



POLITYKA AZYLOWA

Polityka azylowa UE ma na celu przyznawanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony w jednym z państw członkowskich oraz zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement. W tym celu Unia dąży do wprowadzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego.

PODSTAWA PRAWNA

- Artykuł 67 ust. 2, art. 78 i art. 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE);
- Artykuł 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej

CELE

Unia Europejska dąży do opracowania wspólnej polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i ochrony czasowej, co pozwoli na przyznawanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego potrzebującemu ochrony międzynarodowej oraz zagwarantuje poszanowanie zasady non-refoulement. Polityka ta musi być zgodna z konwencją genewską w sprawie statusu uchodźców z 28 lipca 1951 r. i protokołem do niej z 31 stycznia 1967 r. Terminy „azyl” i „uchodźca” nie są zdefiniowane ani w traktacie, ani w karcie, ale obydwie akty wyraźnie odsyłają do konwencji genewskiej i protokołu do niej.

OSIĄGNIĘCIA

A. Zmiany wprowadzone na mocy traktatu z Amsterdamu i traktatu z Nicei

Na mocy traktatu z Maastricht z 1993 r. wcześniejszą współpracę międzyrządową w dziedzinie azylu objęto ramami instytucjonalnymi UE. Rada jako główny podmiot miała włączyć Komisję w swoje prace i informować Parlament o swoich inicjatywach w dziedzinie azylu. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nie był właściwy do prowadzenia postępowań w sprawach azylowych.

Zgodnie z traktatem z Amsterdamu instytucje UE uzyskały w 1999 r. nowe uprawnienia do tworzenia prawodawstwa w dziedzinie azylu na podstawie specjalnego mechanizmu instytucjonalnego. Mechanizm ten zakładał pięcioletni okres przejściowy, podczas którego Komisja i państwa członkowskie korzystały z dzielonego prawa inicjatywy, natomiast decyzje podejmowano w Radzie w oparciu o zasadę jednomyślności po konsultacji z Parlamentem. W ściśle określonych sytuacjach kwestie azylowe weszły



również w zakres jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości. W traktacie z Amsterdamu zapisano również, że po zakończeniu tego pierwszego pięcioletniego etapu Rada może zdecydować o stosowaniu zwykłej procedury współdecyzji i o podejmowaniu od tej pory decyzji większością kwalifikowaną. Rada podjęła taką decyzję pod koniec 2004 r., a procedura współdecyzji (obecnie: zwykła procedura ustawodawcza) ma zastosowanie od 2005 r.

Wraz z przyjęciem programu z Tampere w październiku 1999 r. Rada Europejska postanowiła, że wprowadzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego powinno przebiegać w dwóch etapach: przyjęcie wspólnych norm minimalnych w perspektywie krótkoterminowej powinno umożliwić wspólną procedurę, a w perspektywie długoterminowej – jednolity status dla osób, którym udzielono azylu, uznawany w całej Unii.

Stanowiło to pierwszą fazę wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA), obejmującą lata 1999-2004, i doprowadziło do ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl (zastąpiły one międzynarodową / międzyrządową konwencję dublińską z 1990 r.), w tym również do opracowania bazy danych Eurodac służącej do przechowywania i porównywania danych dotyczących odcisków palców. Zdefiniowano również wspólne normy minimalne, których państwa członkowskie miały przestrzegać w ramach przyjmowania osób ubiegających się o azyl, a także zasady kwalifikowania do ochrony międzynarodowej, charakter udzielanej ochrony oraz procedury udzielania i odbierania statusu uchodźcy. Dodatkowe przepisy regulowały kwestię tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu osób.

W listopadzie 2004 r. w programie haskim wezwano do przyjęcia instrumentów i środków w ramach drugiego etapu przed końcem 2010 r., podkreślając jednocześnie ambicje UE dotyczące wykraczania poza normy minimalne i opracowania jednolitej procedury azylowej obejmującej wspólne gwarancje i jednolity status dla osób, którym udzielono ochrony. W Europejskim pakcie o imigracji i azylu z 2008 r. termin ten przesunięto na rok 2012.

B. Traktat z Lizbony

Po wejściu w życie w grudniu 2009 r. Traktatu z Lizbony sytuacja się zmieniła, gdyż środki dotyczące azylu zmieniono, porzucając zamiar ustanawiania norm minimalnych i przechodząc do tworzenia wspólnego systemu obejmującego jednolity status i jednolite procedury.

Wspólny europejski system azylowy musi obejmować następujące elementy:

- jednolity status azylu;
- jednolity status ochrony uzupełniającej;
- wspólny system ochrony czasowej;
- wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej;
- kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku;



- normy dotyczące warunków przyjmowania;
- partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi.

Od wejścia w życie traktatu z Lizbony art. 80 TFUE również wyraźnie przewiduje zasadę solidarności i uczciwy podział odpowiedzialności, w tym obciążeń finansowych, między państwa członkowskie. Działania UE w dziedzinie azylu powinny w razie konieczności obejmować stosowne środki gwarantujące stosowanie tej zasady. Na mocy traktatu istotnie zmieniono też procedurę podejmowania decyzji w sprawach azylowych, wprowadzając w tym celu procedurę współdecyzji jako procedurę standardową. Ponadto znacznie poprawiła się kontrola sądowa sprawowana przez Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Obecnie każdy sąd państwa członkowskiego (a nie jedynie – zgodnie z wcześniejszą zasadą – krajowe sądy ostatniej instancji) może wystąpić o wydanie orzeczenia w trybie prejudycjalnym. Umożliwiło to Trybunałowi Sprawiedliwości rozwinięcie orzecznictwa w dziedzinie azylu.

W programie sztokholmskim na lata 2010-2014, przyjętym przez Radę Europejską w dniu 10 grudnia 2009 r., ponownie potwierdzono cel polegający na „stworzeniu wspólnej przestrzeni solidarności i ochrony. Jej podstawę będzie stanowić wspólna procedura azylowa i jednolity status osób, którym przyznano ochronę międzynarodową”. Podkreślono w nim szczególnie konieczność wspierania prawdziwej solidarności z państwami członkowskimi poddanymi szczególnej presji oraz istotną rolę, jaką powinien odgrywać nowy Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO).

Chociaż Komisja przedłożyła swoje wnioski dotyczące drugiej fazy WESA już w latach 2008-2009, negocjacje toczyły się powoli. I tak też drugą fazę WESA przyjęto po wejściu w życie traktatu z Lizbony, odchodząc od idei norm minimalnych i skupiając się na wspólnej procedurze azylowej w oparciu o jednolity status ochrony.

C. Podstawowe obowiązujące instrumenty prawne i obecne działania na rzecz reformy

Z wyjątkiem przekształconej [dyrektywy w sprawie kwalifikowania](#), która weszła w życie w styczniu 2012 r., pozostałe przekształcone akty prawne zaczęły obowiązywać dopiero w lipcu 2013 r. ([rozporządzenie Eurodac](#); [rozporządzenie Dublin III](#); [dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania](#); i [dyrektywa w sprawie procedur azylowych](#)), co oznaczało, że ich opóźniona transpozycja dokonywała się w połowie lipca 2015 r. podczas największego natężenia kryzysu migracyjnego. W czerwcu 2014 r., w oparciu o [komunikat Komisji](#) z marca 2014 r. i postępy osiągnięte dzięki programowi sztokholmskiemu, Rada Europejska określiła [strategiczne wytyczne dotyczące planowania prawodawczego i operacyjnego](#) w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (zob. art. 68 TFUE) na nadchodzące lata. W wytycznych tych podkreślono, że absolutnym priorytetem jest pełna transpozycja i skuteczne wprowadzenie w życie WESA.

W związku z presją migracyjną utrzymującą się od 2014 r. w maju 2015 r. Komisja opublikowała [Europejski program w zakresie migracji \(4.2.3\)](#), w którym zaproponowano kilka środków mających na celu zaradzenie tej presji, w tym m.in. podejście oparte na hotspotach, czyli punktach szybkiej rejestracji migrantów, ustanawianych w ramach



współpracy między EASO, Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej (dawniej Frontex) i Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol), gdzie wspólnie z państwami członkowskimi pierwszej linii podejmuje się działania w terenie w celu szybkiej identyfikacji i rejestracji migrantów oraz pobrania od nich odcisków palców. Podejście oparte na hotspotach miało również pomóc we wdrożeniu mechanizmów relokacji w sytuacjach nadzwyczajnych, dotyczących ogółem 160 000 osób wymagających ochrony międzynarodowej. Mechanizmy te zostały zaproponowane przez Komisję z myślą o udzieleniu pomocy Włochom i Grecji oraz przyjęte przez Radę w dniu [14](#) i [22 września 2015 r.](#) po konsultacji z Parlamentem. Decyzja Rady została później podtrzymana na drodze sądowej w [orzeczeniu](#) Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 września 2017 r. Relokacja jest pomyślana jako mechanizm praktycznego wdrożenia zasady solidarności i uczciwego podziału odpowiedzialności, określonej w art. 80 TFUE. Jednak wskaźniki relokacji okazały się [niższe od spodziewanych](#), a same relokacje przeprowadza się powoli.

W Europejskim programie w zakresie migracji określono również dalsze kroki w kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego, które zostały przedstawione w dwóch pakietach wniosków ustawodawczych w maju i lipcu 2016 r. i były omawiane przez Parlament i Radę przez całą kadencję, która zakończyła się w maju 2019 r., przy czym żaden akt ustawodawczy nie został przyjęty ze względu na zablokowanie dossier w Radzie lub z powodu blokad powiązanych dossier. Zbiór inicjatyw ustawodawczych ma na celu usprawnienie m.in. WESA, m.in. poprzez zaproponowanie bezpośrednio stosowanych rozporządzeń zamiast dyrektyw (z wyjątkiem warunków przyjmowania, które nadal byłyby regulowane dyrektywą, która w związku z tym nadal wymagałaby transpozycji do prawa krajowego). Obejmuje on następujące elementy:

- Środki upraszczające, precyzujące i skracające [procedury azylowe](#), przewidujące wspólne gwarancje dla osób ubiegających się o azyl oraz gwarantujące bardziej rygorystyczne przepisy z myślą o zwalczaniu nadużyć, w tym wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia, które to środki pierwotnie zaproponowano w formie [odrębnego rozporządzenia](#). W dniu 25 kwietnia 2018 r. parlamentarna Komisja Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) przyjęła [sprawozdanie](#).
- Sprecyzowanie, kto może się kwalifikować do ochrony międzynarodowej (zob. [dyrektywa w sprawie kwalifikowania](#)) z myślą o większej konwergencji wskaźników przyznawania azylu oraz większej spójności przyznawanych form ochrony, w tym również bardziej restrykcyjne przepisy przewidujące sankcje w przypadku wtórnych przemieszczeń osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i obowiązkowe przeglądy statusu nawet w przypadku uznanych uchodźców. Komisja LIBE przyjęła [sprawozdanie](#) 15 czerwca 2017 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. ustanawiająca normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) ([dyrektywa o warunkach przyjmowania](#)) zastąpiła obowiązującą w pierwszej fazie dyrektywę Rady 2003/9/CE ustanawiającą minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Przekształcona dyrektywa ma na celu zagwarantowanie godnych



i bardziej zharmonizowanych norm dotyczących warunków przyjmowania, jak dostęp do zakwaterowania, żywności, odzieży, opieki zdrowotnej (w tym do opieki medycznej i psychologicznej), kształcenia małoletnich oraz dostęp do zatrudnienia na określonych warunkach. 13 lipca 2016 r. Komisja przedstawiła [wniosek ustawodawczy](#) w sprawie reformy przekształconej dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania. 25 kwietnia 2017 r. komisja LIBE przyjęła [sprawozdanie](#) w sprawie wniosku ustawodawczego Komisji.

- Reforma [rozporządzenia dublińskiego](#), w którym określono kryteria ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (co do zasady jest to pierwszy kraj wjazdu); We wniosku zachowuje się obecne kryteria obowiązujące w ramach systemu dublińskiego i uzupełnia się je o korekcyjny mechanizm przydziału, aby wspomóc państwa członkowskie znajdujące się pod niewspółmierną presją. Komisja LIBE przyjęła [sprawozdanie](#) 19 października 2017 r.
- Przegląd [bazy danych Eurodac zawierającej odciski palców osób ubiegających się o azyl](#), rozszerzenie jej i uwzględnienie w niej danych osobowych obywateli państw trzecich, którzy nie ubiegają się o ochronę międzynarodową, ale ustalono, że przebywają w UE nielegalnie, umożliwienie organom ścigania dostępu do tej bazy danych oraz pobieranie odcisków palców dzieci w wieku od sześciu lat w celu ułatwienia identyfikacji i łączenia rodzin. Komisja LIBE przyjęła [sprawozdanie](#) 30 maja 2017 r.
- Przekształcenie EASO z unijnej agencji udzielającej wsparcia w pełnoprawną [Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu](#) (AUEA), która byłaby odpowiedzialna za usprawnianie funkcjonowania WESA, dbała o spójne rozpatrywanie wniosków o azyl w całej UE oraz monitorowała stosowanie prawa Unii na płaszczyźnie operacyjnej i technicznej, w tym również udzielała państwom członkowskim pomocy w zakresie szkolenia ekspertów krajowych. 8 grudnia 2016 r. Parlament przyjął [sprawozdanie](#) w sprawie ww. wniosku, a w połowie czerwca 2017 r. osiągnięto szerokie wstępne porozumienie z Radą. 12 września 2018 r., gdy nadal obowiązywało tymczasowe porozumienie z czerwca 2017 r., Komisja przyjęła [zmieniony wniosek](#) dotyczący rozporządzenia w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010. Zmieniony wniosek zawiera pewne wyjaśnienia, w szczególności w odniesieniu do zadań operacyjnych AUEA, i ma na celu dostosowanie niektórych przepisów tymczasowego porozumienia w sprawie AUEA do nowego projektu rozporządzenia w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej – Frontex (proponowane jednocześnie we wrześniu 2018 r.) oraz dalsze zacieśnianie współpracy między obiema agencjami. Komisja LIBE odrzuciła zmieniony wniosek 10 grudnia 2018 r. i podkreśliła potrzebę zawarcia tymczasowego porozumienia jako jedynej solidnej podstawy nowego mandatu agencji.
- [Unijne ramy przesiedleń](#), które przewidywałyby wspólne dla UE zasady przyjmowania obywateli państw trzecich potrzebujących ochrony międzynarodowej, w tym również wsparcie finansowe dla państw członkowskich dokonujących przesiedleń, i tym samym uzupełniały obecne wielostronne i krajowe



programy ad hoc w dziedzinie przesiedleń; 12 października 2017 r. komisja LIBE przyjęła [sprawozdanie](#) w sprawie wniosku. 13 czerwca 2018 r. Parlament i Rada osiągnęły tymczasowe porozumienie w sprawie głównych elementów rozporządzenia.

- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami ([dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony](#)) została opracowana jako ramy zarządzania nieoczekiwanym masowym napływem wysiedleńców i zapewnienia im natychmiastowej ochrony. Celem dyrektywy jest zmniejszenie dysproporcji między politykami państw członkowskich w zakresie przyjmowania i traktowania wysiedleńców w sytuacji masowego napływu, a także promowanie solidarności między państwami członkowskimi. Dyrektywa ta jednak nigdy nie była stosowana w praktyce, pomimo wielu dużych napływów uchodźców do UE od czasu jej opracowania. Powodem był wymóg jednomyślności w Radzie, niejasności jej warunków oraz napięcia między państwami członkowskimi w Radzie w związku z podziałem obciążeń.

W dniu 23 września 2020 r. Komisja wydała [nowy pakt o migracji i azylu](#), aby dać nowy początek wstrzymanej reformie wspólnego europejskiego systemu azylowego. Pakt dąży do nowej równowagi między odpowiedzialnością a solidarnością. Komisja proponuje włączenie procedury azylowej do ogólnego zarządzania migracją, łącząc ją z kontrolą wstępną i powrotem; Konkretnie proponuje:

- Poprzez zmianę wniosku z 2016 r. dotyczącego rozporządzenia w sprawie procedury azylowej, nową procedurę graniczną w celu określenia statusu migrantów niezwłocznie po przybyciu, która obejmuje również procedurę powrotu przeprowadzaną na granicy ([zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie procedury azylowej](#), APR).
- Procedura kontroli przedwjazdowej, która powinna mieć zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich przebywających na granicy zewnętrznej i którzy nie spełnili warunków wjazdu lub po zejściu na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratunkowych ([wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie kontroli przedwjazdowej](#)).
- W drodze [wniosku dotyczącego rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją](#) wspólne ramy, tak aby wyzwania związane z nielegalnym napływem migrantów nie spadały na kilka państw członkowskich, lecz na wszystkie te państwa. Komisja proponuje pewne nowe elementy dotyczące określenia odpowiedzialności za wniosek o azyl oraz nowy mechanizm solidarności skupiający się na relokacji (szczególnie w odniesieniu do znacznej części migrantów sprowadzonych na ląd po operacjach poszukiwawczo-ratowniczych na morzu) i sponsorowaniu powrotów. W związku z tym Komisja wycofała wniosek dubliński z 2016 r., ponieważ jego elementy zostały włączone do rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją.



- [Rozporządzenie w sprawie kryzysu i siły wyższej](#) mające na celu zaradzenie wyjątkowym sytuacjom masowego napływu obywateli państw trzecich przybywających nielegalnie, aby dać państwom członkowskim elastyczność w reagowaniu w momencie kryzysu oraz zapewnić dostosowanie systemu solidarności przewidzianego w rozporządzeniu w sprawie zarządzania azylem i migracją do czasów kryzysu. W związku z tym Komisja wycofała [wniosek z 2015 r. dotyczący kryzysowego mechanizmu relokacji](#).
- [Zmieniony wniosek dotyczący rozporządzenia Eurodac z 2016 r.](#) przewiduje przekształcenie Eurodac w bazę danych UE w celu wsparcia wspólnych ram dotyczących azylu, przesiedleń i nielegalnej migracji, w tym polityki powrotowej, oraz pełną interoperacyjność z bazami danych zarządzania granicami.

Ponadto Komisja proponuje wykorzystanie już poczynionych postępów w odniesieniu do pozostałych dossier, a Parlament i Radę zachęca się do jak najszybszych działań, zwłaszcza jeśli chodzi o rozporządzenie o kwalifikowaniu, dyrektywę w sprawie warunków przyjmowania, Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu oraz unijne ramy przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych. Ponadto w swoim [zaleceniu w sprawie legalnych dróg uzyskania ochrony w UE](#) Komisja wzywa, aby państwa członkowskie wdrożyły w 2021 r. swoje niezrealizowane zobowiązania w zakresie przesiedleń od 2020 r. i apeluje do nich o wprowadzenie i szersze wykorzystanie innych ścieżek przyjmowania ze względów humanitarnych, takich jak łączenie rodzin i programy sponsorowania przez społeczności lub sponsorowania prywatnego, a także uzupełniające ścieżki związane z edukacją i pracą.

D. Wymiar zewnętrzny

Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności, przyjęte przez Komisję w 2011 r., to nadrzędne ramy polityki zewnętrznej UE w dziedzinie migracji i azylu. Wyjaśnia ono, w jaki sposób UE prowadzi dialog polityczny i współpracę z krajami nienależącymi do UE w oparciu o jasno określone priorytety. Podejście to wpisuje się w ogólne działania zewnętrzne UE i obejmuje współpracę na rzecz rozwoju. Główne cele to lepsza organizacja legalnej migracji, zapobieganie nielegalnej migracji i przeciwdziałanie jej, maksymalizacja wpływu migracji i mobilności na rozwój oraz promowanie ochrony międzynarodowej.

W marcu 2016 r. Rada Europejska i Turcja zawarły porozumienie mające na celu ograniczenie napływu nielegalnych migrantów do Europy przez Turcję. Zgodnie z [oświadczeniem UE-Turcja](#) wszyscy nowi nielegalni migranci i osoby ubiegające się o azyl, którzy przybywają z Turcji na wyspy greckie i których wnioski o azyl uznano za niedopuszczalne, powinni być zwracani do Turcji. Ponadto za każdego Syryjczyka zwróconego do Turcji należy przesiedlić w granicach UE innego Syryjczyka w zamian za dalszą liberalizację reżimu wizowego dla obywateli Turcji i przekazanie kwoty 6 mld EUR w ramach instrumentu pomocy dla uchodźców w Turcji do końca 2018 r. Ze sprawozdania Komisji w sprawie [postępów w zakresie realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji](#) z 16 października 2019 r. wynika, że przedmiotowe oświadczenie w dalszym ciągu odgrywa kluczową rolę, jeżeli chodzi o skuteczne rozwiązanie problemu migracji we wschodnim rejonie Morza Śródziemnego. W sprawozdaniu podkreśla się jednak, że obecnie, ze względu na brak



stabilności w całym regionie, Turcja stoi w obliczu rosnącej presji migracyjnej i pomoc UE płynąca z mającego budżet 6 mld EUR Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji zapewnia niezbędne wsparcie dla osób potrzebujących pomocy.

Na szczęblu globalnym we wrześniu 2016 r. Zgromadzenie Ogólne ONZ jednogłośnie przyjęło [Deklarację nowojorską w sprawie uchodźców i migrantów](#) – doniosłe oświadczenie polityczne, którego celem jest usprawnienie działań podejmowanych przez wspólnotę międzynarodową w odpowiedzi na masowe przepływy uchodźców i migrantów oraz przedłużające się kryzysy uchodźcze. W rezultacie w 2018 r. przyjęto dwa globalne porozumienia w sprawie uchodźców i innych migrantów. W deklaracji nowojorskiej przedstawiono kompleksowe ramy działań na rzecz uchodźców, obejmujące konkretne działania mające zmniejszyć presję na kraje przyjmujące, zwiększyć samodzielność uchodźców, rozszerzyć dostęp do rozwiązań w państwach trzecich oraz poprawić warunki w państwach pochodzenia, aby umożliwić uchodźcom powrót w poczuciu bezpieczeństwa i godności. W oparciu o te cztery kluczowe cele w dniu 17 grudnia 2018 r. Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych potwierdziło [globalne porozumienie w sprawie uchodźców](#).

E. Środki finansowe na politykę azylową

Głównym instrumentem finansowym w budżecie UE w dziedzinie azylu był Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI). Wysokość środków przyznanych mu na lata 2014-2020 wzrosła z 3,31 do 6,6 mld EUR. W kolejnym długoterminowym budżecie UE na lata 2021-2027 ponownie zwiększono finansowanie w ramach nowego FAMI do 9,9 mld EUR, m.in. w celu zarządzania migracją, azylem i integracją w skuteczny i humanitarny sposób, łącznie ze wsparciem finansowym dla państw członkowskich na rzecz solidarności przejawiającej się przesiedleniami i relokacją. W ramach innych instrumentów finansowych, takich jak Europejski Fundusz Społeczny (EFS, [2.3.2](#)), Europejski Fundusz Pomocy Najbardziej Potrzebującym (EFPNP, [2.3.9](#)) i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (EFRR, [3.1.2](#)), również przeznaczają się środki na ten cel, przede wszystkim z myślą o wspieraniu integracji uchodźców i migrantów, choć środki przyznawane tym funduszom nie pochodzą z wyodrębnionych linii budżetowych, wobec czego ich wysokość nie jest znana.

Zwiększono również początkowy przydział środków dla [EASO](#), czyli przyszłej Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu, na lata 2014-2020 ze 109 do 456 mln EUR. Aby w przyszłości zagwarantować pełne wsparcie operacyjne w dziedzinie procedur azylowych, nowe wieloletnie ramy finansowe gwarantują budżet w wysokości 1,22 mld EUR na lata 2021-2027.

Poza wieloletnimi ramami finansowymi, jednak w obrębie budżetu UE, znajdują się fundusze powiernicze na rzecz środków zewnętrznych, takie jak:

- kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki (5 mld EUR na początkowy okres pięciu lat), którego mandat został rozszerzony do końca 2021 r. i którego celem jest udzielanie pomocy krajom w Afryce w zakresie zarządzania migracją i kontroli granic;
- regionalny fundusz powierniczy UE (uruchamiający 2,2 mld EUR od czasu jego utworzenia w 2014 r.), ustanowiony w odpowiedzi na kryzys w Syrii, który również przedłużono do końca 2021 r. i który ma zostać przejęty przez przyszły plan



reagowania kryzysowego UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii w ramach WRF na lata 2021-2027; oraz

- Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji (3 mld EUR na lata 2016-2017 i 3 mld EUR na lata 2018-2019, przy czym zaciągnięto zobowiązania i podpisano umowy na pełną kwotę obu transz, a także blisko 4 mld EUR wypłacono na projekty finansowane najpóźniej do połowy 2025 r.). W lipcu 2020 r. UE uzgodniła zwiększenie wsparcia humanitarnego w ramach tego instrumentu o 485 mln EUR, aby umożliwić przedłużenie obecnych programów do końca 2021 r.

Ponadto znajdujący się wcześniej poza budżetem UE Europejski Fundusz Rozwoju (EFR) został włączony do WRF na lata 2021-2027 w dziale „Sąsiedztwo i świat” (98,4 mld EUR na cały dział). Koncentruje się on na eliminacji ubóstwa i realizacji programu działań na rzecz zrównoważonego rozwoju do roku 2030, ale w ostatnich latach coraz częściej wykorzystywano go do finansowania działań w odpowiedzi na kryzys migracyjny.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski zawsze zdecydowanie opowiadał się za wspólnym europejskim systemem azylowym, zgodnie z zobowiązaniami prawnymi Unii. Parlament apelował również o ograniczenie liczby nielegalnych migrantów i o ochronę najsłabszych grup.

W [rezolucji z 12 kwietnia 2016 r.](#) w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji przedstawiono najważniejsze elementy stanowiska Parlamentu i jego obawy w odniesieniu do kwestii dotyczących azylu.

Parlament Europejski wzywa do wprowadzenia rzetelnych i sprawiedliwych procedur, skutecznie wdrażanych i opartych na zasadzie non-refoulement. Podkreśla, że należy unikać ograniczenia ochrony i jakości przyjmowania, a także sprawiedliwie rozłożyć ciężar spoczywający na państwach członkowskich położonych przy zewnętrznych granicach UE. Parlament wezwał państwa członkowskie do korzystania z istniejących możliwości udostępniania wiz humanitarnych i uważa, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową powinny móc ubiegać się o europejską wizę humanitarną w dowolnym konsulacie lub ambasadzie, wobec czego apeluje o zmianę Unijnego kodeksu wizowego. Zdaniem Parlamentu potrzebne są dalsze działania, aby wspólny europejski system azylowy stał się systemem w pełni jednolitym. Niezbędna jest też kompleksowa ocena jego wdrożenia. Parlament zwrócił uwagę na znaczenie wzajemnego uznawania przez państwa członkowskie nie tylko negatywnych, ale i pozytywnych decyzji w sprawach dotyczących azylu.

Parlament podkreśla, że umieszczenie w ośrodku detencyjnym powinno być praktykowane jedynie w bardzo wyraźnie określonych, wyjątkowych okolicznościach, którym towarzyszyć powinno prawo do wniesienia skargi do sądu w związku z takim umieszczeniem.

Podczas kadencji 2014-2019 Parlament Europejski, jako współprawodawca, opracował stanowisko negocjacyjne w sprawie wszystkich wniosków ustawodawczych dotyczących reformy WESA, które to stanowisko przedstawiono w dwóch pakietach



wniosek ustawodawczych w maju i lipcu 2016 r. Rada nie była w stanie przyjąć stanowiska negocjacyjnego z Parlamentem w sprawie przekształcenia rozporządzenia dublińskiego i rozporządzenia w sprawie procedury azylowej, co m.in. przysłoniło prace nad pozostałymi wnioskami w sprawie reformy WESA.

W kwestii stosunków z krajami trzecimi, powołując się na [globalne podejście do kwestii migracji i mobilności](#), Parlament wezwał do zintensyfikowania wysiłków w zakresie budowania zdolności oraz wzmocnienia działań w dziedzinie przesiedleń, które to wysiłki i działania należy podejmować we współpracy z krajami trzecimi, na których terytorium znajduje się duża liczba uchodźców. Parlament wyraził opinię, że współpraca z krajami trzecimi musi koncentrować się na eliminacji podstawowych przyczyn nielegalnej migracji do Europy.

Parlament może ponadto wnieść do Trybunału Sprawiedliwości skargę o unieważnienie aktu prawnego. Z powodzeniem skorzystał z tego instrumentu (zob. [orzeczenie Trybunału Sprawiedliwości z 6 maja 2008 r.](#)) w celu unieważnienia przepisów dotyczących przyjęcia wspólnego wykazu państw trzecich uznawanych za bezpieczne kraje pochodzenia oraz europejskich bezpiecznych państw trzecich, o którym mowa w dyrektywie Rady 2005/85/WE.

Więcej informacji na ten temat:

- [Migracja w Europie](#)
- [Kryzys migracyjny w Europie](#)
- [Polityka imigracyjna UE](#)

Marion Schmid-Drüner
12/2020

