



POLITYKA AZYŁOWA

Polityka azyłowa UE ma na celu zharmonizowanie procedur azyłowych państw członkowskich przez wprowadzenie wspólnego systemu azyłowego, co pozwoli na przyznawanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz na zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement.

PODSTAWA PRAWNA

- Artykuł 67 ust. 2 i art. 78 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej;
- Artykuł 18 Karty praw podstawowych UE.

CELE

Cele polityki azyłowej obejmują opracowanie wspólnej polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i ochrony czasowej, co pozwoli na przyznawanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego potrzebującemu ochrony międzynarodowej oraz na zapewnienie poszanowania zasady non-refoulement. Polityka ta musi być zgodna z konwencją genewską z 1951 r. oraz z protokołem do niej z 1967 r. Terminy „azył” i „uchodźca” nie są zdefiniowane ani w traktacie, ani w karcie. Oba dokumenty wyraźnie odsyłają do konwencji genewskiej z dnia 28 lipca 1951 r. i do protokołu do niej z dnia 31 stycznia 1967 r.

OSIĄGNIĘCIA

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

Zgodnie z traktatem z Amsterdamu instytucje UE uzyskały w 1999 r. nowe uprawnienia do tworzenia prawodawstwa w dziedzinie azylu na podstawie specjalnego mechanizmu instytucjonalnego.

W traktacie z Nicei z 2001 r. przewidziano, że w ciągu pięciu lat od jego wejścia w życie Rada przyjmie środki w niektórych dziedzinach, w szczególności kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, jak również pewną liczbę norm minimalnych (przyjmowanie osób ubiegających się o azyl, status uchodźców, procedury).

Traktat przewiduje, że Rada stanowi jednomyślnie po zwykłej konsultacji z Parlamentem Europejskim w celu określenia wspólnych reguł i podstawowych zasad, które mają zastosowanie w przedmiotowej dziedzinie. W traktacie zapisano, że po zakończeniu tego pierwszego 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 ma zastosowanie od 2005 r.

B. Traktat z Lizbony

Traktat z Lizbony przekształca działania podejmowane w zakresie azylu we wspólną politykę. Jej celem nie jest już tylko ustanowienie norm minimalnych, lecz stworzenie wspólnego systemu obejmującego jednolite statusy i 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.

Proces podejmowania decyzji w UE nie został w żaden sposób zmieniony przez traktat.

Znacznie poprawiła się jednak 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. Powinno to umożliwić rozwinięcie orzecznictwa Trybunału w dziedzinie azylu.

C. Programy Rady Europejskiej

Serie programów przyjmowanych przez Radę Europejską wywarły istotny wpływ na wdrażanie europejskiej polityki azylowej.

Wraz z przyjęciem programu z Tampere w październiku 1999 r. Rada Europejska postanowiła, że wprowadzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego powinno przebiegać w dwóch etapach. W programie haskim z listopada 2004 r. zwrócono się o przyjęcie instrumentów i środków w ramach drugiego etapu przed końcem 2010 r.

W Europejskim pakcie o imigracji i azylu przyjętym w dniu 16 października 2008 r. uroczyście przypomina się, że każdy prześladowany cudzoziemiec ma prawo otrzymać pomoc i ochronę na terytorium Unii Europejskiej na podstawie konwencji genewskiej. Wzywa się w nim do ustanowienia – w miarę możliwości w 2010 r., ale nie później niż w 2012 r. – jednej procedury azylowej, zawierającej wspólne gwarancje, a także do przyjęcia jednolitych statusów uchodźcy i osoby korzystającej z ochrony uzupełniającej.

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.

Traktat z Lizbony formalnie uznaje pierwszoplanową rolę Rady Europejskiej, która „określa strategiczne wytyczne planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności,

bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (art. 68 TFUE). W czerwcu 2014 r. Rada Europejska określiła takie wytyczne na nadchodzące lata w oparciu o postępy osiągnięte dzięki programowi sztokholmskiemu. Podkreślono w nich, że pełna transpozycja i skuteczne wprowadzenie w życie wspólnego europejskiego systemu azylowego jest absolutnym priorytetem.

D. Podstawowe obowiązujące instrumenty prawne

- Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji;
- Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji;
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniające decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylające decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE^[1];
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 514/2014 z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego^[2];
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości^[3] (rozporządzenie (UE) nr 603/2013 zacznie być stosowane dwa lata po wejściu w życie i uchyli poprzednie rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 oraz jego rozporządzenie wykonawcze (WE) nr 407/2002);
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową^[4] (dyrektywa 2013/33/UE uchyli dyrektywę Rady 2003/9/WE ze skutkiem od dnia 21 lipca 2015 r.);
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej^[5] (dyrektywa 2013/32/UE uchyli poprzednią dyrektywę Rady 2005/85/WE ze skutkiem od dnia 21 lipca 2015 r.);
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu

[1]Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s. 168.

[2]Dz.U. L 150 z 20.5.2014, s. 112.

[3]Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 1.

[4]Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 96.

[5]Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 60.

uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony^[6] (dyrektywa 2011/95/UE uchyli poprzednią dyrektywę Rady 2004/83/WE ze skutkiem od dnia 21 grudnia 2013 r.);

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu^[7];
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich^[8];
- 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^[9].

W reakcji na ludzkie dramaty, jakie rozgrywają się w regionie Morza Śródziemnego, Komisja przyjęła w maju 2015 r. Europejski program w zakresie migracji^[10], który ma na celu umocnienie wspólnej polityki azylowej. W programie tym określono dalsze kroki ku reformie wspólnego europejskiego systemu azylowego, które przedstawiono w dwóch pakietach wniosków ustawodawczych w maju i lipcu 2016 r. Główne wnioski w toku:

- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE ([COM\(2016\) 467](#));
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony oraz zmieniającego dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi ([COM\(2016\) 466](#));
- Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) ([COM\(2016\) 465](#));
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijne ramy przesiedleń i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 ([COM\(2016\) 468](#));
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) ([COM\(2016\) 270](#));
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia

[6]Dz.U. L 337 z 20.12.2011, s. 9.

[7]Dz.U. L 132 z 29.5.2010, s. 11.

[8]Dz.U. L 348 z 24.12.2008, s. 98.

[9]Dz.U. L 212 z 7.8.2001, s. 12.

[10]Zob. nota faktograficzna [5.12.3](#).

kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona) ([COM\(2016\) 272](#));

- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010 ([COM\(2016\) 271](#));
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca ([COM\(2015\) 450](#));
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia do celów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, oraz zmieniającego dyrektywę 2013/32/UE ([COM\(2015\) 452](#)).

ROLA PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO

Od 2005 r. Parlament Europejski jest współprawodawcą w kwestiach dotyczących azylu, co stawia go na równi z Radą UE. Ponadto rezolucje z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji, z dnia 10 września 2015 r. w sprawie migracji i uchodźców w Europie, z dnia 11 września 2012 r. w sprawie zwiększenia solidarności wewnątrz UE w dziedzinie azylu, z dnia 21 czerwca 2007 r. w sprawie azylu: współpraca praktyczna, jakość procesu decyzyjnego w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego, z dnia 2 września 2008 r. w sprawie oceny systemu dublińskiego, jak również z dnia 10 marca 2009 r. w sprawie przyszłości wspólnego europejskiego systemu azylowego dają całościowy obraz głównych kierunków politycznych i najważniejszych obaw wyrażonych przez PE.

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 podkreśla, że umieszczenie w ośrodku detencyjnym powinno być możliwe jedynie w bardzo wyraźnie określonych, wyjątkowych okolicznościach, którym towarzyszyć powinno prawo do wniesienia skargi do sądu. PE popiera utworzenie Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu.

Parlament może ponadto wnieść do Trybunału Sprawiedliwości skargę o unieważnienie aktu prawnego. Z powodzeniem skorzystał z tego instrumentu w celu unieważnienia przepisów dotyczących przyjęcia wspólnego wykazu państw trzecich uznawanych za bezpieczne kraje

pochożenia oraz europejskich bezpiecznych państw trzecich, o którym mowa w dyrektywie 2005/85/WE (Trybunał Sprawiedliwości, wyrok z dnia 6 maja 2008 r., sprawa C-133/06).

PE zorganizował również szereg wizyt w ośrodkach recepcyjnych i w ośrodkach detencyjnych w państwach członkowskich oraz zwrócił uwagę na niedociągnięcia związane ze stosowaniem obecnego prawodawstwa przez państwa członkowskie.

[Sarah Sy](#)
[09/2016](#)