POLITYKA AZYLOWA

Ta nota tematyczna wyjaśnia unijną politykę azylową. Polityka azylowa UE ma na celu przyznawanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa niebędącego członkiem Unii wymagającemu międzynarodowej ochrony w jednym z państw członkowskich oraz zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement[1]. W związku z tym Unia dąży do wprowadzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego.

PODSTAWA PRAWNA

— W art. 67 ust. 2, 78 i 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFEU) zdefiniowano podstawę prawną dla wspólnej polityki azylowej;

— Art. 18 Karta praw podstawowych Unii Europejskiej: ustanawia prawo do azylu.

CELE

UE dąży do opracowania wspólnej polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony w celu:

— przyznania odpowiedniego statusu wszystkim obywatelom państw trzecich, którzy potrzebują ochrony międzynarodowej;

— zapewnienia przestrzegania 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 TFUE ani w Karcie praw podstawowych UE, ale obydwa akty wyraźnie odsyłają do konwencji genewskiej i protokołu do niej.

OSIĄGNIĘCIA

A. Zmiany wprowadzone na mocy traktatów

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

[1]Podstawowa zasada międzynarodowego prawa dotyczącego uchodźców i praw człowieka zakazująca państwom odsyłania osób do kraju, w którym istnieje realne ryzyko prześladowania, tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub jakiegokolwiek innego naruszenia praw człowieka.

azylowe weszły również w zakres jurysdykcji Trybunału Sprawiedliwości. Zgodnie z traktatem z Amsterdamu 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 (WESA) powinno przebiegać w dwóch etapach: przyjęcie wspólnych norm minimalnych w perspektywie krótkoterminowej powinno umożliwić wspólną procedurę, a w perspektywie długoterminowej – uznawany w całej Unii jednolity status dla osób, którym udzielono azylu.

Był to **pierwszy etap wspólnego europejskiego systemu azylowego** obejmującego lata 1999–2004. Wprowadzono wtedy kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl. Opracowano również europejską bazę danych odcisków palców do celów azylowych (Eurodac) służącą do przechowywania i porównywania danych dotyczących odcisków palców. Ponadto zdefiniowano wspólne normy minimalne, których państwa członkowskie miały przestrzegać przy przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl, a także kryteria kwalifikowania do ochrony międzynarodowej, charakter udzielanej ochrony oraz procedury udzielania i odbierania statusu uchodźcy. Dodatkowe przepisy regulowały kwestię ochrony tymczasowej na wypadek masowego napływu osób.

W listopadzie 2004 r. w **programie haskim** wezwano do przeprowadzenia drugiej fazy wspólnego europejskiego systemu azylowego, polegającej na przejściu od minimalnych standardów do ustanowienia wspólnej procedury azylowej.

B. Traktat z Lizbony

Wejście w życie Traktatu z Lizbony w grudniu 2009 r. zmieniło sytuację. Środki dotyczące azylu zmodyfikowano – porzucono zamiar ustanawiania norm minimalnych na rzecz utworzenia wspólnego systemu obejmującego jednolity status i jednolite procedury.

Wspólny europejski system azylowy musi obejmować:

— 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 niebędącymi członkami Unii.

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. Standardową procedurą stała się procedura współdecyzji. 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. Dzięki temu Trybunał Sprawiedliwości mógł rozwinąć orzecznictwo w dziedzinie azylu.

W **programie sztokholmskim** na lata 2010–2014 przyjętym przez Radę Europejską 10 grudnia 2009 r. potwierdzono cel „stworzenia wspólnej przestrzeni solidarności i ochrony. Jej podstawę będzie stanowić wspólna procedura azylowa i jednolity status osób, którym przyznano ochronę międzynarodową". Dobitnie podkreślono w nim konieczność wspierania prawdziwej solidarności z państwami członkowskimi, które są poddane szczególnej presji, oraz istotną rolę, jaką powinien odgrywać Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, zastąpiony przez Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA).

C. Instrumenty prawne i obecne reformy

Dyrektywa w sprawie tymczasowej ochrony z 20 lipca 2001 r. stanowi ramy zarządzania nieoczekiwanym masowym napływem wysiedleńców i zapewnienia im natychmiastowej ochrony. Jej celem jest promowanie solidarności między państwami członkowskimi. Rada po raz pierwszy uruchomiła ją w odpowiedzi na bezprecedensową inwazję Rosji na Ukrainę, która rozpoczęła się 24 lutego 2022 r., aby zaoferować szybką i skuteczną pomoc osobom uciekającym przed wojną w Ukrainie. Tymczasowa ochrona dla osób uciekających z Ukrainy obowiązuje obecnie do marca 2027 r.

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 związku z presją migracyjną utrzymującą się od 2014 r. w maju 2015 r. Komisja opublikowała Europejski program w zakresie migracji. Zaproponowano w nim kilka środków mających na celu zaradzenie tej presji, w tym m.in. **podejście oparte na hotspotach**, czyli punktach szybkiej rejestracji migrantów wymienianych w ramach współpracy między EASO (teraz EUAA), Frontex (Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej) i Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europolem). W punktach tych wspólnie z państwami członkowskimi pierwszej linii dokonuje się szybkiej identyfikacji i rejestracji migrantów oraz pobiera się od nich odciski palców. Hotspoty miały również pomóc wdrożyć **mechanizmy relokacji w sytuacjach nadzwyczajnych** dotyczące ogółem 160 000 osób wymagających ochrony międzynarodowej. Komisja zaproponowała te mechanizmy z myślą o udzieleniu pomocy Włochom i Grecji. Rada przyjęła je decyzją z 14 września, a następnie decyzją z 22 września 2015 r., po konsultacji z Parlamentem. Ta ostatnia została później podtrzymana orzeczeniem Trybunału Sprawiedliwości z 6 września 2017 r.

Europejski program migracji określa również dalsze etapy reformy WESA, które zostały przedstawione w dwóch pakietach wniosków ustawodawczych w **maju i lipcu 2016 r.** i były omawiane przez Parlament i Radę przez całą kadencję zakończoną w maju 2019 r. W czasie kadencji 2014–2019 nie przyjęto jednak żadnych aktów ustawodawczych z powodu zablokowania dossier w Radzie i wstrzymania innych konkretnych dossier ze względu na blokowanie powiązanych dossier.

23 września 2020 r. Komisja opublikowała nowy pakt o migracji i azylu, próbując dać nowy początek wstrzymanej reformie wspólnego europejskiego systemu azylowego. Pierwszy z wniosków dotyczących reformy, w sprawie utworzenia AUEA, zastępującej EASO, został zatwierdzony w 2022 r. Po kilku latach negocjacji 14 maja 2024 r. przyjęto 10 następujących instrumentów prawnych paktu o migracji i azylu reformujących europejskie ramy zarządzania azylem i migracją.

Krótki tytuł	Odniesienie	Krótki opis
Dyrektywa o warunkach przyjmowania	Dyrektywa (UE) 2024/1346	Ustanawia normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w państwach członkowskich.
Rozporządzenie o kwalifikowaniu	Rozporządzenie (UE) 2024/1347	Ustanawia normy dotyczące: kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej; jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej; zakresu udzielanej ochrony międzynarodowej.
Rozporządzenie o procedurze azylowej	Rozporządzenie (UE) 2024/1348	Ustanawia wspólną procedurę udzielania i pozbawienia ochrony międzynarodowej na podstawie rozporządzeniu (UE) 2024/1347.
Powrotowa procedura graniczna	Rozporządzenie (UE) 2024/1349	Ustanawia procedurę powrotową na granicy Ma zastosowanie do obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, których wniosek został odrzucony w kontekście azylowej procedury na granicy.
Rozporządzenie o ramach przesiedleń	Rozporządzenie (UE) 2024/1350	ustanawia wspólne zasady przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych.
Rozporządzenie o zarządzaniu azylem i migracją	Rozporządzenie (UE) 2024/1351	Określa wspólne ramy zarządzania azylem i migracją w UE oraz funkcjonowania wspólnego europejskiego systemu azylowego. Ustanawia nowy stały mechanizm solidarności między państwami członkowskimi. Ustanawia jasne zasady dotyczące odpowiedzialności za ocenę wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej.
Rozporządzenie zmieniające w celu ułatwienia kontroli przesiewowej	Rozporządzenie (UE) 2024/1352	Zmienia rozporządzenie (UE) 2019/816 ustanawiające europejski system przekazywania informacji z rejestrów karnych o obywatelach państw trzecich (ECRIS-TCN) oraz rozporządzenie (UE) 2019/818 w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze współpracy policyjnej i sądowej, azylu i migracji.
Rozporządzenie w sprawie	Rozporządzenie (UE) 2024/1356	Ustanawia: kontrolę przesiewową na granicach zewnętrznych państw członkowskich oby-

kontroli przesiewowej		wateli państw trzecich, którzy przekroczyli granicę zewnętrzną w sposób niedozwolony, złożyli wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej podczas odprawy granicznej lub zostali sprowadzeni na ląd po operacji poszukiwawczo-ratowniczej, przed skierowaniem ich na odpowiednią ścieżkę proceduralną; kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państw członkowskich, w przypadku gdy nic nie wskazuje na to, że ci obywatele państw trzecich zostali poddani kontroli na granicach zewnętrznych, przed skierowaniem ich na odpowiednią ścieżkę proceduralną.
Rozporządzenie Eurodac	Rozporządzenie (UE) 2024/1358	Ustanawia interoperacyjną bazę danych, aby wspierać system azylowy, pomagać w zarządzaniu migracją nieuregulowaną oraz wspierać wdrażanie rozporządzenia w sprawie ram przesiedleń i dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony.
Rozporządzenie w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej	Rozporządzenie (UE) 2024/1359	Odpowiada na wyjątkowe sytuacje kryzysowe, w tym sytuację instrumentalizacji, oraz sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu w UE w drodze tymczasowych środków. Przewiduje zwiększone środki solidarnościowe i środki wsparcia, które opierają się na rozporządzeniu (UE) 2024/1351, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, oraz tymczasowe przepisy szczegółowe stanowiące odstępstwo od przepisów określonych w rozporządzeniach (UE) 2024/1351 i (UE) 2024/1348.

Te nowe przepisy weszły w życie 11 czerwca 2024 r. Państwa członkowskie miały dwa lata na ich wdrożenie. Nowe ramy zaczną obowiązywać od połowy 2026 r., z wyjątkiem rozporządzenia w sprawie unijnych ram przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych, które już obowiązuje. W czerwcu 2024 r. Komisja przedstawiła wspólny plan wdrażania, aby wesprzeć państwa członkowskie w procesie wdrażania. Państwa członkowskie miały czas do grudnia 2024 r. na przygotowanie swoich krajowych planów wdrażania.

Na początku roku 2025 Komisja opublikowała wniosek dotyczący rozporządzenia w sprawie powrotów wprowadzający europejski nakaz powrotu w celu harmonizacji

decyzji nakazujących powrót we wszystkich państwach członkowskich UE. Negocjacje w sprawie wniosku są w toku.

W lutym 2026 r. Parlament i Rada przyjęły następujące rozporządzenia:

— rozporządzenie w odniesieniu do stosowania koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego" mające na celu ułatwienie stosowania tej koncepcji, by przyspieszyć procesy udzielania azylu i zmniejszenie presji na systemy azylowe, przy jednoczesnym zachowaniu gwarancji prawnych dla osób ubiegających się o azyl i zapewnieniu poszanowania praw podstawowych;

— rozporządzenie w odniesieniu do ustanowienia wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia na poziomie Unii.

W styczniu 2026 r. Komisja przedstawiła pierwszą europejską strategię zarządzania azylem i migracją. Strategia ta ma na celu uzupełnienie paktu o migracji i azylu oraz:

— zapobieganie nielegalnej migracji i zwalczanie działalności przestępczych siatek przemytniczych,

— ochronę osób uciekających przed wojną i prześladowaniem przy jednoczesnym zapobieganiu nadużywaniu systemu azylowego,

— oraz przyciąganie talentów do UE w celu zwiększenia konkurencyjności unijnej gospodarki.

D. Wymiar zewnętrzny

Jedną z kluczowych inicjatyw przedstawionych w nowym pakcie o migracji i azylu było promowanie zindywidualizowanych i wzajemnie korzystnych partnerstw z państwami niebędącymi członkami UE w dziedzinie migracji. W lipcu 2023 r. Komisja podpisała protokół ustaleń z Tunezją. Wiosną 2024 r. Komisja podpisała dodatkowe umowy z Egiptem, Libanem i Mauretanią. Na początku 2025 r. podpisano strategiczne i kompleksowe partnerstwo między UE a Jordanią. Komisja planuje również odnowienie partnerstwa z Marokiem. W marcu 2016 r. Rada Europejska i Turcja zawarły również porozumienie mające na celu ograniczenie napływu nielegalnych migrantów do Europy przez Turcję. W październiku 2021 r. Rada Europejska zaapelowała do Turcji, by zapewniła pełne i niedyskryminacyjne wdrożenie oświadczenia UE–Turcja z 2016 r., również w odniesieniu do Republiki Cypryjskiej. 23 listopada 2023 r. odbył się dialog wysokiego szczebla UE–Turcja na temat migracji.

E. Środki finansowe na politykę azylową

Głównym instrumentem finansowym w budżecie UE w dziedzinie azylu jest Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI). Przydział środków z FAMI w obecnym długoterminowym budżecie UE na lata 2021–2027 wynosi 9,9 mld EUR, m.in. w celu skutecznego i humanitarnego zarządzania migracją, azylem i integracją, łącznie ze wsparciem finansowym dla państw członkowskich na rzecz solidarności przejawiającej się przesiedleniami i relokacją. Inne unijne instrumenty finansowania, takie jak Europejski Fundusz Społeczny Plus (3.6.2) i Europejski Fundusz Rozwoju Regionalnego (3.1.2), również przydzielają środki finansowe, głównie na wspieranie integracji uchodźców i migrantów. W przypadku AUEA obecne wieloletnie ramy finansowe gwarantują budżet na lata 2021–2027 w wysokości 1,22 mld EUR.

Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej – „Globalny wymiar Europy" łączy większość unijnych instrumentów finansowania zewnętrznego. Wynosi 79,5 mld EUR i obejmuje orientacyjny cel wydatków wynoszący 10% w odniesieniu do migracji (oparte na zachętach elastyczne podejście do migracji). Dla porównania kryzysowy fundusz powierniczy UE dla Afryki uruchomił około 5 mld EUR, z czego około 4,4 mld EUR pochodziło z instrumentów finansowych UE, a 623 mln EUR od państw członkowskich UE i innych darczyńców.

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Parlament Europejski zawsze zdecydowanie opowiadał się za WESA, zgodnie z zobowiązaniami prawnymi Unii. Apelował również o ograniczenie liczby nielegalnych migrantów i o ochronę najsłabszych grup.

Po wdrożeniu traktatu lizbońskiego Parlament aktywnie uczestniczył w przyjmowaniu nowych przepisów dotyczących imigracji i azylu jako pełnoprawny współprawodawca.

Parlament może 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 za bezpieczne kraje pochodzenia oraz europejskich bezpiecznych państw trzecich, o którym mowa w dyrektywie Rady 2005/85/WE.

Odwiedź stronę Parlamentu poświęconą reakcji UE na migrację i azyl.

Notę tematyczną przygotował Departament Tematyczny ds. Sprawiedliwości, Wolności Obywatelskich i Spraw Instytucjonalnych. Więcej informacji na stronie Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych.

Olga Johanna PASSAMERA
04/2026