



Sprawozdanie EASO na temat azylu za 2021 r.

Roczne sprawozdanie
na temat sytuacji w dziedzinie
azylu w Unii Europejskiej

STRESZCZENIE





Ilustracja na okładce: Steve Evans

© Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, 2021

Powielanie jest dozwolone pod warunkiem podania źródła.

W przypadku wykorzystywania zdjęć lub innych materiałów nieobjętych prawami autorskimi EASO należy zwrócić się o pozwolenie bezpośrednio do właścicieli praw autorskich.



Sprawozdanie EASO na temat azylu za 2021 r.

**Roczne sprawozdanie na temat sytuacji w dziedzinie
azylu w Unii Europejskiej**

STRESZCZENIE

Przedmowa

W tym roku ukazuje się 10. wydanie głównej publikacji agencji – *Sprawozdania EASO na temat azylu*. Na przestrzeni lat sprawozdanie stale doskonalono, aby uchwycić i przedstawić najnowsze tendencje i dyskusje polityczne poświęcone budowaniu zharmonizowanego wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS). Jesteśmy dumni, że *Sprawozdanie EASO na temat azylu* przekształciło się w źródło informacji na temat azylu w Europie i odzwierciedla rozwój tej agencji jako centrum wiedzy fachowej na temat azylu od czasu jej utworzenia w dniu 19 czerwca 2010 r.

Coraz większą rolę EASO podkreślono w [nowym pakcie o migracji i azylu](#) Komisji Europejskiej, opublikowanym we wrześniu 2020 r. Pakt stanowi nowy początek dyskusji na temat skutecznego i humanitarnego zarządzania migracją i azylem w Europie. EASO jest gotów podjąć rozszerzony mandat jako Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA) i służyć jako integralna część europejskich ram zarządzania złożonymi realiami migracyjnymi, przy pełnym poszanowaniu praw podstawowych.

Pandemia COVID-19 wywarła znaczący wpływ na każdy wymiar życia na całym świecie. W celu złagodzenia rozprzestrzeniania się wirusa i zapewnienia bezpieczeństwa ludziom – zarówno osobom szukającym schronienia w Europie, jak i pracownikom pracującym bezpośrednio z osobami ubiegającymi się o azyl – we wszystkich państwach UE+ wprowadzono środki nadzwyczajne i długoterminowe zmiany procedur. W tym roku po raz pierwszy od czasu utworzenia CEAS państwa członkowskie, krajowe organy odpowiedzialne za azyl i przyjmowanie uchodźców oraz organizacje działające w dziedzinie ochrony międzynarodowej stanęły przed podwójnym wyzwaniem: przestrzeganiem podstawowego prawa człowieka do bezpiecznego życia oraz zarządzaniem globalnym kryzysem zdrowotnym, który może narazić na dalsze ryzyko zarówno migrantów, jak i kraje przyjmujące.

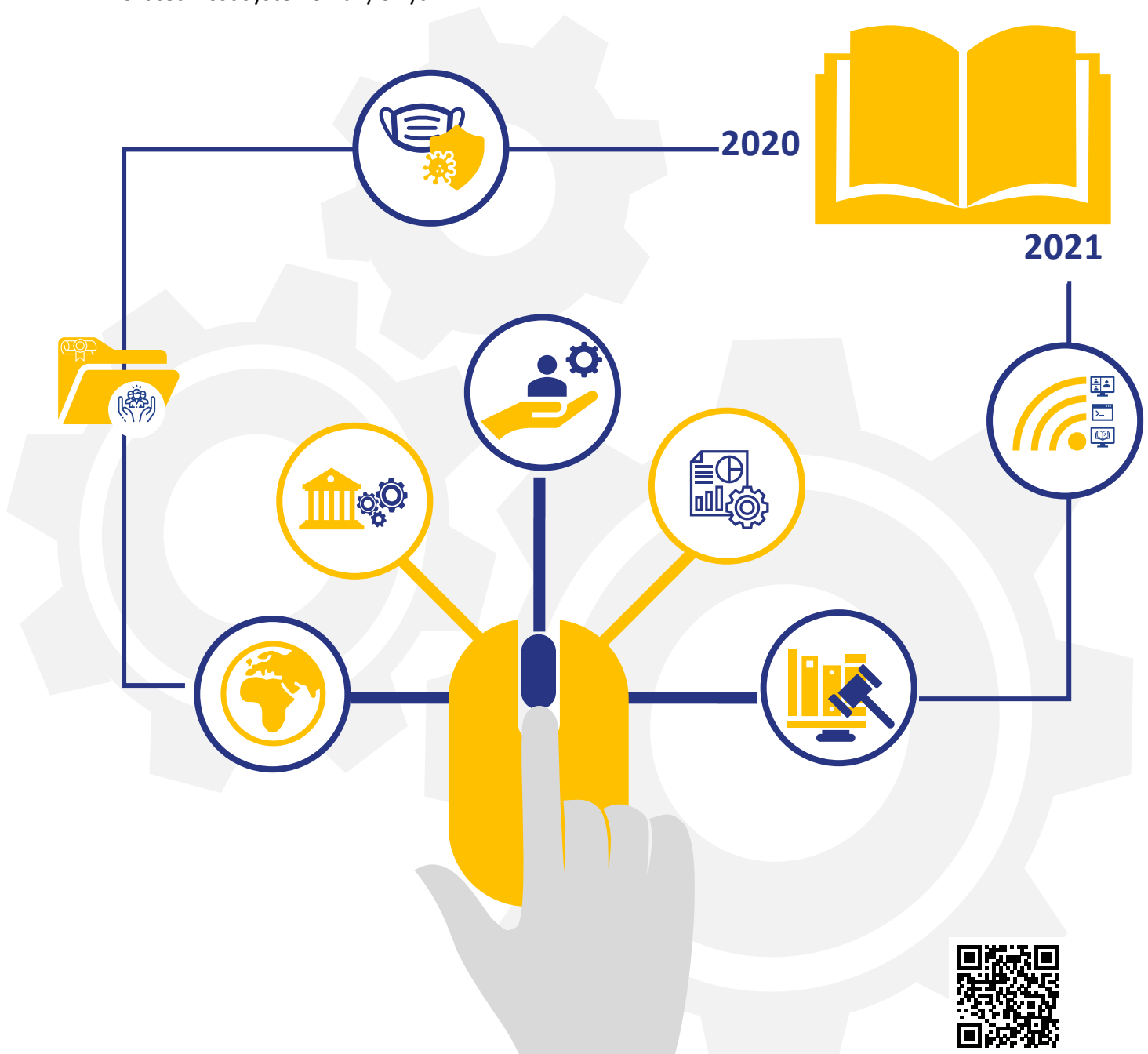


W czasie gdy administracje krajowe zostały wystawione na poważną próbę, działania EASO były bezpośrednio ukierunkowane na wspieranie państw członkowskich, aby zapewnić ciągłość usług i pomoc w sytuacjach nadzwyczajnych. W 2020 r. agencja opracowała narzędzia umożliwiające usprawnienie i ujednolicenie procedur, opublikowała sprawozdania analityczne i przeszkoliła specjalistów ds. azylu. Specjalna inicjatywa w zakresie gromadzenia informacji dostarczyła aktualnych, kompleksowych i wiarygodnych informacji na temat wpływu COVID-19 na procedurę azylową. Wyniki pokazały odporność krajowych systemów azylowych i systemów przyjmowania w UE, które szybko dostosowały warunki i zwróciły się ku rozwiązaniom cyfrowym, aby zapewnić schronienie osobom go potrzebującym. Innowacje te mogą być kluczem do zwiększenia wydajności i sprostania podobnym wyzwaniom w przyszłości przy jednoczesnym utrzymaniu zrównoważonego systemu europejskiego.

Nina Gregori
Dyrektor wykonawcza
Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu

Wprowadzenie

Seria *Sprawozdanie EASO na temat azylu*, będąca głównym źródłem informacji o ochronie międzynarodowej w Europie, zapewnia kompleksowy przegląd kluczowych zmian w zakresie azylu w państwach członkowskich Unii Europejskiej, Islandii, Liechtensteinie, Norwegii i Szwajcarii (państwa UE+). Rozpoczynając od krótkiego przeglądu przymusowych wysiedleń na świecie, sprawozdanie skupia się na kontekście europejskim i podsumowuje krok po kroku zmiany zachodzące we wszystkich aspektach wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS). W sprawozdaniu przedstawiono wybrane orzecznictwo, które ukształtowało interpretację prawa europejskiego i krajowego, a także kluczowe wskaźniki statystyczne na rok 2020, które uwypuklają pojawiające się tendencje i skuteczność systemów azylowych.



Ogólny przegląd sytuacji azylowej w 2020 r.



Miliony ludzi na całym świecie cierpią z powodu przymusowych wysiedleń ze względu na konflikty, prześladowania, łamanie praw człowieka, klęski żywiołowe i degradację ekosystemów.

Oficjalne statystyki rozróżniają dwie grupy osób przymusowo wysiedlonych: a) uchodźców i osoby ubiegające się o azyl, które przekroczyły granice międzynarodowe; oraz b) osoby wewnętrznie przesiedlone (IDP), które zostały wysiedlone w obrębie własnego kraju. Uchodźcy to osoby, które uciekły ze swojego kraju w związku z uzasadnioną obawą przed prześladowaniem ze względu na rasę, religię, narodowość, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne i które przekroczyły granicę międzynarodową w poszukiwaniu bezpieczeństwa. Osoby wewnętrznie przesiedlone nie przekroczyły granicy swojego kraju, ale nadal mogą znaleźć się w trudnej sytuacji.

W kontekście Europy ochrona międzynarodowa obejmuje status uchodźcy i status osoby potrzebującej ochrony uzupełniającej. To ostatnie odnosi się do osób, które nie kwalifikują się do otrzymania statusu uchodźcy, ale wciąż kwalifikują się do ochrony, ponieważ narażone są na ryzyko poważnej krzywdy, takiej jak skazanie ich na karę śmierci lub egzekucję, tortury lub niehumanitarne bądź poniżające traktowanie lub karanie w kraju pochodzenia; lub na poważne i indywidualne zagrożenie dla ich życia wynikające z masowej przemocy w sytuacjach międzynarodowych lub wewnętrznych konfliktów zbrojnych.

W czerwcu 2020 r. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) poinformował o całkowitej liczbie ludności dotkniętej tymi problemami wynoszącej około 80 mln osób, w tym 26,4 mln uchodźców, 4,2 mln osób ubiegających się o azyl, 45,7 mln osób wewnętrznie przesiedlonych i 3,6 mln Wenezuelczyków przesiedlonych za granicę.

Dwie trzecie światowej populacji uchodźców pochodzi z pięciu państw: Syrii, Wenezueli, Afganistanu, Sudanu Południowego i Mjanmy (w porządku malejącym). Zdecydowana większość przesiedleńców przebywa w krajach i społecznościach sąsiadujących z centrum kryzysu, które często są krajami rozwijającymi się. W 2020 r. największym państwem przyjmującym nadal była Turcja, a następnie Kolumbia, Pakistan, Uganda i Niemcy.

Pandemia COVID-19, która wybuchła w 2020 r., miała głęboki i złożony wpływ, zarówno na tworzenie lub zwiększanie potrzeb w zakresie ochrony na całym świecie, jak i utrudnienia w dostępie do bezpieczeństwa. W tym trudnym kontekście zainteresowane strony zaangażowane w zapewnianie ochrony odpowiednio dostosowały swoją pracę, aby zapewnić pewną ciągłość usług, w tym nowe sposoby rejestracji i przetwarzania wniosków oraz zwiększone wykorzystanie technologii i rozwiązań cyfrowych.

Pomimo wyzwań związanych z pandemią, społeczność międzynarodowa działała w ramach wielostronnej współpracy, a postępy osiągnięte w 2020 r. w ramach Globalnego porozumienia w sprawie uchodźców obejmowały:

- ➔ zwiększenie zdolności w zakresie ochrony na całym świecie;
- ➔ zwiększenie dostępu do edukacji dla przesiedlonych dzieci;
- ➔ promowanie trwałych rozwiązań;
- ➔ wprowadzenie rozwiązań w zakresie czystej energii w kontekście pomocy humanitarnej;
- ➔ wspieranie rozwoju społecznego i wzrostu gospodarczego jako rozwiązań strukturalnych w niestabilnych środowiskach;
- ➔ zwiększenie równego dostępu do świadczeń zdrowotnych, czystej wody i warunków sanitarnych; oraz
- ➔ promowanie możliwości zatrudnienia dla osób dotkniętych wysiedleniami.

UE odgrywa kluczową rolę w dostarczaniu rozwiązań w zakresie ochrony na całym świecie, a większość jej budżetu na pomoc humanitarną przeznaczana jest na projekty wspierające osoby przymusowo przesiedlone i społeczności przyjmujące.

W związku z tym, że społeczność międzynarodowa kontynuuje wysiłki na rzecz rozwiązania złożonych aspektów wysiedleń na całym świecie, nacisk na rozwój może się zmieniać z roku na rok, aby ukierunkować działania na obszary, w których można poczynić postępy w łagodzeniu sytuacji wysiedleń lub w których można opracować nowe sposoby zapewnienia ochrony. W 2020 r. w dyskursie na temat ochrony międzynarodowej na pierwszy plan wysuwały się dwa obszary, każdy z innych powodów. **Przesiedlenia** znalazły się wśród obszarów silnie dotkniętych pandemią ze względu na ograniczenia związane z podróżą. Ze względu na zagrożenia związane z przemieszczaniem się podczas globalnego stanu zagrożenia zdrowia jeszcze bardziej podkreślono potrzebę przesiedlenia w celu zapewnienia bezpiecznej legalnej drogi migracji. Jednocześnie pandemia dała państwom możliwość poczynienia dalszych postępów w dziedzinie **cyfryzacji** w celu zwiększenia skuteczności procedur azylowych.



Globalne wzorce potrzeb w zakresie ochrony międzynarodowej w 2020 r.

2/3 światowej populacji uchodźców pochodzi z **5 państw**

6,6 mln
Syria

3,6 mln
Wenezuela

2,7 mln
Afganistan

2,3 mln
Sudan
Południowy

1,0 mln
Mjanma

W 2020 r. wenezuelscy uchodźcy byli największą grupą nowych osób ubiegających się o azyl

Największą liczbę uchodźców przyjmuje Turcja, a w dalszej kolejności Kolumbia, Pakistan, Uganda i Niemcy.

85% światowej populacji uchodźców przebywa w krajach rozwijających się



Pandemia COVID-19 miała złożony wpływ na tworzenie lub zwiększanie potrzeb w zakresie ochrony na całym świecie oraz utrudnianie dostępu do bezpieczeństwa



Programy przesiedleń uległy niemal zastoju ze względu na ograniczenia związane z podróżą w czasie pandemii COVID-19



Pandemia dała państwom możliwość poczynienia dalszych postępów w dziedzinie **cyfryzacji** w celu zwiększenia skuteczności procedury azylowej

Źródła: EASO i dane z UNCHR



2. Najważniejsze zmiany w dziedzinie azylu w Unii Europejskiej w 2020 r.



W oparciu o postępy poczynione w negocjacjach nad dwoma pakietami wniosków dotyczących reform od 2016 r., we wrześniu 2020 r. Komisja Europejska przedstawiła **nowy pakt o migracji i azylu**. Proponuje się w nim ponowne rozpoczęcie działań w zakresie migracji poprzez ulepszone, szybsze i skuteczniejsze procedury oraz znalezienie równowagi między sprawiedliwym podziałem odpowiedzialności a solidarnością. Pakt o migracji i azylu ma na celu ustanowienie

ram zapewniających:

- solidne i sprawiedliwe zarządzanie granicami zewnętrznymi, w tym kontrole tożsamości, zdrowia i bezpieczeństwa;
- sprawiedliwe i skuteczne systemy azylowe we wszystkich państwach UE+, usprawnienie procedur i powrót osób ubiegających się o azyl, których wniosek został odrzucony;
- nowy mechanizm solidarnościowy w odniesieniu do sprowadzania na ląd po akcji poszukiwawczo-ratunkowej w krajach znajdujących się pod większą presją i w sytuacjach kryzysowych;
- solidne przewidywanie, gotowość na wypadek sytuacji kryzysowej i odpowiedź na nią;
- skuteczna polityka powrotowa i skoordynowane na szczeblu UE podejście do powrotów obywateli państw trzecich do kraju pochodzenia;
- kompleksowe zarządzanie na szczeblu UE w celu lepszego zarządzania i wdrażania polityki azylowej i migracyjnej;
- wzajemnie korzystne partnerstwa z kluczowymi państwami trzecimi pochodzenia i tranzytu;
- zrównoważone legalne drogi migracji dla osób potrzebujących ochrony i przyciągające talenty do UE; oraz
- skuteczną politykę integracyjną.

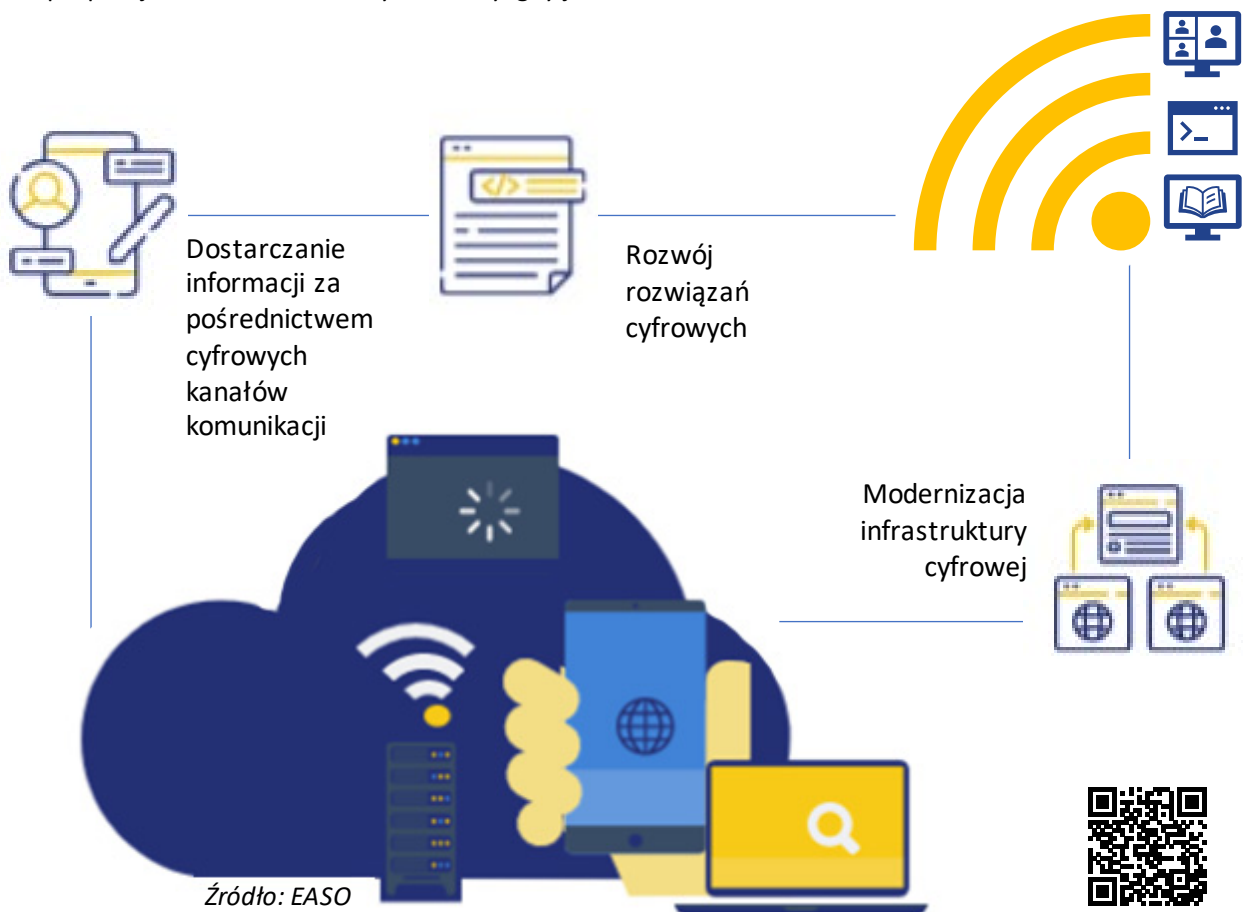
Aby osiągnąć te cele, Komisja Europejska podtrzymała swoje wnioski i poparła osiągnięte już wstępne porozumienia w sprawie rozporządzenia o kwalifikowaniu, dyrektywy ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, rozporządzenia w sprawie unijnych ram przesiedleń oraz Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu. Wezwała również do szybkiego zakończenia negocjacji w sprawie przekształcenia dyrektywy powrotowej. Komisja Europejska wycofała wniosek z 2016 r. dotyczący zmiany rozporządzenia dublińskiego i zastąpiła go nowym wnioskiem dotyczącym rozporządzenia w sprawie zarządzania migracjami i azylem. W połączeniu z pięcioma wnioskami z 2016 i 2018 r., które zostały utrzymane, pakt składa się z pakietu poniższych dziewięciu dodatkowych instrumentów:

- ➔ [Nowe rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej](#)
- ➔ [Zmieniony wniosek zmieniający rozporządzenie w sprawie procedury azylowej](#)
- ➔ [Zmieniony wniosek zmieniający rozporządzenie Eurodac](#)
- ➔ [Nowe rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją](#)
- ➔ [Nowe rozporządzenie w sprawie kryzysu i sił zbrojnych](#)
- ➔ [Nowy plan gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego](#)
- ➔ [Nowe zalecenie w sprawie ścieżek przesiedleń i uzupełniających dróg migracji](#)

- ➔ Nowe zalecenie w sprawie akcji poszukiwawczo-ratowniczych prowadzonych przez prywatne statki
- ➔ Nowe wytyczne dotyczące dyrektywy w sprawie pośredników.

Przedstawienie paktu o migracji i azylu oraz wniosków dotyczących powiązanych instrumentów prawnych pobudziło wznowienie dyskusji na temat skutecznego i humanitarnego zarządzania migracją w Europie. Pozytywnie oceniono całościowe podejście Komisji Europejskiej do koordynowania procesu konsultacji z udziałem wszystkich stron oraz wysiłki na rzecz dogłębnego zintegrowania powiązań między różnymi obszarami polityki migracyjnej i azylowej w ramach jednego spójnego podejścia, a także rzeczywiste wysiłki na rzecz uwzględnienia różnorodnych potrzeb różnych państw członkowskich i połączenia dotychczasowych kontrowersji. Chociaż wydaje się, że wśród państw członkowskich utrzymują się rozbieżne poglądy na niektóre aspekty proponowanej polityki migracyjnej i azylowej, propozycje przedstawione przez Komisję Europejską stanowią podstawę dalszego konstruktywnego dialogu na szczeblu technicznym i politycznym w trakcie procesu legislacyjnego. W związku z pozytywnymi reakcjami pojawiły się również głosy – zarówno ze strony podmiotów państwowych, jak i niepaństwowych – zwracające uwagę na obszary, w których można osiągnąć więcej.

Oczywiście pandemia COVID-19 wywarła głęboki wpływ zarówno na przepływy migracyjne, jak i na funkcjonowanie systemów azylowych w Europie. W pełni uznając trudności napotymane przez państwa członkowskie przy wdrażaniu odpowiednich przepisów UE podczas pandemii, Komisja Europejska wydała [komunikat](#) zawierający wytyczne dotyczące zapewnienia ciągłości procedur azylowych i powrotowych oraz przesiedleń. Państwa UE+ wprowadziły szereg środków na różnych etapach procedury azylowej, a także w ośrodkach recepcyjnych, aby zadbać o dobrostan fizyczny osób. Środki ograniczające, uzasadnione względami zdrowia publicznego, mogły mieć wpływ, choć tymczasowy, na przestrzeganie podstawowych praw i wolności, przy czym zainteresowane strony podkreśliły, że środki te muszą być tymczasowe, proporcjonalne i stosowane tylko wtedy, gdy jest to konieczne.



Dążąc do dalszego świadczenia usług przy jednoczesnym przestrzeganiu nowych środków, państwa UE+ dokonały cyfryzacji wielu etapów procedury azylowej, opracowując i wdrażając nowe systemy elektroniczne. Wiele z tych rozwiązań może pozostać na bardziej stałym poziomie, aby zwiększyć skuteczność systemów azylowych, podczas gdy inne mogą być wykorzystywane jako metodyka w przypadku, gdy państwa UE+ zostaną wezwane do stawienia czoła podobnym wyzwaniom w przyszłości.

Pomimo ogólnego spadku liczby osób przybywających na zewnętrzne granice UE w 2020 r. na szlakach migracyjnych do Europy pojawiły się różne tendencje. Szlaki zachodniośródmorski i wschodniośródmorski miały mniejszą liczbę przyjazdów w porównaniu z 2019 r., natomiast szlaki zachodnioafrykański, środkowośródmorski i zachodniobałkański odnotowały wzrost liczby osób przybywających. Greckie granice i wyspy nadal znajdowały się pod znaczną presją, a Komisja Europejska współpracowała z władzami greckimi i innymi państwami członkowskimi w celu zapewnienia krytycznego wsparcia w celu zaradzenia tej sytuacji, w tym dobrowolnej relokacji z Grecji do innych państw członkowskich małoletnich bez opieki i dzieci znajdujących się w trudnej sytuacji w rodzinach.

Relokacje kontynuowano również w następstwie misji poszukiwawczo-ratowniczych na Morzu Śródziemnym. Sprowadzenie na ląd i relokacje były koordynowane przez Komisję Europejską i odbywały się – z udziałem odpowiednich agencji UE, w tym EASO – zgodnie ze standardowymi procedurami operacyjnymi opracowanymi w 2019 r. Wysiłki te wykazały konkretną europejską solidarność w praktyce, ale również uwypukliły potrzebę bardziej przewidywalnego mechanizmu solidarnościowego w odniesieniu do sprowadzania na ląd i relokacji, jak przewidziano w proponowanym nowym rozporządzeniu w sprawie zarządzania azylem i migracjami.

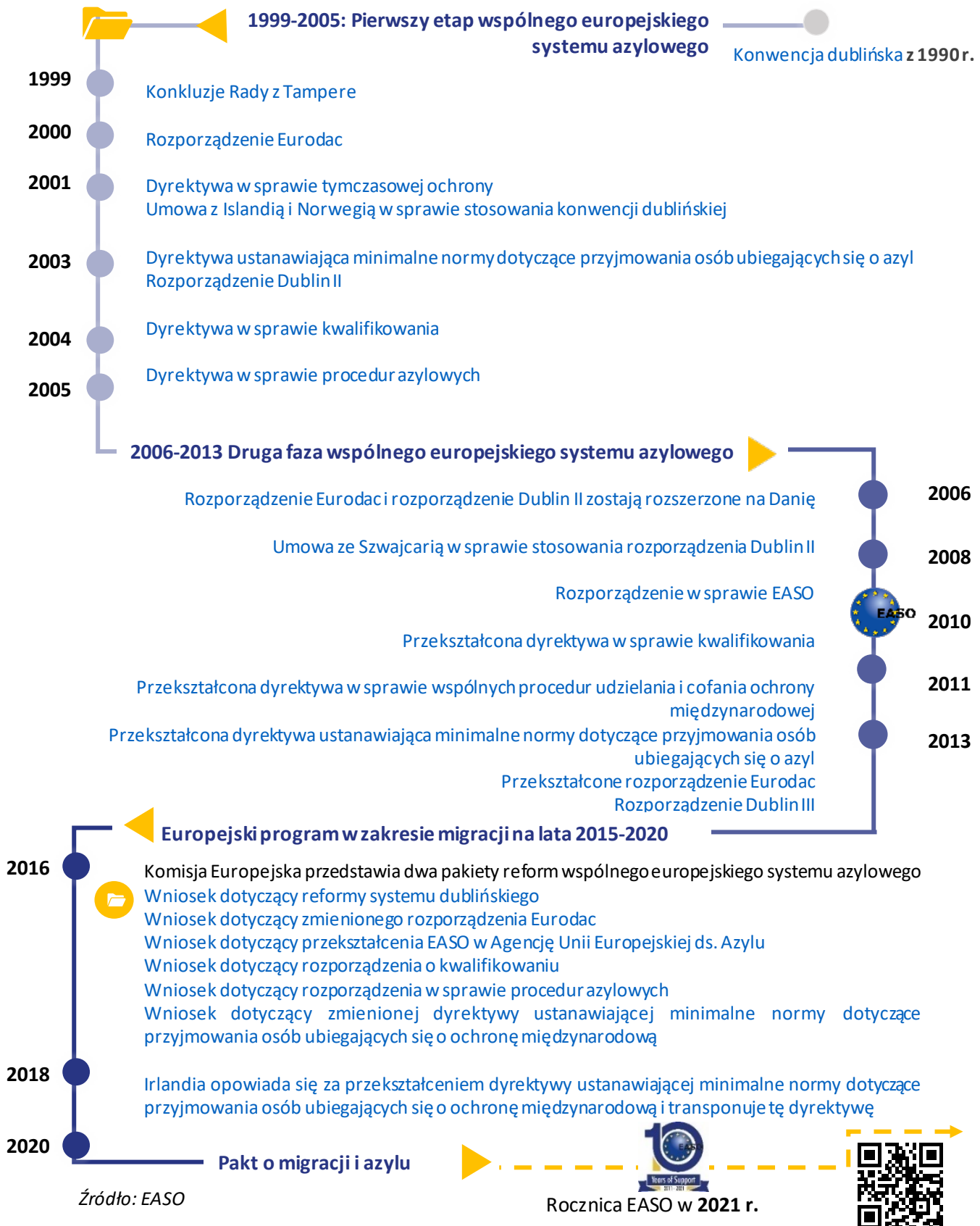
Koniec 2020 r. zasygnalizował również zakończenie okresu przejściowego, podczas którego prawo UE nadal miało zastosowanie do Zjednoczonego Królestwa i w jego obrębie, po jego wystąpieniu z Unii. Od dnia 1 stycznia 2021 r. prawo UE dotyczące azylu nie ma już automatycznie zastosowania, chyba że zostanie zachowane w krajowym systemie prawnym. Co ważne, rozporządzenie Dublin III zostało uchylone w Zjednoczonym Królestwie, a jego przepisy przestały mieć zastosowanie.

W 2020 r. UE kontynuowała współpracę z partnerami zewnętrznymi w celu zarządzania presją migracyjną poprzez kompleksowe podejście oparte na multilateralizmie. Cele działań realizowanych w ramach zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej UE obejmują zajęcie się podstawowymi przyczynami migracji, zwalczanie sieci przemytniczych, wzmocnienie współpracy z państwami trzecimi w zakresie powrotów i readmisji, współpracę z krajami partnerskimi w zakresie zarządzania granicami oraz zapewnianie wsparcia w celu ochrony za granicą.

W ramach swojej roli polegającej na zapewnieniu zharmonizowanej interpretacji i stosowania prawa UE Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wydał szereg wyroków dotyczących głównie orzeczeń w trybie prejudycjalnym, w których dokonano dalszej wykładni różnych przepisów wspólnego europejskiego systemu azylowego. Orzecznictwo objęło zagadnienia związane ze skutecznym dostępem, procedurą azylową, udzielaniem indywidualnych przesłuchań w przypadkach niedopuszczalnych, formami ochrony, zatrzymaniem, procedurami drugiej instancji, niedyskryminacją obywateli i osób korzystających z ochrony międzynarodowej, które uzyskały następnie obywatelstwo, łączenie rodzin i utrzymywanie jedności rodziny, powrotem obywateli państw trzecich, relokacją, ochroną przyznaną bezpaństwowcom Palestyńczykom przez UNRWA oraz odmowami odbycia służby wojskowej. Ponadto TSUE wydał wyrok w sprawie krajowych ograniczeń w finansowaniu organizacji pozarządowych, które miały wpływ na organizacje pozarządowe działające w obszarze ochrony międzynarodowej.



Rozwój wspólnego europejskiego systemu azylowego (CEAS)



3. Wsparcie EASO dla krajów



W 2020 r. przypada dziesiąta rocznica utworzenia EASO. Na podstawie rozporządzenia ustanawiającego, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu koncentruje się na poprawie wdrażania wspólnego europejskiego systemu azylowego, zacieśnianiu praktycznej współpracy w dziedzinie azylu między państwami członkowskimi oraz zapewnianiu wsparcia operacyjnego państwom członkowskim doświadczającym szczególnej presji na ich systemy azylowe i systemy przyjmowania.

W kontekście pandemii COVID-19 działania EASO w 2020 r. miały bezpośrednio na celu pomoc państwom członkowskim w zapewnieniu ciągłości działania, płynne prowadzenie szkoleń i ułatwianie spotkań online między państwami członkowskimi. EASO uruchomił specjalną inicjatywę gromadzenia informacji, aby zapewnić najważniejszym zainteresowanym stronom aktualne, kompleksowe i wiarygodne informacje na temat wpływu COVID-19 na krajowe systemy azylowe i systemy przyjmowania oraz plan wdrożenia szczepień osób ubiegających się o azyl i osób korzystających z ochrony międzynarodowej. Aby zapewnić wysokie standardy rozpatrywania wniosków o udzielenie azylu podczas pandemii, EASO wydał praktyczne zalecenia dotyczące prowadzenia przesłuchań na odległość oraz przeprowadzania rejestracji zdalnych/online.

W pracy operacyjnej EASO środki w dziedzinie ochrony zdrowia spowodowały przesunięcie punktu ciężkości na działania zaplecza administracyjnego, takie jak praca nad zaległymi aktami, obowiązki administracyjne w zakresie rejestracji, udzielanie wsparcia w zakresie odwołań, działania związane z budowaniem zdolności, poprawa polityki i procedur oraz zdalne wspieranie dostarczania informacji i przyjmowania za pośrednictwem infolinii. EASO był również aktywny w terenie i pomagał w relokacji małoletnich bez opieki z Grecji do innych państw członkowskich. Pod koniec 2020 r. uzgodniono również wsparcie dla Hiszpanii, aby złagodzić presję wywieraną na jej system przyjmowania i opracować nowy model przyjmowania.



Film: Cele pośrednie i osiągnięcia EASO



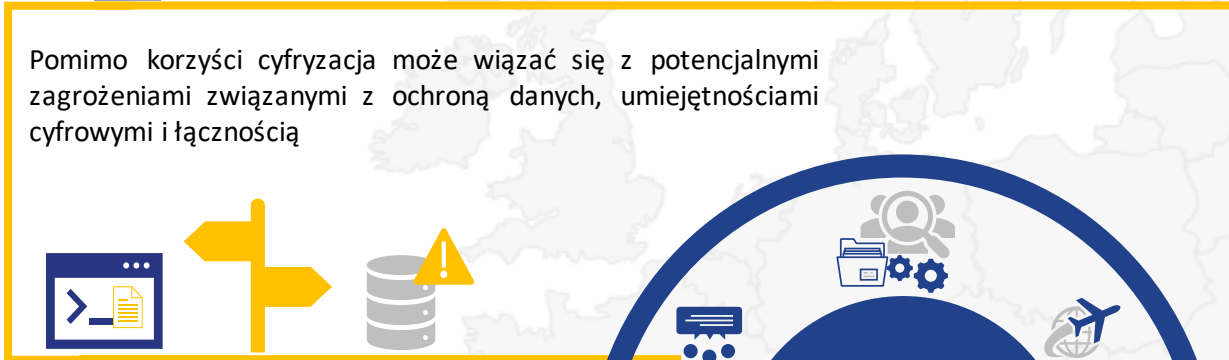
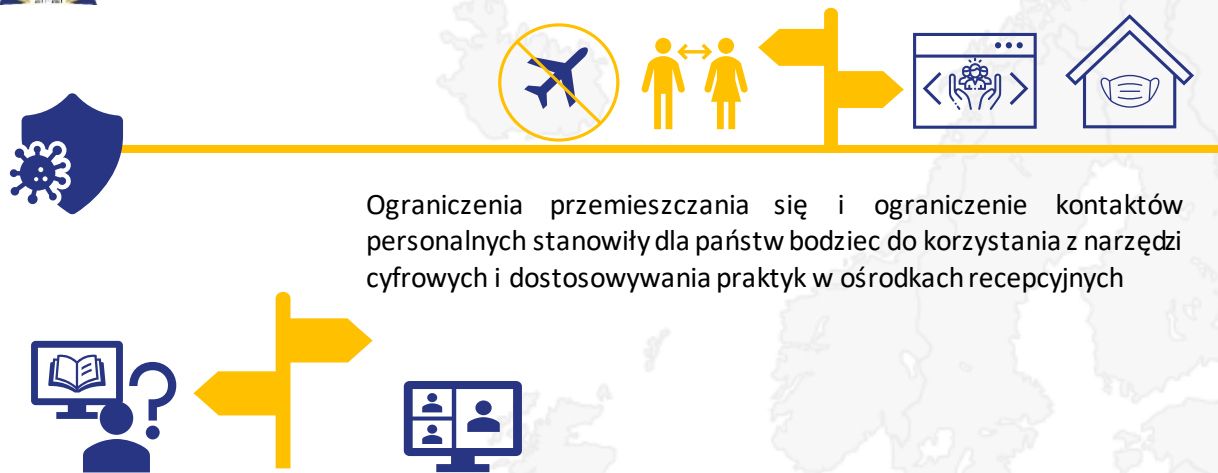
Źródło: EASO

4. Funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego

Najważniejsze zmiany na szczeblu krajowym w 2020 r. kształtowały prawodawstwo, polityki i praktyki w dziedzinie azylu w państwach UE+. Dwa zagadnienia horyzontalne na każdym etapie procedury azylowej to wpływ pandemii COVID-19 i cyfryzacja procedur azylowych.



Cyfryzacja procedury azylowej



Źródło: EASO





COVID-19

Ograniczenia związane z podróżą podczas pandemii COVID-19 znacząco wpłynęły na szanse osób ubiegających się o azyl na terytorium UE. Organy krajowe zostały zmuszone do szybkiego dostosowania się do nowych okoliczności poprzez zawieszenie lub ograniczenie rejestracji na krótki okres podczas pierwszej fali pandemii. W tym czasie państwa UE+ zreorganizowały procesy i środowisko pracy.

Mniejsza liczba osób ubiegających się o azyl została skierowana do procedury dublińskiej, natomiast proces przekazywania osób musiał zostać dostosowany do surowych wymogów zdrowotnych. W orzecznictwie z 2020 r. zasugerowano, że presja na systemy opieki zdrowotnej stała się dodatkowym czynnikiem, który należy uwzględnić przy ustalaniu państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu.

Utrzymywanie dystansu fizycznego, zamknięcie obiektów, zdalna praca i protokoły zdrowotne miały wpływ na wszystkie etapy rozpatrywania wniosków zarówno w pierwszej, jak i drugiej instancji, w tym na przesłuchania, zapewnienie tłumaczenia ustnego, powiadamianie o decyzjach, zarządzanie obciążeniem sprawami, szkolenia i oceny jakości. W miarę możliwości zadania te były wykonywane zdalnie przy pomocy technologii cyfrowych, takich jak wideokonferencje. Wewnętrzne ustalenia robocze w administracji pierwszej i drugiej instancji zostały dostosowane w taki sposób, aby zminimalizować zakłócenia w świadczeniu usług, przy jednoczesnym przestrzeganiu środków ochrony zdrowia publicznego. W związku z tym, terminy proceduralne zostały odpowiednio przedłużone.

Przekazywanie informacji przybrało formę krótkich sesji grupowych, telefoniczną lub poprzez sesje internetowe lub filmy instruktażowe, przy czym dodatkowe wysiłki koncentrowały się w szczególności na ochronie, środkach higieny, obowiązujących protokołach, wsparciu medycznym i instrukcjach mających na celu zapobieganie rozprzestrzenianiu się choroby. Pomoc prawna i zastępstwo prawne były świadczone zdalnie lub w warunkach ograniczonego kontaktu bezpośredniego. W bezpośredniej konsekwencji restrykcyjnych środków związanych z COVID-19 w kilku krajach zgłoszono ograniczenie dostępu do pomocy prawnej na granicach oraz w ośrodkach recepcyjnych i ośrodkach detencyjnych. Ze względu na ograniczoną zdolność do prowadzenia misji informacyjnych w krajach pochodzenia, państwa UE+ skupiły się na innych metodach gromadzenia informacji o kraju pochodzenia i utrzymywania kontaktu ze swoimi źródłami.

W dziedzinie przyjmowania państwa UE+ dostosowały zarówno organizację, jak i infrastrukturę przyjmowania do okoliczności pandemii COVID-19, wprowadzając środki takie jak początkowy okres kwarantanny po przybyciu, utrzymywanie dystansu fizycznego i ograniczona mobilność między ośrodkami recepcyjnymi, ograniczenia w zakresie wizyt oraz dodatkowe środki higieny i środki ochrony. Wymogi dotyczące dodatkowej przestrzeni stanowią dodatkowe obciążenie dla organów przyjmujących, kadry zarządzającej i personelu zajmującego się przyjmowaniem osób, podczas gdy usługi wsparcia były często ograniczane z uwagi na konieczność utrzymywania dystansu fizycznego lub przenosiły się do internetu. Miało to szczególnie niekorzystny wpływ na wnioskodawców o specjalnych potrzebach, którzy czasami byli pozbawieni pełnego zakresu niezbędnych usług wsparcia. W większości państw UE+ ośrodki detencyjne stały się mniej obsadzone ze względu na ograniczenia związane z COVID-19, ponieważ zawieszono wydalanie osób ubiegających się o azyl, których wniosek został odrzucony, i uwolniono obywateli państw trzecich.

Jednym z obszarów poważnie dotkniętych pandemią była ochrona i integracja osób korzystających z ochrony. Opóźnienia w przedłużaniu zezwoleń na pobyt spowodowane zakłóceniami w świadczeniu usług często prowadziły do braku pewności prawa i utrudniały dostęp do innych praw, takich jak mieszkalnictwo, zatrudnienie i opieka zdrowotna. Procedury łączenia rodzin zostały wstrzymane lub

poważnie opóźnione, a możliwości zatrudnienia spadły. Ze względu na brak komputerów, łącza internetowego lub niepewną sytuację mieszkaniową, niejednokrotnie wyzwaniem było odpowiednie wsparcie poprzez edukację online dla dzieci, co nie zapewniało odrębnego cichego miejsca do nauki. Programy wsparcia i indywidualne plany integracji dla beneficjentów zostały rozszerzone lub dostosowane do nowych okoliczności. Niemniej jednak skutki pandemii mogą mieć długoterminowy wpływ na integrację, od zdrowia po zakwaterowanie i możliwości zatrudnienia.

Ograniczenia związane z podróżą miały naturalnie wpływ na realizację powrotów. Liczba przymusowych powrotów znacznie spadła, podczas gdy dobrowolne powroty kontynuowano zgodnie z wymaganymi protokołami zdrowotnymi i środkami ostrożności. Wiele państw zawiesiło nie tylko procedury powrotu, ale również wydawanie decyzji nakazujących powrót, przedłużając tym samym termin dobrowolnego wyjazdu.

Ogólnie rzecz biorąc, państwa UE+ podjęły niezwykle wysiłki na rzecz zapewnienia ciągłości usług, wykazując odporność i elastyczność krajowych systemów azylowych i systemów przyjmowania w obliczu niespodziewanych problemów. Jednocześnie organy sądowe dokonały przeglądu nowych środków, aby zapewnić ich zgodność z normami i gwarancjami prawnymi.



Cyfryzacja

Pandemia COVID-19 dała nowy impuls do dalszego lub szybszego wykorzystywania technologii cyfrowych w dziedzinie azylu. W 2020 r. państwa UE+ opracowały i wdrożyły nowe systemy elektroniczne na wszystkich etapach procedury azylowej. Rozwiązania cyfrowe wykorzystano do rejestracji wniosków przez Internet; weryfikacji tożsamości wnioskodawcy; składania dokumentów; przeprowadzania przesłuchań na odległość; udzielania informacji, pomocy prawnej i usług w zakresie tłumaczeń ustnych; analizy językowej; powiadamiania o decyzjach i informowania o stanie sprawy; składania odwołań i podpisów cyfrowych pod wydanymi decyzjami; oraz zapewniania wsparcia integracyjnego, w tym nauki języka, orientacji społecznej i doradztwa w zakresie zatrudnienia. Szereg krajów wzmocniło również swoje elektroniczne systemy zarządzania przyjmowaniem i infrastrukturę informatyczną oraz zainwestowało w większą ilość sprzętu informatycznego w ośrodkach recepcyjnych.

W dziedzinie powrotów państwa UE+ postawiły na procedury komunikacji na odległość i doradztwo w zakresie reintegracji, natomiast narzędzia internetowe ułatwiły komunikację z państwami trzecimi na temat procedur identyfikacji osób powracających i wydawania dokumentów podróży. Technologie cyfrowe, takie jak przesłuchania na odległość i wirtualne ukierunkowanie przed wyjazdem, były również wykorzystywane w kontekście przesiedleń w celu zapewnienia ciągłości usług.

Chociaż cyfryzacja niesie ze sobą wiele korzyści, zwrócono również uwagę na potencjalne zagrożenia, w tym zgodę na wykorzystanie danych osobowych; kwestie dostępności dla niektórych profili wnioskodawców, którzy mogą nie posiadać umiejętności informatycznych lub nie mieć dostępu do sprzętu i łączności; brak interakcji międzyludzkiej przy świadczeniu usług (na przykład w przypadku zaspokajania potrzeb osób o szczególnych potrzebach); oraz zwiększanie zaufania wśród grup docelowych w celu zachęcenia do sensownego korzystania z usług. W miarę postępu prac nad cyfryzacją należy wziąć pod uwagę te kwestie i odpowiednio je uwzględnić.





4.1 Dostęp do terytorium i procedury azylowej

Przekształcona dyrektywa w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej stanowi dla państw członkowskich wytyczne w zakresie zapewnienia skutecznego dostępu do procedury osobom potrzebującym oraz zagwarantowania prawa do ubiegania się o ochronę. W 2020 r. odnotowano jednak szereg incydentów na granicach zewnętrznych UE związanych z zapobieganiem lub opóźnianiem stosowania przekształconej dyrektywy w sprawie procedur azylowych, a co za tym idzie zapewnieniem skutecznego dostępu do procedury azylowej.

Główne zmiany legislacyjne i polityczne w zakresie dostępu do procedury azylowej w 2020 r. kontynuowano na tej samej drodze w poprzednich latach. Procedury nadal były dopracowywane, tak aby organy na początku procedury azylowej otrzymywały jak najwięcej informacji w skuteczny sposób i koordynowały je między różnymi zainteresowanymi stronami. Nadrzędnym celem jest lepsze kierowanie spraw za pośrednictwem systemu i przyspieszenie całego procesu.

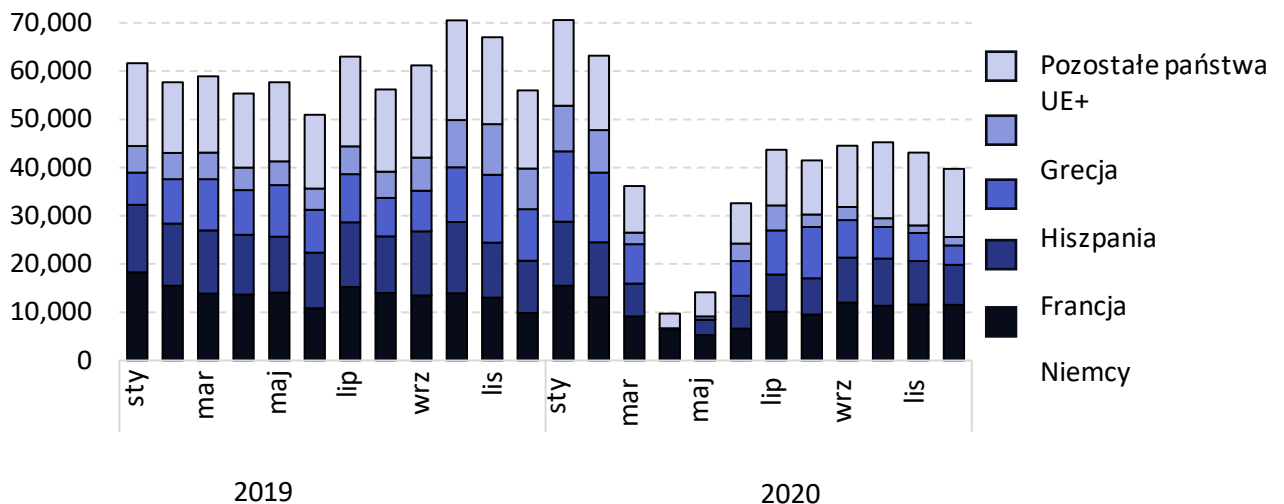
W 2020 r. w państwach UE+ złożono około 485 000 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, co stanowi ostry spadek o 32% w porównaniu z liczbą wniosków w 2019 r. Spadek ten, który doprowadził do najniższej liczby wniosków rocznie od 2013 r., można przypisać ograniczeniom związanym z COVID-19, które wprowadzono w UE+ i w państwach trzecich, ograniczając przemieszczanie się przez granice i w obrębie państw.

W rzeczy samej, liczba wniosków o udzielenie azylu znacznie się wahała w ciągu roku. Na początku roku nadal rosła, a w styczniu i lutym 2020 r. złożono więcej wniosków niż w tych samych miesiącach w 2019 r. (wzrost odpowiednio 15% i 10%). Jednak po pierwszej pandemii COVID-19 w marcu 2020 r. liczba wniosków znacznie spadła. Kiedy stopniowo znoszono środki izolacji w różnych państwach, tempo składania wniosków zaczęło ponownie wzrastać (*zob. rysunek 1*).

Wpływ środków związanych z COVID-19 na wnioski o udzielenie azylu rozkładał się nierównomiernie w państwach UE+. W krajach, w których procedura azylowa została w większości zawieszona podczas pierwszej fali pandemii, odnotowano znaczny spadek liczby wniosków o udzielenie azylu, podczas gdy kraje, które utrzymały procedurę azylową w toku, odnotowały mniejszy spadek.

Ogółem w 2020 r. prawie dwie trzecie (63%) wszystkich wniosków o udzielenie azylu złożono w zaledwie trzech państwach: Niemcy (122 000), Francja (93 000) i Hiszpania (89 000), a następnie Grecja (41 000) i Włochy (27 000). Najważniejsze kraje pochodzenia nie zmieniły się od 2019 r.: Syria (70 000), Afganistan (50 000), Wenezuela (31 000), Kolumbia (30 000) i Irak (20 000) – wszystkie złożyły mniej wniosków w 2020 r. Łącznie pięć czołowych narodowości reprezentowało ponad dwie piąte wszystkich wniosków złożonych w państwach UE+.

Rysunek 1: wnioski o udzielenie azylu w podziale na kraje najbardziej przyjmujące, w podziale na miesiące, lata 2019–2020



Źródło: Dane Eurostat [[migr_asyappctzm](#)] na dzień 28 kwietnia 2021 r.



4.2 Procedura dublińska

Rozporządzenie Dublin III ma na celu określenie jasnej i praktycznej metody ustalania, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrzenie danego wniosku o udzielenie azylu. Jego celem jest zagwarantowanie osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową skutecznego dostępu do procedur udzielania ochrony międzynarodowej oraz zagwarantowanie, że rozpatrywanie wniosku będzie prowadzone przez jedno, wyraźnie wyznaczone państwo członkowskie. System dubliński był jednym z najszerzej omawianych aspektów wspólnego europejskiego systemu azylowego, zwłaszcza w odniesieniu do równoważenia podziału odpowiedzialności i solidarności między państwami członkowskimi.

Potencjalna przyszłość procedury dublińskiej została podkreślona w 2020 r. wraz z przedstawieniem [nowego paktu Komisji Europejskiej o migracji i azylu](#) oraz [wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją](#). Celem paktu jest zastąpienie systemu dublińskiego wspólnymi ramami, które oprócz skutecznych mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, będą obejmować nowy kompleksowy mechanizm stałej solidarności na podstawie uproszczonych kryteriów.

Na podstawie danych wymienianych za pośrednictwem systemu wczesnego ostrzegania i gotowości EASO (EPS) w 2020 r. wydano 95 000 decyzji w odpowiedzi na wychodzące wnioski dublińskie. Stanowiło to spadek o jedną trzecią w porównaniu z 2019 r. i było zgodne ze skalą spadku liczby wniosków o udzielenie azylu złożonych w 2020 r. Stosunek otrzymanych decyzji dublińskich do złożonych wniosków o udzielenie azylu wynosił 20% – podobnie jak w 2019 r.

Na szczeblu krajowym Francja i Niemcy nadal otrzymywały najwięcej decyzji w sprawie swoich wniosków o przejęcie odpowiedzialności przez inne państwo, co łącznie odpowiadało ponad trzem piątym łącznej ilości dla państw UE+. Ogólny wskaźnik akceptacji decyzji w sprawie wniosków w ramach systemu dublińskiego w 2020 r., mierzony odsetkiem decyzji przyjmujących odpowiedzialność

spośród wszystkich wydanych decyzji, wyniósł 56%, co oznacza stały spadek trzeci rok z rzędu na poziomie UE+ i w większości państw członkowskich objętych systemem dublińskim. Niemniej jednak na szczeblu krajowym występowały duże różnice w poziomie akceptacji.

Wśród innych istotnych zmian na szczeblu europejskim, tj. klauzuli dyskrecjonalnej zawartej w rozporządzeniu Dublin III, art. 17 ust. 2 stanowił podstawę programu relokacji z Grecji do innych państw członkowskich w odniesieniu do 1600 małoletnich pozbawionych opieki i dzieci cierpiących na poważne schorzenia oraz inne zagrożenia ze swoimi rodzinami. Klauzula ta była również stosowana w przypadku ciągłych relokacji po sprowadzeniu na ląd w ramach akcji poszukiwawczo-ratowniczych we Włoszech i na Malcie.

W 2020 r. powołano się na art. 17 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego, inną klauzulę dyskrecjonalną, nieco ponad 4700 razy, co stanowiło znaczny spadek o niemal jedną trzecią w porównaniu z 2019 r. Zgodnie z tą klauzulą państwo członkowskie może podjąć decyzję o rozpatrzeniu wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, nawet jeśli nie jest ono odpowiedzialne na podstawie kryteriów określonych w rozporządzeniu Dublin III. W 2020 r. powody takiego działania obejmowały liczbę przypadków COVID-19 w danym państwie.

Oczywiście pandemia COVID-19 i środki nadzwyczajne wdrożone przez państwa UE+ utrudniały przekazywanie osób na mocy rozporządzenia dublińskiego. Ogółem ukończono około 13 600 przekazania, co stanowi połowę liczby przekazania w 2019 r. Liczba ta zmniejszyła się w marcu 2020 r., a następnie spadła do jeszcze niższego poziomu od kwietnia do czerwca 2020 r. Od lipca 2020 r. wdrażanie przekazania stopniowo się zwiększało, ale miesięczna liczba przekazania nie powróciła do poziomów sprzed COVID-19 w późniejszym okresie w tym roku. Cztery państwa – Francja, Niemcy, Grecja i Niderlandy – zrealizowały ponad trzy czwarte wszystkich przekazania.

Sądy krajowe otrzymały wiele odwołań dotyczących sposobów przekazywania i terminów, przy czym wiele z nich dotyczyło obliczania terminów przekazania w świetle pandemii COVID-19.



4.3 Specjalne procedury

Podczas rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszej instancji państwa członkowskie mogą pod pewnymi warunkami stosować specjalne procedury -takie jak procedury przyspieszone, procedury graniczne lub procedury priorytetowe – przestrzegając podstawowych zasad i gwarancji określonych w prawie UE. W 2020 r. wprowadzono lub rozszerzono różne rodzaje procedur granicznych, koncentrując się zazwyczaj na szybkim przetwarzaniu. Niekiedy w niektórych państwach członkowskich wyrażano obawy dotyczące warunków zakwaterowania na granicy, uciekania się do zatrzymania i ochrony gwarancji dla ubiegających się o ochronę międzynarodową osób o szczególnych potrzebach.

Państwa UE+ koncentrowały się na okresowym przeglądzie swoich wykazów bezpiecznych krajów pochodzenia, co doprowadziło do kilku zmian w tych wykazach w 2020 r. Wykazy te służą jako kontekst wniosków o udzielenie azylu, które są kierowane do procedury przyspieszonej, a tendencja zaobserwowana w państwach UE+ w 2020 r. polegała na priorytetowym traktowaniu spraw w ramach procedury przyspieszonej na pierwszym etapie pandemii COVID-19.

Dzięki zmianom legislacyjnym i politycznym wiele państw UE+ określiło również kryteria dotyczące powtarzających się lub kolejnych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, aby zapobiec niewłaściwemu wykorzystywaniu systemu azylowego poprzez składanie powtarzających się bezzasadnych wniosków. Ogólnie rzecz biorąc, w 2020 r. państwa UE+ otrzymały około 56 000 powtarzających się wniosków, co oznacza spadek liczby bezwzględnie o 19% w porównaniu z 2019 r.,

natomiast udział wniosków powtarzających się w całkowitej liczbie wniosków wzrósł o 2 punkty procentowe.



4.4 Rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu w pierwszej instancji

W 2020 r. wysiłki koncentrowały się na szybkim i skutecznym rozpatrywaniu wniosków, przy jednoczesnym zapewnieniu gwarancji dla wnioskodawców w państwach UE+. Spadek liczby wniosków o udzielenie azylu w 2020 r. stanowił okazję do przeglądu obecnych praktyk; wprowadzenia bardziej skutecznych metod, w tym poprzez cyfryzację; wydania nowych wytycznych dotyczących oceny wniosków; oraz rozwiązania problemu zaległości w rozpatrywaniu spraw.

W połączeniu ze znacznym spadkiem liczby składanych wniosków, zmiany te mogły przyczynić się do faktu, że liczba decyzji wydanych w państwach UE+ przewyższyła liczbę złożonych wniosków po raz pierwszy od 2017 r. Ogólnie rzecz biorąc, w 2020 r. organy azylowe w państwach UE+ wydały około 534 500 decyzji w pierwszej instancji, przy czym ponad cztery piąte wszystkich decyzji wydanych w pierwszej instancji dotyczyło tylko pięciu państw: Niemcy (24%), Hiszpania (23%), Francja (16%), Grecja (12%) i Włochy (8%). Większość decyzji wydanych w pierwszej instancji dotyczyła obywateli Syrii, Wenezueli, Afganistanu i Kolumbii (w porządku malejącym).

Ponadto wycofano około 47 200 wniosków, co stanowi najniższą liczbę od 2013 r. i o ponad jedną czwartą mniej niż w 2019 r. Spadek zarówno liczby wniosków, jak i liczby wycofanych wniosków doprowadził do 1 wycofania na każde 10 wniosków złożonych w 2020 r., podobnie jak w 2019 r. Chociaż dane Eurostatu nie wskazują rodzaju wycofania, dane EPS sugerują, że większość wycofanych wniosków w 2020 r. została wycofana w sposób dorozumiany, podobnie jak w poprzednich latach. Wycofanie, zwłaszcza pośrednie, może służyć jako wskaźnik zastępczy ucieczki i rozpoczęcia wtórnych przepływów do innych państw UE+. Zgodnie z tą interpretacją większość wycofań miała miejsce w państwach członkowskich pierwszej linii, takich jak Grecja i Włochy, które łącznie stanowiły ponad jedną trzecią wszystkich przypadków wycofania.



4.5 Rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu w drugiej lub wyższej instancji

Podczas gdy liczba decyzji w sprawie wniosków w pierwszej instancji utrzymywała się w 2020 r. na stosunkowo stabilnym poziomie, liczba decyzji wydanych w drugiej lub wyższej instancji spadła o prawie jedną piątą: z 300 000 w 2018 i 2019 r. do około 237 000 w 2020 r. Podobnie jak w poprzednich latach trzy państwa UE+ stanowiły ponad dwie trzecie wszystkich decyzji wydanych w ramach odwołań lub rewizji: Niemcy (42% wszystkich decyzji w drugiej instancji wyższej instancji), Francja (18%) i Włochy (10%). W 2020 r. w odniesieniu do Afgańczyków, Irakijczyków, Pakistańczyków, Syryjczyków i Nigeryjczyków wydano ponad dwie na pięć decyzji w drugiej lub wyższej instancji, co odnotowano również w 2019 r.

Zmiany legislacyjne i polityczne w drugiej instancji w państwach UE+ koncentrowały się wokół reorganizacji organów drugiej instancji w celu zwiększenia specjalizacji; zawieszenia powrotu w trakcie odwołania; oraz tymczasowych dostosowań procedur pisemnych i ustnych, jak również terminów, ze względu na ograniczenia związane z COVID-19.



4.6 Sprawy w toku

Biorąc pod uwagę, że w 2020 r. wydano więcej decyzji niż złożono wniosków, liczba spraw w toku spadła w państwach UE+. Około 773 600 wniosków o udzielenie azylu oczekiwało na decyzję pod koniec 2020 r., co oznacza spadek o 18% w porównaniu z 2019 r. Niemniej jednak sprawy w toku były nadal na poziomie wyższym niż przed kryzysem w 2014 r.



4.7 Przyjmowanie osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej

W 2020 r. utrzymywały się tendencje zidentyfikowane we wcześniejszych latach, przy czym niektóre państwa rozpoczęły istotne reformy systemów przyjmowania, w tym reorganizację instytucjonalną i dostosowanie zdolności przyjmowania. Kontynuowano coraz większą centralizację i koordynację początkowej fazy przyjmowania, a coraz więcej państw dążyło do utworzenia ośrodków dla przybywających migrantów, gromadzących w jednym miejscu wszystkie zainteresowane strony procesu azylowego i procesu przyjmowania w celu ułatwienia wstępnych etapów procedury.

W kilku państwach członkowskich utrzymywało się zjawisko, w ramach którego osoby korzystające z ochrony międzynarodowej lub byli wnioskodawcy pozostawali w strukturach przyjmowania po zakończeniu procedury azylowej. W poprzednich latach koncentrowano się na szybkim włączeniu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową do szkoleń i oceny umiejętności związanych z zatrudnieniem oraz rozwojem. Chociaż wydaje się, że jest to główna zasada przewodnia dla państw członkowskich, ograniczenie usług – w tym kształcenia i szkolenia – ze względu na pandemię COVID-19 groziło tym, że programy te będą mniej skuteczne pomimo wysiłków podejmowanych przez organy krajowe.

Wydaje się, że w ciągu roku nasiliły się niektóre obawy dotyczące warunków w ośrodkach recepcyjnych wyrażane przez UNHCR i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w konkretnych krajach i sytuacjach, na przykład w hotspotach. Tragiczne wydarzenia w obozie Moria na wyspie Lesbos doprowadziły do wznowienia wielostronnej współpracy na rzecz poprawy warunków przyjmowania.



4.8 Zatrzymanie w trakcie procedury azylowej

W 2020 r. kilka państw UE+ zmieniło swoje przepisy dotyczące zatrzymania w kontekście masowego napływu obywateli państw trzecich i procedur powrotu. W niektórych krajach odnotowano wysiłki na rzecz zmiany polityki w kierunku rozwiązań alternatywnych wobec zatrzymania, podczas gdy w innych rozwiązania takie były ograniczone. Główne wyzwania nadal dotyczyły stosowania środków detencyjnych, warunków przetrzymywania i umieszczania małoletnich w ośrodkach detencyjnych, podczas gdy rozwiązania alternatywne były nadal ograniczone. W ciągu roku sądy na szczeblu europejskim i krajowym aktywnie analizowały politykę i praktyki w zakresie zatrzymań, interpretując prawo w praktyce i ustanawiając standardy.



4.9 Dostęp do informacji

Państwa UE+ wzmocniły i dostosowały swoje praktyki, aby zapewnić osobom ubiegającym się o azyl skuteczny dostęp do informacji i sprawiedliwość proceduralną. Wysiłki koncentrowały się na wykorzystaniu nowych technologii, tworzeniu alternatywnych kanałów rozpowszechniania informacji oraz podnoszeniu świadomości za pomocą narzędzi komunikacji elektronicznej, takich jak platformy i węzły internetowe, aplikacje mobilne i kanały mediów społecznościowych. Wiele krajów stworzyło specjalne numery interwencyjne i zreorganizowało istniejące strony internetowe, aby zapewnić dostępność informacji w wielu językach. Udostępniane informacje obejmują aspekty procedury azylowej, codziennego życia w państwie przyjmującym, integracji, powrotów i aktualizacji środków związanych z COVID-19.



4.10 Pomoc prawna i zastępstwo prawne

Aby złagodzić restrykcyjne środki związane z COVID-19 i utrzymać dostęp do pomocy prawnej, wiele państw zorganizowało sesje informacyjne na temat pomocy prawnej, zarówno indywidualnie, w mniejszych grupach, jak i poprzez zastąpienie bezpośredniej interakcji rozmowami telefonicznymi i wideo. Szereg państw przyjął również nowe przepisy lub polityki dotyczące dostępu do pomocy prawnej i reprezentacji prawnej, przy czym niektóre z nich po raz pierwszy rozszerzyły dostęp do pomocy i reprezentacji prawnej w pierwszej instancji.

Rozszerzono zakres istniejących projektów i zacieśniono współpracę z innymi zainteresowanymi stronami, a jednocześnie wprowadzono środki mające na celu poprawę jakości usług poprzez podniesienie stawki godzinowej dla prawników i zaostrenie wymogów w zakresie kwalifikowania. Niemniej jednak w 2020 r. organizacje społeczeństwa obywatelskiego wyraziły obawy dotyczące utrudnionego lub niewystarczającego dostępu do pomocy prawnej i reprezentacji – częściowo ze względu na ograniczenia związane z COVID-19 —na granicy, w ośrodkach detencyjnych i ośrodkach recepcyjnych.



4.11 Usługi tłumaczeń ustnych

W 2020 r. nacisk położono na podniesienie standardów jakości tłumaczeń ustnych, na przykład poprzez szkolenie tłumaczy ustnych, poprzez zwiększenie monitorowania i usprawnienie mechanizmów oceny jakości. W przypadku zamówień na usługi tłumaczenia ustnego do umów dodano nowe wymogi w celu zapewnienia tłumaczeń o wyższym standardzie. Odnotowano potrzebę poprawy usług tłumaczenia ustnego na granicach, a także niedobór tłumaczy ustnych na niektóre języki w niektórych państwach UE+.



4.12 Informacje o kraju pochodzenia

W 2020 r. państwa UE+ kontynuowały wysiłki na rzecz zwiększenia zarówno zakresu, jak i jakości informacji o krajach pochodzenia (COI). Wobec braku misji informacyjnych państwa skupiły się na innych metodach gromadzenia informacji, podczas gdy niektóre jednostki ds. informacji o krajach pochodzenia skorzystały z ograniczeń w przemieszczaniu się, aby przeprowadzić dogłębną pracę, poprawić i zaktualizować dostępne informacje oraz uwzględnić szerszy zakres tematów.

Kraje o mniejszych administracjach ds. azylu podjęły kroki w kierunku utworzenia jednostek ds. informacji o kraju pochodzenia lub stworzenia metod przydzielania niektórych krajów pochodzenia pracownikom, którzy regularnie aktualizują te jednostki. Badania i sprawozdawczość koncentrowały się na aktualizacji informacji na temat krajów, dla których informacje o kraju pochodzenia były już dostępne, głównie na temat wspólnych krajów pochodzenia osób ubiegających się o azyl, takich jak Afganistan, Iran, Irak i Syria, ale podjęto również wysiłki w celu zebrania informacji na temat mniej powszechnych krajów pochodzenia, w przypadku których informacje o kraju pochodzenia są ograniczone lub nie istnieją, np. Kolumbia i Sri Lanka.



4.13 Bezpaństwowość w kontekście azylu

Bezpaństwowcy i osoby korzystające z ochrony międzynarodowej stanowią w prawie międzynarodowym dwie odrębne kategorie, ale jedna osoba może być zarówno osobą korzystającą z ochrony międzynarodowej, jak i bezpaństwowcem. W kontekście azylu bezpaństwowość może mieć wpływ na proces rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej oraz na gwarancje proceduralne. W 2020 r. szereg państw UE+ podjęło działania mające na celu rozwiązanie problemu bezpaństwowości, w tym przystąpienie do odpowiednich międzynarodowych instrumentów prawnych, ustanowienie specjalnych procedur stwierdzania bezpaństwowości, zapewnienie dostępu do obywatelstwa po narodzinach, ułatwienie dostępu do naturalizacji, przyspieszenie procesu stwierdzania bezpaństwowości oraz aktualizację wytycznych dotyczących rozpatrywania wniosków składanych przez bezpaństwowców.

Wydaje się jednak, że nadal występują wyzwania, przed którymi stoją bezpaństwowcy na różnych etapach procedury azylowej, w tym brak wiedzy na temat kwestii związanych z bezpaństwowością w procedurze azylowej, brak procedur stwierdzania bezpaństwowości w niektórych państwach UE+ oraz zwiększone ryzyko arbitralnego zatrzymania bezpaństwowców związanego z imigracją.



4.14 Zakres ochrony międzynarodowej

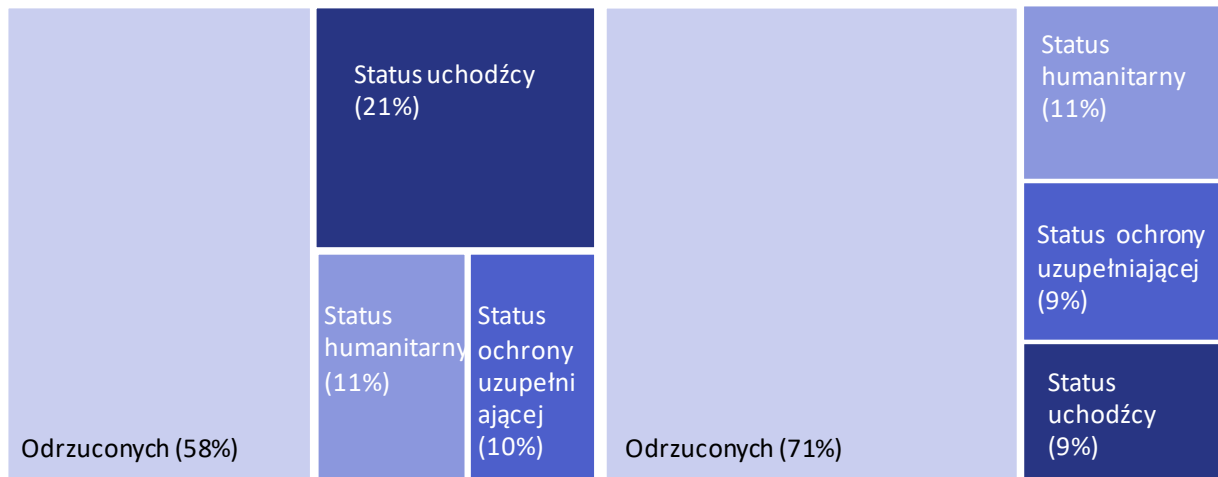
Osobom, którym wydano pozytywną decyzję, przyznaje się pewną formę ochrony w państwach UE+, która wiąże się z szeregiem praw i obowiązków oraz dostępem do szeregu usług. Decyzja pozytywna to decyzja przyznająca status uchodźcy, ochronę uzupełniającą (obie uregulowane w prawie UE) lub ochronę humanitarną (przyznaną na mocy prawa krajowego). Wskaźnik przyznawania azylu odnosi się do liczby pozytywnych decyzji wyrażonych jako odsetek całkowitej liczby decyzji w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.

W 2020 r. wskaźnik przyznawania azylu w UE+ w odniesieniu do decyzji podejmowanych w pierwszej instancji w sprawie wniosków o udzielenie azylu wyniósł 42%: z 534 500 wydanych decyzji 224 000 były pozytywne, a wnioskodawcy przyznano formę ochrony. Większość decyzji pozytywnych wydanych w pierwszej instancji przyznawało status uchodźcy (113 000 lub połowa wszystkich decyzji pozytywnych). Ochronę uzupełniającą przyznano w około 52 000 przypadków (23% wszystkich decyzji pozytywnych), a status humanitarny przyznano w 59 000 przypadków (27% wszystkich decyzji pozytywnych) (zob. Rysunek 2).

Rysunek 2. Wynik decyzji w sprawie wniosków o udzielenie azylu w pierwszej i drugiej lub wyższej instancji w państwach UE+, 2020 r.

A. Decyzje w pierwszej instancji

B. Decyzje w drugiej lub wyższej instancji



Źródło: Dane Eurostat [[migr_asvappctzm](#)] na dzień 28 kwietnia 2021 r.

W drugiej lub wyższej instancji 237 000 decyzji wydanych w państwach UE+ zawierało 70 tys. decyzji pozytywnych, co daje wskaźnik przyznawania azylu na poziomie 29%. Decyzje pozytywne w drugim lub wyższym instancjach, którym najczęściej przyznano status humanitarny (26 000), podczas gdy status uchodźcy i ochrony uzupełniającej stanowiły nieco mniej przypadków (22 000 każdy).

Zakres i jakość praw i usług, które otrzymują osoby korzystające z ochrony, kształtuje perspektywę ich skutecznej integracji z nowymi społeczeństwami. W 2020 r. niektóre państwa wprowadziły środki mające na celu uregulowanie sytuacji określonych grup cudzoziemców. Niektóre z nich zainicjowały zmiany mające na celu ułatwienie łączenia rodzin osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej i dostarczyły wyjaśnień na temat tego procesu za pomocą bardziej szczegółowych wytycznych, podczas gdy sądy nadal aktywnie pracowały nad kształtowaniem polityki i praktyk w zakresie łączenia rodzin. Jednocześnie tendencje z poprzednich lat nadal wskazywały na częstsze korzystanie z ocen statusu i bardziej rygorystyczne stosowanie podstaw utraty i uchylecia statusu.

Opracowanie i uruchomienie nowego planu działania UE na rzecz integracji i włączenia społecznego zapewniło dalsze wytyczne dotyczące strategii integracji na szczeblu krajowym. Państwa UE+ kontynuowały wysiłki na rzecz wspierania beneficjentów poprzez naukę języków obcych, dostęp do edukacji i szkolenia zawodowego, możliwości zatrudnienia oraz orientację społeczno-kulturową, a ostatnio przestawiły się na personalizację planów integracji dostosowanych do indywidualnych potrzeb beneficjentów. W ostatnich latach zintensyfikowano wysiłki na rzecz oceny planów integracji poprzez badania interdyscyplinarne w celu oceny skutków istniejących polityk i przedstawienia zaleceń na przyszłość. W 2020 r. niepokój budziły zakłócenia spowodowane przez pandemię COVID-19 w skutecznym dostępie dzieci uchodźców do edukacji, przy czym szereg zainteresowanych stron wezwało do podjęcia szybkich środków zaradczych w celu uniknięcia długoterminowych konsekwencji.

Stałym problemem jest sytuacja osób, którym przyznano ochronę międzynarodową w jednym państwie członkowskim, a które następnie ponownie przeprowadziły się i złożyły wniosek o azyl w innym państwie członkowskim. Wydarzenia te mają coraz większe znaczenie dla niektórych państw członkowskich i zostały podkreślone w debatach politycznych na temat wniosków dotyczących reform z 2016 r. oraz paktu w sprawie migracji i azylu.



4.15 Powrót osób, które wcześniej ubiegały się o ochronę międzynarodową

Chociaż wskaźnik zrealizowanych powrotów obywateli państw trzecich pozostawał stosunkowo niski w wielu państwach UE+, w 2020 r. przyjęto szereg nowych inicjatyw ustawodawczych i politycznych w celu poprawy egzekwowania powrotów i opłacalności procesu powrotu. Niektóre kraje wprowadziły bardziej rygorystyczne przepisy dotyczące obowiązku współpracy, identyfikacji osób, które mają zostać odesłane, oraz harmonogramu ogłoszenia wyjazdu.

Kraje promowały również dobrowolne powroty i pomoc oraz ściślej współpracowały z Fronteksem. Wiele wydarzeń dotyczyło realizacji powrotów z należyтым uwzględnieniem zasady *non-refoulement* i aspektów humanitarnych, w tym godnego powrotu małoletnich bez opieki.



4.16 Przesiedlenia i przyjmowanie ze względów humanitarnych

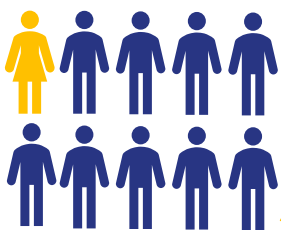
Przesiedlenia i przyjęcia ze względów humanitarnych odgrywają kluczową rolę w zapewnianiu legalnych i bezpiecznych dróg migracji osobom potrzebującym. Od czasu wprowadzenia pierwszego europejskiego programu przesiedleń w lipcu 2015 r. proces ten pozostaje ważnym punktem programu politycznego. Ze względu na ograniczenia związane z COVID-19 liczba uchodźców faktycznie przesiedlonych do państw UE+ w 2020 r. została nieuchronnie zmniejszona.

Zgodnie z wytycznymi Komisji Europejskiej dotyczącymi wdrażania odpowiednich przepisów UE w dziedzinie azylu, procedury powrotu i przesiedleń państwa UE+ dostosowały swoje zasady w celu zapewnienia, w miarę możliwości, ciągłości procesów przesiedleń, na przykład poprzez rozpatrywanie pilnych spraw na podstawie dokumentacji i przeprowadzanie przesłuchań na odległość. Do końca 2020 r. większość państw nie osiągnęła swoich krajowych kontyngentów i musiała wystąpić o przeniesienie na kolejny rok, wyrażając swoje zobowiązanie do zapewnienia bezpiecznych dróg ochrony.



Skupienie się na osobach ubiegających się o azyl znajdujących się w trudnej sytuacji

W 2020 r. **małoletni bez opieki** złożyli w państwach UE+ około **14 200** wniosków o ochronę międzynarodową.



Stanowiło to **3%** wszystkich **485 000** wniosków o udzielenie azylu w 2020 r.

Prawie **9 na 10** małoletnich bez opieki ubiegających się o ochronę międzynarodową to **chłopcy**



Konieczne są dalsze wysiłki na rzecz ochrony **kobiet i dziewcząt** w procedurze azylowej przed przemocą, handlem ludźmi i okaleczaniem żeńskich narządów płciowych

41% małoletnich bez opieki pochodzi z **Afganistanu**



Potrzebne są zabezpieczenia, aby chronić dzieci w procedurze azylowej przed wпадnięciem w ręce **handlarzy ludźmi**

Osoby LGBTI są ofiarami naruszeń praw człowieka w wielu częściach świata i mogą obawiać się otwarcie rozmawiać w trakcie procedury azylowej.



Źródło: EASO

5. Dzieci i wnioskodawcy o specjalnych potrzebach

Dorobek UE w zakresie prawa azylowego zawiera przepisy dotyczące rozpoznawania i udzielania wsparcia wnioskodawcom, którzy potrzebują specjalnych gwarancji proceduralnych. Wśród wnioskodawców wymagających szczególnego traktowania jedną z grup o kluczowym znaczeniu są ubiegający się o przyznanie ochrony małoletni bez opieki odpowiedzialnej za nich osoby dorosłej. Nowy pakt o migracji i azylu zawiera szereg postanowień mających na celu uwzględnienie nadrzędnego interesu dziecka, na przykład poprzez wzmocnienie łączenia rodzin i wzmocnienie mechanizmu solidarnościowego w odniesieniu do relokacji dzieci bez opieki i wnioskodawców znajdujących się w trudnej sytuacji.

W 2020 r. w państwach UE+ małoletni bez opieki złożyli około 14 200 wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, co stanowi 3% wszystkich 485 000 wniosków. W porównaniu z 2019 r. bezwzględna liczba małoletnich bez opieki utrzymywała się na stosunkowo stabilnym poziomie (-3%). Biorąc jednak pod uwagę znaczny ogólny spadek liczby wniosków o udzielenie azylu, spowodowało to wzrost odsetka małoletnich bez opieki od 2019 r. o jeden punkt procentowy.

Duży odsetek małoletnich bez opieki pochodził z Afganistanu, co stanowiło 41% wniosków składanych przez małoletnich w państwach UE+ w 2020 r. (wzrost o 11 punktów procentowych od 2019 r.), a następnie z Syrii (16% – o 6 punktów procentowych). Podobnie jak w poprzednich latach przeważająca większość małoletnich bez opieki ubiegających się o ochronę międzynarodową w państwach UE+ to osoby płci męskiej (prawie 9 na 10). Większość małoletnich wnioskodawców pozbawionych opieki znajdowała się w starszej grupie wiekowej – około dwie trzecie to osoby w wieku od 16 do 17 lat i tylko około jedna dziesiąta była młodsza niż w wieku 14 lat.

Podkreślając znaczenie wczesnego identyfikowania i odsyłania, w 2020 r. szereg państw UE+ zaktualizowało swoje przepisy, polityki i wytyczne, wdrażając środki monitorowania jakości lub opracowując nowe oceny podatności na zagrożenia dla wnioskodawców o szczególnych potrzebach proceduralnych. Wprowadzono również zmiany legislacyjne, aby przyspieszyć wyznaczenie opiekuna prawnego dla małoletniego bez opieki, jednak pomimo tych wysiłków często zgłaszano opóźnienia w wyznaczaniu opiekunów. Ogólnie rzecz biorąc, ograniczenia w skutecznej i sprawnej identyfikacji wnioskodawców wymagających szczególnego traktowania, w tym małoletnich, nadal stanowiły wyzwanie w 2020 r., zwiększając ryzyko zatrzymania lub umieszczenia w ośrodkach recepcyjnych, które nie zaspokajają w odpowiedni sposób ich potrzeb.

W dziedzinie przyjmowania władze w państwach UE+ podjęły znaczne wysiłki w celu stworzenia wyspecjalizowanych placówek, które zagwarantują wnioskodawcom wymagającym szczególnego traktowania bezpieczne miejsce, w którym można zaspokoić ich szczególne potrzeby. Często jednak zgłaszano, że stworzenie bezpiecznego pod względem fizycznym i psychologicznym otoczenia z dostępem do usług wsparcia, w tym dostępu do edukacji dla małoletnich, nie zawsze jest możliwe.

Nadal potrzebne są dalsze wysiłki na rzecz ochrony kobiet i dziewcząt w procedurze azylowej przed zagrożeniami, takimi jak przemoc domowa lub okaleczanie żeńskich narządów płciowych. Państwa UE+ podjęły nowe inicjatywy mające na celu stworzenie bezpiecznych obiektów dla tego profilu wnioskodawców, a sądy usiłują chronić kobiety i dziewczęta zagrożone przemocą w przypadku powrotu do kraju pochodzenia.

Powszechny niepokój budzi alarmujący wzrost liczby przypadków handlu małoletnimi, zwłaszcza migrantami nieposiadającymi dokumentów, przy czym dzieci stanowią niemal jedną czwartą wszystkich ofiar. Istnieje bezpośrednie zagrożenie dla migrujących kobiet i dzieci, nie tylko podczas niebezpiecznych tras podróży, ale również po przybyciu do Europy. Dzieci mogą zniknąć z ośrodków recepcyjnych i padać ofiarą handlarzy ludźmi.

Lesbijki, geje, osoby biseksualne, transpłciowe i interseksualne (LGBTI) padają ofiarą łamania praw człowieka i są narażone na zagrożenia w wielu częściach świata. Taki profil wnioskodawców wymaga delikatnego podejścia, ponieważ mogą oni obawiać się rozmawiać podczas procedury azylowej o swojej orientacji seksualnej, tożsamości i ekspresji płciowej oraz o cechach płciowych (SOGIESC). Rozwój sytuacji w 2020 r. koncentrował się na dostarczaniu informacji i określaniu bezpiecznego kraju dla wnioskodawców o szczególnych potrzebach związanych z płcią.



Systemy azylowe i systemy przyjmowania w Europie: Dalsze działania

Mimo ograniczonej mobilności w 2020 r. ze względu na pandemię COVID-19 dowody wskazują na utrzymujące się przepływy migracyjne.

Potrzebne są dalsze inwestycje, aby przejść od reagowania reaktywnego do rozwiązań długoterminowych.

Cyfryzacja może zwiększyć skuteczność i dostępność procedury azylowej.

Wytyczne i wkład EASO są jeszcze bardziej potrzebne do opracowania skoordynowanego systemu europejskiego.

UE i sądy krajowe odgrywają kluczową rolę w interpretacji dorobku prawnego UE w dziedzinie azylu i w jego praktycznym stosowaniu.

Nowy pakt o migracji i azylu proponuje kompleksowe ramy zapewniające rozwiązania w zakresie ochrony w bezpieczny i przewidywalny sposób, uwzględniające zróżnicowane potrzeby.

Programy przesiedleń i uzupełniające drogi migracji mają kluczowe znaczenie dla zapewnienia przewidywalnego, bezpiecznego i legalnego dostępu do bezpieczeństwa przy rosnących przepływach migracyjnych.

Trwałe ramy wymagają poprawy warunków przyjmowania, terminowego zapewnienia opieki zdrowotnej i edukacji, wysiłków integracyjnych i godnych procesów powrotu obywateli państw trzecich, którzy nie potrzebują ochrony.

Podstawowe prawa człowieka i wartości UE muszą służyć jako drogowskaz dla dalszych działań



Źródło: EASO

Uwagi podsumowujące: Dalsze działania



Niniejsza publikacja jest 10. edycją *Sprawozdania na temat azylu*, w którym EASO dokumentuje i analizuje stałe postępy państw UE+ w zakresie standaryzacji i modernizacji ich systemów azylowych i systemów przyjmowania. Wykorzystując połączenie tymczasowych, szybkich rozwiązań i przyszłościowych strategii politycznych, państwa UE+ zarządzają złożonymi przepływami migracyjnymi, podejmując jednocześnie wyzwania. W istocie światowy stan zagrożenia zdrowia podczas pandemii COVID-19 stanowił próbę dla obecnych systemów azylowych i przyjmowania, a zmiany przedstawione w niniejszym sprawozdaniu wykazały ich odporność i elastyczność w celu zapewnienia ciągłości działania w obliczu niespodziewanej sytuacji. Oczywiście jest również, że potrzeba ochrony międzynarodowej pozostaje znacząca, co wymaga rozwiązań sprzyjających długoterminowej stabilności.

Wykorzystanie dotychczasowych postępów wymaga dalszych inwestycji w przechodzenie od ustalonych przejściowych do wspólnie uzgodnionych, kompleksowych ram legislacyjnych i politycznych. W tym celu niezwykle ważna jest ciągła i wzmocniona współpraca między różnymi zainteresowanymi stronami w celu uwzględnienia wiedzy fachowej i przewagi komparatywnej, jaką każdy z nich może przynieść w celu opracowania wspólnych rozwiązań. W trakcie tego procesu konsolidacji podstawowe prawa człowieka i wartości UE muszą służyć za drogowskaz dla dalszych działań.



Mimo ograniczonej mobilności w 2020 r. ze względu na pandemię COVID-19 dowody wskazują na utrzymujące się przepływy migracyjne

Pandemia COVID-19 wywarła głęboki i złożony wpływ zarówno na funkcjonowanie systemów azylowych i systemów przyjmowania w państwach UE+, jak i na liczbę osób przybywających do Europy w celu ubiegania się o ochronę międzynarodową. Liczba wniosków o udzielenie azylu złożonych w państwach UE+ w 2020 r. drastycznie spadła o jedną trzecią w porównaniu z 2019 r., przy czym ograniczenia związane z podróżą i obostrzenia utrudniały podróż wielu osobom. Jeżeli jednak ograniczymy liczbę wniosków złożonych w styczniu i lutym 2020 r. przed wprowadzeniem środków związanych z COVID-19, odnotowano wzrost o ponad 10% w porównaniu z tymi samymi miesiącami w 2019 r., co wskazuje na tendencję wzrostową liczby przybywających osób, gdyby pandemia nie wystąpiła.

Ponieważ epicentra konfliktu, systematyczne łamanie praw człowieka, niestabilność polityczna i trudności gospodarcze nadal powodują poważne przesiedlenia na całym świecie, przepływy migracyjne do Europy prawdopodobnie będą się utrzymywać w stałym lub rosnącym tempie. Chociaż pandemia w 2020 r. wydawała się czynnikiem hamującym mobilność, tendencja ta może prawdopodobnie ulec zmianie w przyszłości. Jeżeli weźmiemy pod uwagę zdolność poszczególnych krajów do radzenia sobie z gospodarczymi i społecznymi skutkami pandemii oraz przezwyciężania tych skutków, ożywienie gospodarcze po pandemii COVID-19 może być nierównomierne, mieć większy wpływ na istniejące wcześniej przyczyny wysiedleń i pogłębić nierównowagę między krajami rozwijającymi się i krajami lepiej rozwiniętymi. Może to również przyczynić się do mobilności z tych pierwszych do drugich. W tym kontekście podstawowe kwestie dotyczące granic zewnętrznych UE pozostaną istotną częścią debaty publicznej, zwłaszcza w odniesieniu do skutecznego dostępu do terytorium i procedury azylowej, co dodatkowo uwypukla potrzebę przejścia do nowych, powszechnie akceptowanych ram dla operacji poszukiwawczo-ratowniczych, sprowadzania na ląd, relokacji i ogólnego sprawiedliwego podziału odpowiedzialności.

Rola programów przesiedleń w zapewnianiu przewidywalnego, bezpiecznego i legalnego dostępu do bezpieczeństwa będzie miała kluczowe znaczenie w obliczu rosnących przepływów migracyjnych.

Pandemia COVID-19 wywarła negatywny wpływ na procesy przesiedleń w 2020 r., co dodatkowo uwypukliło znaczenie ochrony ludzi przed długimi i niebezpiecznymi podróżami do bezpieczeństwa. Większy nacisk na przesiedlenia i uzupełniające drogi migracji w nowym pakcie o migracji i azylu wyraźnie wskazuje na zobowiązanie do zapewnienia rozwiązań w zakresie ochrony w sposób bezpieczny i przewidywalny.



Nowy pakt o migracji i azylu ma na celu zaspokojenie różnorodnych potrzeb

Pakt na rzecz migracji i azylu został zaproponowany przez Komisję Europejską we wrześniu 2020 r. jako nowy początek wzmacniania solidarności, rozwiązywania wyzwań migracyjnych w zharmonizowany sposób i budowania zaufania do systemu azylowego UE poprzez szybsze i skuteczniejsze procedury. 12-miesięczne konsultacje z różnymi podmiotami państwowymi i niepaństwowymi przed sfinalizowaniem proponowanego nowego paktu były pozytywnym krokiem na drodze do rozważenia różnych perspektyw w tworzeniu integracyjnej i kompleksowej struktury migracyjnej i azylowej w Europie. Negocjacje w sprawie wniosków ustawodawczych zawartych w nowym pakcie będą miały centralne miejsce w nadchodzących wydarzeniach w dziedzinie migracji i azylu.

Uznając poczynione już znaczne postępy, należy jeszcze zająć się szeregiem kwestii rozbieżności. Aby osiągnąć przełom, potrzebna jest wola polityczna, zainspirowana polityka i elastyczność. Chociaż wytyczne zawarte w nowym pakcie nie obowiązują jeszcze jako akty ustawodawcze, już teraz mogą wpływać na zmiany polityczne w niektórych krajach w celu dostosowania ich praktyk do proponowanych rozwiązań i wspierania praktycznej współpracy między państwami w kwestiach będących przedmiotem pilnego zainteresowania, co zaobserwowano również w następstwie wniosków dotyczących reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego z 2016 r.



Z myślą o zrównoważonych systemach: przejście od reagowania reaktywnego do rozwiązań długoterminowych

Opierając się na dotychczasowych doświadczeniach, państwa UE+ nadal dostosowują swoje przepisy, polityki, praktyki i ogólne ustalenia organizacyjne w celu lepszego zarządzania napływem osób ubiegających się o azyl, optymalizacji przepływu pracy, zwiększenia wydajności i skuteczności oraz zapewnienia godnego procesu ochrony. Powszechną tendencją w wielu państwach UE+ jest zwiększenie centralizacji i koordynacji początkowej fazy azylowej i przyjmowania poprzez ustanowienie ośrodków dla osób przybywających, w których w jednym miejscu znajdują się wszystkie zainteresowane strony procesu azylowego. Celem jest zebranie jak największej ilości informacji na wczesnym etapie procedury w celu usprawnienia skutecznego podejmowania decyzji – jest to podejście, które wydaje się mieć kluczowe znaczenie również w nowym pakcie. Możliwość szybkiego ustalenia, kto potrzebuje ochrony, a kto nie, zwiększy integralność systemów azylowych. W tej kwestii kontynuowane będą dyskusje na temat istnienia mechanizmów gwarantujących przestrzeganie praw podstawowych i, co ważne, zasady *non-refoulement*.

Wprowadzono również zmiany w systemach przyjmowania, w szczególności w celu zapewnienia dostosowanych usług osobom o szczególnych potrzebach ubiegającym się o ochronę międzynarodową. Pomimo tych wysiłków obszar ten nie był pozbawiony wyzwań, ośrodki przyjmowania były czasami przepełnione, warunki mniej niż optymalne, a dostęp do usług, takich jak edukacja i opieka zdrowotna, opóźniony lub niewystarczający. Z dostępnych danych wynika na przykład, że w 2020 r. około 30% osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Europie to dzieci, z których wiele to dzieci w wieku szkolnym. Często dzieci te nie mają stałego i skutecznego dostępu do edukacji. Nawet w przypadku dzieci, które mogą zostać odesłane po wydaniu negatywnej

decyzji, oferowanie edukacji na etapie przyjmowania jest wartością samą w sobie, ułatwiając ich rozwój na poziomie poznawczym i społecznym. Dla tych, które pozostają, brak skutecznego dostępu do edukacji może mieć negatywny wpływ zarówno na ich rozwój osobisty, jak i na perspektywy ich integracji w perspektywie długoterminowej. Bezpośrednie skupienie się na integracji osób korzystających z ochrony międzynarodowej przynosi wielorakie korzyści dla długoterminowej stabilności: wyposażenie ich w zestaw umiejętności niezbędnych do funkcjonowania w społeczeństwie przyjmującym będzie katalizatorem nie tylko ich pozytywnego wkładu jako organicznych członków nowych społeczeństw, ale również wzmocni ogólną spójność społeczną.

Uznając rolę tymczasowych rozwiązań w zaspokajaniu pilnych potrzeb, przejście na długoterminowe, trwałe ramy będzie wymagało poprawy w celu zapewnienia wysokiej jakości warunków przyjmowania, terminowego zapewniania opieki zdrowotnej i edukacji, skoncentrowania się na integracji osób korzystających z ochrony i godnych procesów powrotu obywateli państw trzecich, którzy nie potrzebują ochrony. W ramach tego procesu przejściowego koncepcje podstawowych praw człowieka i zasady UE mogą dostarczyć niezbędnych wskazówek i pomóc w opracowywaniu i funkcjonowaniu takich długoterminowych rozwiązań.



Sprawiedliwa skuteczność i skuteczna sprawiedliwość: sądy badają nowe praktyki zgodnie z dorobkiem prawnym UE w dziedzinie azylu

Instytucje sądowe na szczeblu UE i na szczeblu krajowym nadal potwierdzały swoją rolę w interpretacji dorobku prawnego UE w dziedzinie azylu i ukierunkowywaniu jego praktycznego stosowania. Rolę tę podkreślono w 2020 r., kiedy to wzywano sądy do oceny nowych praktyk i środków, które zostały wprowadzone przez organy krajowe w nowej rzeczywistości wynikającej z bezprecedensowych wyzwań, kiedy potrzebne były szybkie i skuteczne działania. Sądy krajowe wzięły udział w ocenie wpływu środków bezpieczeństwa związanych z COVID-19 na prawa osób ubiegających się o azyl oraz trudności związane z przekazywaniem osób na mocy rozporządzenia dublińskiego i związane z tym terminy. Również TSUE jako organ sądowy UE wydał szereg ważnych wyroków, w szczególności dotyczących skutecznego dostępu do procedury azylowej.

Oczywiste jest, że organy sądowe nadal będą odgrywać ważną rolę w zapewnianiu prawidłowej interpretacji i stosowania europejskiego dorobku prawnego w dziedzinie azylu, tym bardziej, że wnioski Komisji Europejskiej nie zostały jeszcze przeniesione do uzgodnionych ram prawnych i politycznych, a także biorąc pod uwagę znaczną liczbę spraw w toku w drugiej instancji.



Cyfryzacja jako katalizator efektywności i dostępności

Państwa UE+ podjęły istotne kroki w kierunku wprowadzenia innowacji technologicznych w celu zwiększenia automatyzacji procedur azylowych. Pandemia COVID-19 stanowiła nowy bodziec dla państw UE+ do zwiększenia cyfryzacji procesów, ponieważ państwa te musiały dostosować swoje metody pracy w celu ograniczenia zagrożeń związanych ze stanem zagrożenia zdrowia. Wiele z tych rozwiązań prawdopodobnie pozostanie na bardziej stałym poziomie, aby zwiększyć skuteczność systemów azylowych i systemów przyjmowania, podczas gdy inne mogą stanowić część zestawu narzędzi dla państw UE+, które będą ponownie wykorzystywane w obliczu podobnych wyzwań w przyszłości. W miarę postępu prac nad cyfryzacją należy zwrócić uwagę na kwestie prywatności danych, zapewnienia równego dostępu do usług cyfrowych oraz zwiększenia zaufania do nowych rozwiązań technicznych wśród wnioskodawców i beneficjentów ochrony, aby zachęcić do korzystania z nich.



Skoordynowana reakcja europejska z EASO jako integralną częścią

Złożony charakter azylu, który jest również nierozdzielnie związany z łączeniem rodzin i powrotami, wymaga kompleksowych rozwiązań. W nadchodzących latach kluczowe znaczenie dla opracowania zrównoważonego podejścia będzie miało skoordynowane działanie i integracja wiedzy fachowej różnych zainteresowanych stron, w ramach którego kluczową kwestią będzie to, w jaki sposób wszystkie zainteresowane strony wniosą swój wkład, a nie czy to zrobią. Standaryzacja i praktyczne wdrożenie funkcjonalnego europejskiego systemu azylowego będą wymagały powszechnej woli politycznej i wspólnej wizji; zharmonizowanych i sprawiedliwych reakcji na presję migracyjną wywieraną na poszczególne kraje, przy jednoczesnym poszanowaniu praw podstawowych osób poszukujących ochrony; wzmocnionej współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu; oraz nieustannych wysiłków na rzecz eliminowania podstawowych przyczyn nielegalnej migracji.

W ciągu 10 lat od ustanowienia EASO aktywnie współpracował z Komisją Europejską, państwami członkowskimi, agencjami europejskimi, społeczeństwem obywatelskim i organizacjami międzynarodowymi, aby wspierać wdrażanie wspólnego europejskiego systemu azylowego w sposób holistyczny: zapewniając pomoc operacyjną państwom członkowskim znajdującym się pod dużą presją; oferując szkolenia i wysokiej jakości praktyczne narzędzia pracownikom służb azylowych; przyczyniając się do wdrażania zewnętrznego wymiaru wspólnego europejskiego systemu azylowego; oraz opracowując wiarygodne wyniki analityczne na potrzeby procesu decyzyjnego. W ciągu tych lat EASO zgromadził rozległe i wyjątkowe doświadczenie, opracował innowacyjne metody pracy, stworzył silne partnerstwa i posłużył jako część rozwiązania służącego rozwijaniu polityk i praktyk ukierunkowanych na ochronę.

W stale zmieniającym się globalnym krajobrazie migracyjnym wkład i wytyczne EASO są coraz bardziej potrzebne. Oczekuje się, że program prac EASO, jako centrum wiedzy specjalistycznej w dziedzinie azylu, rozwinie się, zwłaszcza w obliczu przekształcenia w Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu.



ISBN 978-92-9465-073-3