzgodnienia z kadrą kierowniczą, obejmującego osoby odpowiedzialne i przewidywane ramy czasowe.

Przegląd przeprowadzany przez kadrę kierowniczą obejmuje również ocenę stanu realizacji działań podjętych po poprzednim monitorowaniu oraz zatwierdzenie działań, które należy podjąć w celu uwzględnienia pozostałych ustaleń.

## 4.7. Wdrożenie

Jak wspomniano w poprzedniej sekcji, rezultatem spotkania z udziałem kadry kierowniczej jest opracowanie planu działania na rzecz poprawy jakości odpowiednich procesów, takich jak przesłuchania i decyzje w pierwszej instancji. Plan działania powinien również obejmować ocenę działań, które podjęto po poprzednim cyklu monitorowania.

Plan działania może zawierać następujące elementy:

- wyniki oczekiwane po upływie określonego przedziału czasowego;
- etapy realizacji planu działania;
- osoby odpowiedzialne za wdrożenie planu;



- docelowy termin zakończenia każdego działania;
- zainteresowane strony, które będą uczestniczyć w realizacji planu.

Wdrożone zmiany mogą przyczynić się do usprawnienia procesu rozpatrywania wniosków, a nowe przeglądy jakości, informacje zwrotne, sprawozdania i zalecenia doprowadzą do opracowania kolejnego planu działania, który zaowocuje dalszymi usprawnieniami procesów. Odzwierciedla to ciągłą zmianę jakości procesów na podstawie cyklu PDCA.



#### Najważniejsze punkty do zapamiętania z rozdziału 4

Monitorowanie jakości przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji jest działaniem ciągłym i umożliwia ocenę, jak procedura rozpatrywania wniosków o azyl rozwija się z czasem, oraz pomaga ustalić mocne i słabe strony procedury azylowej. Dzięki monitorowaniu możliwe jest ustalenie, czy cele organizacyjne są osiągane i czy stosowane są niezbędne środki zapewniania jakości.

Zasadnicze znaczenie ma regularne monitorowanie przesłuchań i decyzji w pierwszej instancji.

Etapy monitorowania jakości procedury rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej są następujące:

- wybór standardów i wskaźników;
- gromadzenie danych;
- ocena i analiza;
- informacje zwrotne i sprawozdawczość;
- wkład z różnych źródeł:
  - ✓ zewnętrzne oceny i audyty,
  - ✓ mechanizmy rozpatrywania skarg,
  - ✓ ankiety wśród wnioskodawców,
  - ✓ decyzje w drugiej instancji i orzeczenia sądowe,
  - ✓ wkład wewnętrznych zainteresowanych stron;
- zalecenia;
- wdrożenie.









Urząd Publikacji  
Unii Europejskiej

