

IZABELA WRÓBEL



Wspólny europejski system azylowy – stan obecny i perspektywy rozwoju

materiały robocze 1 (17) / 2012



CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

Wspólny europejski
system azylowy – stan obecny
i perspektywy rozwoju

© CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN

skład i druk

BIGBIT WOJCIECH ZEYDLER-ZBOROWSKI

projekt graficzny

WOJCIECH SOBOLEWSKI

wydawca / published by

CENTRUM EUROPEJSKIE NATOLIN,
UL. NOWOURSYNOWSKA 84 · 02-797 WARSZAWA
TEL. 22 545 98 00 · FAX 22 649 12 99
FUNDACJA@NATOLIN.EDU.PL · WWW.NATOLIN.EDU.PL

WARSZAWA 2012

Spis treści

1. <i>Wspólny europejski system azylowy w założeniach politycznych Unii Europejskiej</i>	5
2. <i>Wspólny europejski system azylowy w świetle prawa pierwotnego Unii Europejskiej</i>	21
3. <i>Wspólny europejski system azylowy według prawa wtórnego Unii Europejskiej</i>	30
4. <i>Wspólny europejski system azylowy jako cel dla osób poszukujących ochrony międzynarodowej</i>	89
5. <i>Wspólny europejski system azylowy w praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej</i>	104
6. <i>Organizacyjne i finansowe przedsięwzięcia Unii Europejskiej w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego</i>	127
7. <i>Na drodze ku zakończeniu ustanawiania wspólnego europejskiego systemu azylowego – zmiany w prawie wtórnym Unii Europejskiej</i>	148

Opracowanie przedstawia stan faktyczny i prawny na dzień 31 grudnia 2011 roku.

I.

Wspólny europejski system azylowy w założeniach politycznych Unii Europejskiej

Przekonanie, że problemy związane z przyjmowaniem osób poszukujących ochrony międzynarodowej mogą być rozwiązywane jedynie wspólnie, towarzyszy integracji europejskiej od wielu już dekad¹, jednak koncepcja wspólnego europejskiego systemu azylowego została po raz pierwszy oficjalnie przedstawiona w Programie z Tampere, zatwierdzonym przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 15 i 16 października 1999 roku². Ustanawianie systemu podzielono w tym dokumencie na dwa etapy. Pierwszy miał przebiegać pod znakiem dążeń do wypracowania jasnych i nadających się do stosowania zasad określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, wspólnych standardów sprawiedliwej i skutecznej procedury azylowej, wspólnych minimalnych warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl, zbliżonych zasad dotyczących nadawania statusu uchodźcy i związanych z nim praw, a także środków odnoszących się do uzupełniających form ochrony, zapewniających odpowiedni status każdej

¹ Na ten temat zob. E. PACHE, B. WILLMS, *Grundzüge eines europäischen Asyl- und Flüchtlingsrechts*, Königswinter 1992, s. 6 i n.; M. WALDSTEIN, *Das Asylgrundrecht im europäischen Kontext. Wege einer europäischen Harmonisierung des Asyl- und Flüchtlingsrechts*, Frankfurt am Main 1993, s. 135 i n. Por. H. LAMBERT, „Transnational Judicial Dialogue, Harmonization and the Common European Asylum System”, *International and Comparative Law Quarterly*, 2009, 58 (3), s. 519.

² Por. H. BATTJES, *European Asylum Law and International Law*, Leiden–Boston 2006, s. 195.

osobie potrzebującej ochrony. Drugi etap miał doprowadzić do stworzenia kluczowych elementów wspólnego europejskiego systemu azylowego, tj. wspólnej procedury azylowej oraz jednolitego, uznawanego w całej Unii Europejskiej statusu dla tych, którym udzielono azylu³. Jako dopełnienie nowej koncepcji postrzegano instytucję ochrony tymczasowej dla osób wysiedlonych oraz Eurodac – system służący gromadzeniu i porównywaniu odcisków palców obywateli państw trzecich w celu identyfikacji osób poszukujących azylu. Nowe założenia zostały oparte na wymogu pełnego i łącznego stosowania Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, podpisanej w Genewie w 1951 roku (dalej: Konwencja genewska) i obowiązującej we wszystkich państwach członkowskich Unii. Program z Tampere nie podawał żadnej konkretnej daty w odniesieniu do wspólnego europejskiego systemu azylowego⁴.

Mimo że dokument ten był bardzo lakoniczny w części dotyczącej wspólnego europejskiego systemu azylowego (podobnie zresztą jak w częściach poświęconych innym zagadnieniom), trudno zgodzić się z opinią Ruth Weinzierl, iż w dziedzinie wspólnej polityki azylowej nie zawierał niemal niczego nowego⁵. Zupełną nowością była właśnie idea wspólnego europejskiego systemu azylowego, o którym Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską w wersji z Amsterdamu (weszła w życie niecałe pół roku wcześniej) w ogóle nie wspominał, a zatem nie istniały nawet wówczas podstawy w prawie pierwotnym Unii Europejskiej pozwalające przewidzieć i tym bardziej zrealizować tego rodzaju projekt w jego zapowiedzianym w Tampere finalnym kształcie. Oczywiście, jak słusznie zauważyła Bettina Gerber, już katalog kompetencji Wspólnoty

³ K. HAILBRONNER, „Asylum Law in the Context of a European Migration Policy”, [w:] *Europe's Area of Freedom, Security and Justice*, red. N. WALKER, Oxford 2005, s. 53.

⁴ Tampere European Council 15 and 16 October 1999. Presidency Conclusions, strona internetowa Parlamentu Europejskiego, http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm#union, dostęp: 1.08.2011 r.

⁵ R. WEINZIERL, *Flüchtlinge: Schutz und Abwehr in der erweiterten EU. Funktionsweise, Folgen und Perspektiven der europäischen Integration*, Baden-Baden 2005, s. 98.

Europejskiej z art. 63 pkt 1 i 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską w wersji amsterdamskiej pokazywał, że organizacja ta dąży do wypracowania całościowej koncepcji wspólnej polityki azylowej⁶. Niemniej jednak nie było tam mowy o ujednoczeniu czegokolwiek w systemach azylowych państw członkowskich, a jedynie o harmonizowaniu pewnych ich elementów, gdyż – z wyjątkiem kwestii odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o azyl (obowiązku wszczęcia postępowania azylowego) – na poziomie europejskim miały być stanowione wyłącznie normy minimalne, wykluczające z samej swej natury możliwość stworzenia wspólnej procedury azylowej, jak również jednolitego statusu osób korzystających z ochrony międzynarodowej⁷.

Wraz z wejściem w życie Traktatu Amsterdamskiego, tj. z dniem 1 maja 1999 roku, Unia Europejska (Wspólnota Europejska) zaczęła więc dążyć do wykreowania wspólnej polityki azylowej, a jesienią tegoż roku – wdrażać bardziej szczegółową i zaawansowaną w porównaniu z postanowieniami traktatowymi koncepcję wspólnego europejskiego systemu azylowego. Osiągnęła na tej drodze pewne postępy, czego wyrazem są nowe regulacje europejskie z zakresu prawa azylowego⁸, omówione w dalszej części niniejszego opracowania. Koncepcję wspólnego europejskiego systemu azylowego z 1999 roku rozwinął przyjęty pięć lat

⁶ B. GERBER, *Die Asylrechtsharmonisierung in der Europäischen Union. Unter besonderer Berücksichtigung der Richtlinie zur Feststellung von Mindestnormen für die Aufnahme von Asylbewerbern in den Mitgliedstaaten*, Frankfurt am Main 2004, s. 70.

⁷ POR. R. FUNGUEIRIÑO-LORENZO, *Visa-, Asyl und Einwanderungspolitik vor und nach dem Amsterdamer Vertrag*, Frankfurt am Main 2002, s. 81; R. STREINZ, CH. OHLER, CH. HERRMANN, *Der Vertrag von Lissabon zur Reform der EU. Einführung mit Synopse*, München 2008, s. 137; CH. CALLIESS, *Die neue Europäische Union nach dem Vertrag von Lissabon. Ein Überblick über die Reformen unter Berücksichtigung ihrer Implikationen für das deutsche Recht*, Tübingen 2010 s. 440.

⁸ Jak podkreślił MARTIN KRAUS-VONJAHR, gdy mowa jest o Unii Europejskiej, takie pojęcia, jak prawo azylowe, należy definiować zgodnie z postanowieniami traktatowymi i takie właśnie unijne rozumienie prawa azylowego zostało tu przyjęte (M. KRAUS-VONJAHR, *Der Aufbau eines Raums der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts in Europa*, Frankfurt am Main 2002, s. 167).

później, w dniu 5 listopada 2004 roku, Program Haski, w którym Rada Europejska wezwała do przejścia do drugiej fazy tworzenia systemu, mającej doprowadzić do ustanowienia wspólnej procedury azylowej i jednolitego statusu osób, którym nadano status uchodźcy lub udzielono ochrony uzupełniającej⁹. Zgodnie z Programem Haskim, Komisja Europejska miała zakończyć ocenę instrumentów prawnych pierwszego etapu w 2007 roku i przedstawić Radzie i Parlamentowi Europejskiemu instrumenty drugiego etapu w celu ich przyjęcia przed końcem 2010 roku, co – jak wiadomo – nie udało się. Komisja została także poproszona o przedstawienie wyników badań dotyczących stosowności, możliwości i trudności, jak również prawnych i praktycznych skutków wspólnego rozpatrywania wniosków azylowych w obrębie Unii. Odrębne badania, przeprowadzone w ścisłej konsultacji z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, miały być poświęcone zaletom oraz stosowności i wykonalności wspólnego rozpatrywania wniosków azylowych poza terytorium Unii, w uzupełnieniu do wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz zgodnie z odpowiednimi normami krajowymi. Tych dwóch kwestii, należących do najbardziej kontrowersyjnych spośród różnych dyskutowanych elementów wspólnej polityki azylowej, nie rozstrzygnięto zatem w Programie Haskim, odkładając na później ewentualną decyzję, której w czasie obowiązywania tego dokumentu, czyli do początku grudnia 2009 roku, nie podjęto¹⁰. Życzeniem Rady Europejskiej było natomiast ustanowienie w 2005 roku odpowiednich struktur dla służb azylowych państw członkowskich w celu ułatwienia im praktycznej

⁹ R. BIEBER, A. EPINEY, M. HAAG, *Die Europäische Union. Europarecht und Politik*, Baden-Baden 2009, s. 422.

¹⁰ Na ten temat zob. np. *Towards Fair and Efficient Asylum Systems in Europe. The Way Forward Europe's role in the global refugee protection system*, European Council on Refugees and Exiles, Brussels 2005, s. 36 i n.; TH. GAMMELTOFT-HANSEN, H. GAMMELTOFT-HANSEN, „The Right to Seek – Revisited. On the UN Human Rights Declaration Article 14 and Access to Asylum Procedures in the EU”, *European Journal of Migration and Law*, 2008, 10 (4), s. 455 i n.

i grupowej współpracy – państwa członkowskie miały być wspomagane m.in. w wysiłkach na rzecz jednolitej procedury oceniania wniosków o ochronę międzynarodową oraz we wspólnym opracowywaniu, oceniaaniu i stosowaniu informacji o krajach pochodzenia, jak również w radzeniu sobie ze szczególną presją na systemy azyłowe i zdolności recepcyjne, wynikającą m.in. z ich położenia geograficznego. W Programie Haskim przewidywano, że gdy zostanie ustanowiona wspólna procedura azyłowa, te nowe struktury przekształcą się w europejski urząd wsparcia wszelkich form współpracy między państwami członkowskimi odnoszących się do wspólnego europejskiego systemu azyłowego. Rada Europejska pochwaliła utworzenie nowego Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców na lata 2005–2010 i podkreśliła pilną potrzebę utrzymywania przez państwa członkowskie odpowiednich systemów azyłowych i ułatwień w przyjmowaniu osób ubiegających się o ochronę w czasie tworzenia wspólnej procedury azyłowej. Komisja została poproszona o przeznaczenie istniejących środków wspólnotowych na pomoc dla państw członkowskich w rozpatrywaniu wniosków azyłowych oraz przyjmowaniu różnych kategorii obywateli państw trzecich¹¹.

W Europejskim Pakcie o Imigracji i Azylu, zatwierdzonym przez Radę w dniu 25 września 2008 roku i przyjętym przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 15 i 16 października 2008 roku, sformułowano pięć podstawowych zobowiązań dla Unii Europejskiej, wśród których znalazło się budowanie Europy będącej miejscem azylu („Europy azylu”). W dokumencie tym, poświęconym w przeważającej mierze zagadnieniom związanym z imigracją dobrowolną, Rada Europejska przypomniała, że każdy prześladowany cudzoziemiec ma prawo otrzymać pomoc i ochronę na terytorium Unii Europejskiej na podstawie Konwencji genewskiej i innych istotnych umów międzynarodowych. Instytucja

¹¹ Nota od Sekretarza Generalnego do Delegacji. Program Haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Bruksela, 13 grudnia 2004 roku, 16054/04 s. 9.

ta z zadowoleniem przyjęła postępy w ustanawianiu wspólnego europejskiego systemu azylowego osiągnięte dzięki implementacji w państwach członkowskich wspólnych minimalnych norm z zakresu prawa azylowego, stwierdzając jednocześnie, że między państwami członkowskimi nadal istnieją głębokie różnice, jeśli chodzi o udzielanie ochrony i jej formy. Dlatego Rada Europejska uznała, że nadszedł czas, by podjąć nowe inicjatywy służące zakończeniu tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, jak przewidziano to w Programie Haskim, a tym samym zmierzające do zaoferowania wyższego poziomu ochrony, jaki zaproponowała Komisja Europejska w swym planie polityki azylowej z 17 czerwca 2008 roku¹². W tym celu Rada Europejska uzgodniła:

- utworzenie w 2009 roku europejskiego urzędu wsparcia, mającego za zadanie ułatwianie wymiany informacji, analiz i doświadczeń między państwami członkowskimi oraz rozwijanie praktycznej współpracy między organami administracyjnymi odpowiedzialnymi za rozpatrywanie wniosków azylowych;
- poproszenie Komisji Europejskiej o przedstawienie wniosków legislacyjnych umożliwiających ustanowienie – w miarę możliwości w 2010 roku, lecz nie później niż w 2012 roku – jednej procedury azylowej oraz jednolitego statusu uchodźców i beneficjentów ochrony uzupełniającej;
- wprowadzenie, na wypadek kryzysu w państwie członkowskim związanego z masowym napływem osób ubiegających się o azyl, procedur umożliwiających oddelegowanie urzędników innych państw członkowskich w celu niesienia pomocy temu państwu oraz zademonstrowanie efektywnej solidarności z tym państwem poprzez szybsze postawienie do jego dyspozycji istniejących programów unijnych;

¹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitet Regionów. Plan polityki azylowej: zintegrowana strategia ochrony na całym obszarze UE, Bruksela, dnia 17 czerwca 2008 roku, KOM(2008) 360 wersja ostateczna.

- wspieranie, w imię zasady solidarności, w razie szczególnej i nieproporcjonalnej presji na system azylowy państwa członkowskiego, wynikającej zwłaszcza z położenia geograficznego lub sytuacji demograficznej tego państwa, lepszego rozmieszczenia beneficjentów ochrony międzynarodowej poprzez przeniesienie niektórych z nich do innych państw członkowskich;
- zacieśnienie współpracy z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w celu zapewnienia lepszej ochrony osobom składającym wnioski azylowe poza terytorium Unii Europejskiej, w szczególności poprzez dobrowolne realizowanie przesiedleń do Unii osób znajdujących się pod ochroną Wysokiego Komisarza, przede wszystkim w ramach regionalnych programów ochronnych, oraz poprzez przedstawienie propozycji współpracy z państwami trzecimi w celu wzmocnienia zdolności ich własnych systemów ochrony;
- wezwanie państw członkowskich do zapewnienia osobom odpowiedzialnym za kontrolę granic zewnętrznych szkoleń w zakresie praw i obowiązków dotyczących ochrony międzynarodowej¹³.

Warto podkreślić, że europejski urząd wsparcia miał przyczynić się poprzez swoje działania do osiągnięcia większej spójności praktyk, procedur i w konsekwencji decyzji administracyjnych państw członkowskich, lecz na tym etapie nie przewidziano dla niego prawa do formułowania poleceń dla organów krajowych ani do wydawania decyzji w sprawach azylowych w zastępstwie tych organów. W Europejskim Pakcie o Imigracji i Azylu nie powróciła więc idea wspólnego rozpatrywania wniosków azylowych w takiej czy innej postaci. Wyrazem narastającej w Unii świadomości trudności z dotrzymaniem wskazanego w Programie Haskim ostatecznego terminu ustanowienia wspólnego

¹³ Nota od Prezydencji do Rady. Europejski pakt o imigracji i azylu, Bruksela, 24 września 2008 roku, 13440/08, s. 4 oraz s. 10 i n.

Europejskiego systemu azylowego było dopuszczenie przez Radę Europejską wydłużenia tego terminu o dwa lata. Zaakcentowano także kwestię solidarności między państwami członkowskimi w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego, mającej przejawiać się m.in. w „dzieleniu się” urzędnikami właściwymi w sprawach azylowych, co byłoby rozwiązaniem nowym w tej dziedzinie integracji, podobnym do stosowanych już form współpracy policjantów lub funkcjonariuszy służb granicznych państw członkowskich, dysponujących uprawnieniami do prowadzenia określonych czynności operacyjnych na terytorium innego państwa członkowskiego w ramach odpowiednio systemu Schengen lub zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi. Nie pominięto zresztą zewnętrznego aspektu zasady solidarności, tj. konieczności współpracy z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz z państwami trzecimi przyjmującymi osoby poszukujące ochrony międzynarodowej.

Zobowiązania z Europejskiego Paktu o Imigracji i Azylu miały stać się częścią nowego programu politycznego dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej na lata 2010–2014, zastępującego Program Haski¹⁴. Tak też się stało i nowy dokument – Program Sztokholmski, przyjęty przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 10 i 11 grudnia 2009 roku – potwierdził aktualność zasad sformułowanych w Pakcie¹⁵. Rada Europejska przypominała, że ustanowienie wspólnego europejskiego systemu azylowego do roku 2012 pozostaje jednym z kluczowych celów polityki Unii Europejskiej. Zaznaczyła przy tym, że podstawą systemu powinny być wysokie standardy ochrony, jednakże należytego uwzględnienia wymagają również sprawiedliwe i skuteczne procedury, umożliwiające zapobieganie nadużyciom. Decydujące jest, by jednostkom, bez względu

¹⁴ Ibidem, s. 4.

¹⁵ Program Sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa w służbie obywateli, Dz.Urz. UE C 115 z 4.05.2010 roku.

na to, w jakim państwie członkowskim złożyły wniosek o udzielenie azylu, zapewniono jednakowy standard traktowania w zakresie warunków przyjmowania oraz taki sam poziom w odniesieniu do rozwiązań proceduralnych i określania statusu. Celem powinien być stan, w którym podobne sprawy są załatwiane w podobny sposób i prowadzą do tego samego rezultatu. Wspólne przepisy, a także ich lepsze i bardziej spójne stosowanie, powinny zapobiegać wtórnemu przemieszczaniu się obywateli państw trzecich w Unii lub je ograniczać, jak również zwiększać wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi. Rada Europejska powtórzyła, że rozwój wspólnej polityki azylowej powinien być oparty na pełnym i łącznym stosowaniu Konwencji genewskiej i innych istotnych umów międzynarodowych. Taka polityka jest konieczna dla utrzymania trwałości systemu azylowego w dłuższej perspektywie oraz promowania solidarności wewnątrz Unii. Organizacja ta powinna dążyć do przystąpienia do Konwencji genewskiej, stosownie do raportu Komisji na temat prawnych i praktycznych konsekwencji takiego kroku. Ważnym instrumentem w rozwijaniu i wdrażaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego będzie Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, dlatego też państwa członkowskie powinny odgrywać aktywną rolę w jego działaniach. Wspomniany Urząd powinien rozwijać wspólną platformę edukacyjną dla krajowych urzędników właściwych w sprawach azylowych. Kolejnym ważnym zadaniem będzie zwiększenie spójności i jakości decyzji w sprawach azylowych w celu zmniejszenia różnic między nimi. Mechanizm określania państwa członkowskiego właściwego do rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu (tzw. system dubliński) pozostanie fundamentem wspólnego europejskiego systemu azylowego, ponieważ jasno rozdziela odpowiedzialność za rozpatrywanie wniosków o azyl. W dalszej perspektywie (po pełnym wdrożeniu instrumentów drugiej fazy ustanawiania wspólnego europejskiego systemu azylowego) rozważona zostanie możliwość stworzenia ram dla przekazywania ochrony osób korzystających

z ochrony międzynarodowej, gdy wykonują one swoje prawo pobytu nabyte na mocy przepisów Unii Europejskiej. Komisja Europejska ma zbadać wykonalność przekształcenia systemu Eurodac w narzędzie wspierające cały wspólny europejski system azylowy, jak również sfinalizować studium na temat wykonalności oraz prawnych i praktycznych skutków wspólnego rozpatrywania wniosków azylowych¹⁶.

W ramach nawoływania do dzielenia się odpowiedzialnością i solidarności między państwami członkowskimi zapowiedziano w Programie Sztokholmskim dalsze analizowanie i rozwijanie mechanizmów służących dobrowolnemu i skoordynowanemu podejmowaniu stosowanych działań, w szczególności wzajemnemu wspieraniu się w budowaniu wystarczających zdolności krajowych systemów azylowych. Komisja Europejska została poproszona o zbadanie, czy Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu mógłby rozwinąć procedury ułatwiające oddelegowywanie urzędników w celu niesienia pomocy państwom członkowskim zmagającym się ze szczególnie dużym napływem osób ubiegających się o azyl. W odniesieniu do zewnętrznego wymiaru wspólnego europejskiego systemu azylowego za istotne uznano dalsze rozwijanie instrumentów służących wyrażaniu solidarności z państwami trzecimi, takich jak regionalne programy ochrony oraz wspólny unijny program przesiedleń, w celu promowania i wspierania budowy zdolności tych państw w zakresie radzenia sobie z przepływami migracyjnymi i przedłużającymi się sytuacjami uchodźczymi. W tym kontekście pojawił się pomysł wypracowania nowych sposobów podejścia do kwestii dostępu do procedur azylowych ukierunkowanych na główne kraje tranzytowe, takich jak programy ochrony szczególnych grup lub pewne procedury rozpatrywania wniosków o azyl, w których państwa członkowskie mogłyby uczestniczyć na zasadzie dobrowolności¹⁷.

¹⁶ Ibidem, s. 32–33.

¹⁷ Ibidem, s. 32.

Program Sztokholmski, w porównaniu z jego dwoma poprzednikami, zawiera najbardziej szczegółowy opis wspólnego europejskiego systemu azyłowego. Należy jednak zauważyć, że dokument ten już ostatecznie przesunął termin ustanowienia systemu na 2012 rok. Nacisk położono na wysokie i przede wszystkim jednakowe standardy traktowania i ochrony obywateli państw trzecich w państwach członkowskich Unii Europejskiej z zamiarem wyeliminowania wciąż istniejących znacznych różnic w implementacji obecnie obowiązujących wspólnych norm minimalnych. Po raz pierwszy wspomniano o potrzebie przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji genewskiej, choć Program Sztokholmski pozostawił tę kwestię otwartą, rezygnując ze stanowczych sformułowań w rodzaju „Unia przystępuje” lub „Unia powinna przystąpić”. Zwraca ponadto uwagę koncentracja na praktycznych aspektach wspólnego europejskiego systemu azyłowego, którego prawidłowe funkcjonowanie zależy od właściwie dostosowanego do potrzeb potencjału poszczególnych systemów krajowych, jednolitego stosowania wspólnych norm na poziomie narodowym, ścisłej współpracy między właściwymi organami państw członkowskich oraz równomiernego rozłożenia obciążeń organizacyjnych i finansowych w skali całej Unii Europejskiej. W Programie Sztokholmskim powróciła kwestia wspólnego rozpatrywania wniosków azyłowych, choć nadal bez rozstrzygnięcia, w oczekiwaniu na wynik badań Komisji Europejskiej. Nową ideą, odnoszącą się raczej do dalekiej przyszłości, jest stworzenie podstaw prawnych umożliwiających przekazywanie między państwami członkowskimi ochrony osób posiadających prawo pobytu w Unii Europejskiej na mocy jej przepisów. Rozwiązanie to, które będzie dopiero rozważane, wysłoby naprzeciw wezwaniom do solidarności z państwami członkowskimi, dla których zasady wspólnego europejskiego systemu azyłowego skutkują obciążeniami nieproporcjonalnie dużymi w stosunku do liczby mieszkańców, jak również potencjału gospodarczego i administracyjnego. W Programie

Sztokholmskim znalazły także odzwierciedlenie apele Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców o zwiększenie udziału państw członkowskich Unii Europejskiej w światowym systemie ochrony uchodźców, w szczególności w ramach zaproponowanego przez Komisję Europejską wspólnego unijnego programu przesiedleń, mającego na celu odciążenie państw trzecich, które przyjmują zbyt dużą liczbę uchodźców w stosunku do swoich możliwości finansowych i organizacyjnych.

Przedstawiony przez Komisję Europejską w dniu 20 kwietnia 2010 roku plan działań służący implementacji Programu Sztokholmskiego pozwala zorientować się w założonym tempie prac związanych z tworzeniem, a następnie dalszym rozwijaniem wspólnego europejskiego systemu azylowego. W chwili opublikowania planu najbardziej zaawansowane były prace nad sprawozdaniem dotyczącym działań przesiedleńczych Unii Europejskiej oraz nad nowymi regionalnymi programami ochrony, w tym programami w Rogu Afryki. Na 2011 rok zaplanowano dalsze kroki na rzecz utworzenia wspólnej platformy edukacyjnej dla krajowych urzędników właściwych w sprawach azylowych, ustanowienie mechanizmu służącego dokonywaniu przeglądów systemów azylowych w państwach członkowskich i identyfikowaniu problemów dotyczących potencjału azylowego, który to mechanizm umożliwi państwom członkowskim wzajemne wspieranie się w budowaniu wspomnianego potencjału, przedłożenie komunikatu dotyczącego zwiększenia solidarności wewnątrz Unii, dokonanie ewaluacji i rozwinięcie procedur ułatwiających oddelegowanie urzędników w celu niesienia pomocy państwom członkowskim zmagającym się ze szczególnie dużym napływem osób poszukujących azylu oraz ustanowienie partnerstwa strategicznego z Biurem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. W 2012 roku Komisja Europejska powinna przedstawić komunikat na temat rozwoju systemu Eurodac, w szczególności możliwości przekształcenia go w narzędzie wspierające cały wspólny europejski system

azyłowy, oraz średniookresową ocenę unijnego programu przesiedleń. Na 2013 rok harmonogram przewiduje przedłożenie przez Komisję sprawozdania w sprawie prawnych i praktycznych następstw przystąpienia Unii Europejskiej do Konwencji genewskiej oraz sprawozdania oceniającego wpływ działań Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu na praktyczną współpracę między państwami członkowskimi i cały wspólny europejski system azylowy, jak również komunikatu dotyczącego nowego podejścia do kwestii dostępu do procedur azylowych ukierunkowanych na główne kraje tranzytowe. Dopiero w 2014 roku ma nastąpić opublikowanie komunikatu w sprawie stosowności, możliwości i trudności oraz prawnych i praktycznych skutków wspólnego rozpatrywania wniosków azylowych w obrębie Unii, a także komunikatu na temat ram przekazywania ochrony osób korzystających z ochrony międzynarodowej oraz wzajemnego uznawania decyzji w sprawach azylowych, a ponadto sformułowanie propozycji odnośnie do ulepszenia wspólnego unijnego programu przesiedleń. W przypadku zadania polegającego na opracowaniu wspólnej metodologii mającej na celu zmniejszenie różnic między decyzjami w sprawach azylowych nie podano żadnej daty¹⁸.

W powołanym wyżej planie polityki azylowej z dnia 17 czerwca 2008 roku Komisja Europejska do zasadniczych celów wspólnego europejskiego systemu azylowego zaliczyła:

- zapewnienie dostępu do ochrony tym, którzy jej potrzebują;
- stworzenie jednolitej, wspólnej procedury z powodów związanych ze skutecznością, szybkością, jakością i sprawiedliwością wydawanych decyzji;

¹⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości dla europejskich obywateli. Plan działań służący realizacji programu sztokholmskiego, Bruksela, dnia 20 kwietnia 2010 roku, KOM(2010) 171 wersja ostateczna, s. 62 i n.

- ustanowienie jednolitych statusów w odniesieniu do azylu i ochrony uzupełniającej, przewidujących w większości takie same prawa i obowiązki, lecz dopuszczających usprawiedliwione różnice w traktowaniu;
- uwzględnienie kwestii płci oraz specyficznych potrzeb grup bardziej podatnych na zagrożenia;
- zwiększenie praktycznej współpracy w celu rozwijania m.in. wspólnych szkoleń oraz wspólnych ocen informacji o krajach pochodzenia, jak również akcji pomocy dla państw członkowskich doświadczających szczególnie dużego napływu osób ubiegających się o azyl;
- jasne zdefiniowanie odpowiedzialności oraz promowanie solidarności, zarówno w ramach Unii Europejskiej, jak i w stosunku do państw trzecich;
- zagwarantowanie spójności z innymi politykami, które mają wpływ na ochronę międzynarodową, w szczególności politykami dotyczącymi ochrony granic, walki z nielegalną imigracją oraz powrotów do krajów pochodzenia¹⁹.

Dla osiągnięcia tych celów Komisja Europejska zaproponowała strategię opartą na trzech elementach: lepszych i bardziej zharmonizowanych standardach ochrony dzięki dalszemu zbliżaniu ustawodawstw państw członkowskich w dziedzinie azylu, efektywnej i właściwie wspieranej praktycznej współpracy oraz wysokim poziomie odpowiedzialności i solidarności między państwami członkowskimi oraz między Unią Europejską a państwami trzecimi. Zgodnie z deklaracją Komisji, w najbliższych latach Unia Europejska, podejmując działania w dziedzinie azylu, będzie kierować się zamiarem kontynuowania swojej tradycji humanitarnej i odnoszącej się do udzielania ochrony, jak również zasadą poszanowania praw podstawowych, utrzymywania wysokiego poziomu gwarancji i procedur oraz zapewnienia dostępności ochrony na takim poziomie w ciągu

¹⁹ KOM(2008) 360, s. 3 i n.

całego procesu azylowego – od momentu przyjęcia osoby ubiegającej się o azyl aż do jej pełnej integracji po otrzymaniu ochrony, a ponadto zasadą gotowości Unii do sprawiedliwego udziału w ponoszeniu odpowiedzialności za tych, którzy potrzebują ochrony międzynarodowej²⁰.

Koncepcję wspólnego europejskiego systemu azylowego Unia Europejska wprowadza w życie od dwunastu lat, zarówno w drodze stanowienia prawa, jak i monitorowania implementacji tego prawa w państwach członkowskich oraz wspierania ich w codziennej praktyce administracyjnej w sprawach azylowych poprzez tworzenie instytucji i procedur współpracy na poziomie ponadnarodowym. Mimo dotychczasowych postępów, cele drugiego etapu wydają się jeszcze bardzo odległe, nie mówiąc o kolejnych zamierzeniach zasygnalizowanych w Programie Sztokholmskim. Stworzenie wspólnego europejskiego systemu azylowego jest zadaniem ambitnym, ale jednocześnie bardzo trudnym, gdyż państwom członkowskim i instytucjom Unii Europejskiej trudno jest osiągnąć porozumienie w sprawie szczegółowych rozwiązań. W konkluzjach z posiedzenia w dniach 23 i 24 czerwca 2011 roku Rada Europejska stwierdziła, że podstawowe znaczenie ma to, by ustanawianie wspólnego europejskiego systemu azylowego zostało ukończone w 2012 roku, w oparciu o wysokie standardy ochrony, połączone ze sprawiedliwymi i skutecznymi procedurami, które pomogą zapobiegać nadużyciom i pozwolą na szybkie rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu, tak aby cały system odznaczał się stabilnością. Negocjacje w sprawie zmiany wtórnego prawa azylowego Unii Europejskiej powinny być kontynuowane z należytą starannością na podstawie zrównoważonego podejścia ogólnego, uwzględniającego wszystkie przedstawione propozycje, by możliwe było osiągnięcie kluczowych celów²¹. Jak zauważyła niecały miesiąc

²⁰ Ibidem, s. 4 oraz s. 12.

²¹ Pismo przewodnie od Sekretariatu Generalnego Rady do Delegacji. Rada Europejska 23–24 czerwca 2011 roku. Konkluzje, Bruksela, dnia 24 czerwca 2011 roku, EUCO 23/11, s. 11.

później komisarz ds. wewnętrznych Cecilia Malmström, wszystkie elementy wspólnego europejskiego systemu azylowego są już znane i należy podążyć za wezwaniem przywódców europejskich – przyspieszyć negocjacje i spróbować osiągnąć porozumienie w ustalonym terminie, tj. do końca 2012 roku²².

²² C. MALMSTRÖM, „Europa potrzebuje wspólnego systemu azylowego”, *Gazeta Wyborcza* z 18 lipca 2011 r.

2.

Wspólny europejski system azylowy w świetle prawa pierwotnego Unii Europejskiej

W ramach nowej architektury traktatowej materia dotychczasowego tytułu IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską („Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”) znalazła się w tytule V („Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”) części trzeciej („Polityki i działania wewnętrzne Unii”) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej²³. Z punktu widzenia problematyki poruszanej w niniejszym opracowaniu istotne są rozdziały 1 („Postanowienia ogólne”) i 2 („Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji”) tytułu V i zawarte tam postanowienia dotyczące unijnej polityki azylowej oraz wspólnego europejskiego systemu azylowego. Jak zauważył Markus Möstl, przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości została w gruncie rzeczy całkowicie podporządkowana ponadnarodowym regułom decyzyjnym i kontrolnym, gdyż Traktat przewidział dla niej typowe unijne (wcześniej wspólnotowe) akty prawne, zwykłą procedurę ustawodawczą, pierwszeństwo prawa unijnego przed prawem krajowym oraz jurysdykcję Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w pełnym zakresie²⁴. Ponieważ chodzi tu jednak

²³ J. MONAR, „Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts”, [w:] *Europäisches Verfassungsrecht. Theoretische und dogmatische Grundzüge*, red. A. VON BOGDANDY, J. BAST, Berlin–Heidelberg 2009, s. 77 i.

²⁴ Szerzej na temat uprawnień i roli Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dziedzinie azylu zob. M.V. GARLICK, „The Common European Asylum System and the European Court of Justice. New jurisdiction and new challenges”, [w:] *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on. Successes and future challenges under the Stockholm Programme*, red. E. GUILD, S. CARRERA, A. EGGENSCHWILER, Brussels 2010, s. 49 i n.

o dawne zasadnicze obszary suwerenności państwowej, nie należy się dziwić, że utrzymana została znaczna liczba zastrzeżeń i regulacji szczególnych, takich jak prawo inicjatywy legislacyjnej państw członkowskich (art. 76), wymóg jednomyślności (np. art. 81 ust. 3 w odniesieniu do prawa rodzinnego oraz art. 86 ust. 1 w odniesieniu do ustanowienia Prokuratury Europejskiej), włączenie Rady Europejskiej w procedurę ustawodawczą (np. art. 83 ust. 3 w dziedzinie współpracy sądowej w sprawach karnych) czy ograniczenie uprawnień Trybunału Sprawiedliwości (art. 276)²⁵. Regulacje szczególne nie odnoszą się wszakże do wspólnej polityki azyłowej, z jednym wyjątkiem, który stanowi odejście od zwykłej procedury ustawodawczej: środków tymczasowych na korzyść państwa członkowskiego znajdującego się w nadzwyczajnej sytuacji związanej z nagłym napływem obywateli państw trzecich (art. 78 ust. 3). Nadal natomiast, tak jak przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony, w przyjmowaniu środków dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, tj. objętych tytułem V części trzeciej Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, nie uczestniczą, co do zasady, Wielka Brytania, Irlandia i Dania²⁶.

Zgodnie z art. 67 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, organizacja ta rozwija m.in. wspólną politykę w dziedzinie azylu, opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich, przy czym bezpaństwowcy są traktowani jak obywatele państw trzecich. W myśl art. 78 ust. 1 Traktatu, Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i ochrony tymczasowej, mającą na celu nadanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego

²⁵ M. MÖSTL, *Vertrag von Lissabon. Einführung und Kommentierung. Konsolidierte Fassung der Verträge und deutsche Begleitgesetzgebung*, München 2010, s. 126.

²⁶ Zob. art. 1 Protokołu (nr 21) w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz art. 1 Protokołu (nr 22) w sprawie stanowiska Danii.

potrzebującemu ochrony międzynarodowej oraz zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*²⁷. Polityka ta musi być zgodna z Konwencją genewską oraz innymi traktatami dotyczącymi uchodźców. Stosownie do art. 78 ust. 2 Traktatu, wspólny europejski system azylowy obejmuje: jednolity, obowiązujący w całej Unii status azylu dla obywateli państw trzecich, jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy – nie uzyskawszy azylu europejskiego – potrzebują ochrony międzynarodowej, wspólny system ochrony tymczasowej wysiedleńców na wypadek ich masowego napływu, wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej, kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej, normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą, partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą lub tymczasową²⁸.

Powołany art. 78 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej zawiera normy określające zadania (ust. 1) oraz normy kompetencyjne (ust. 2 i 3) w zakresie prawa azylowego. Jego poprzednikami w prawie pierwotnym Unii były postanowienia art. 63 pkt 1 i 2 oraz art. 64 ust. 2 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską. W odróżnieniu od wcześniejszego stanu prawnego, kompetencje Unii w dziedzinie polityk azylowej i imigracyjnej zostały uregulowane w odrębnych artykułach, co przyczyniło się do większej przejrzystości podstaw

²⁷ Na temat zasady *non-refoulement* zob. E. LAUTERPACHT, D. BETHLEHEM, *The scope and content of the principle of non-refoulement: Opinion*, strona internetowa Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, <http://www.unhcr.org/419c75ce4.html>, dostęp: 18.08.2011 r.; J. ALLAIN, „The jus cogens nature of non-refoulement”, *International Journal of Refugee Law*, 2001, 13 (4), s. 533 i n.

²⁸ Por. A. HARATSCH, CH. KOENIG, M. PECHSTEIN, *Europarecht. Nach dem Vertrag von Lissabon*, Tübingen 2010, s. 499.

traktatowych²⁹. Postanowienia art. 78 ust. 2 lit. a i b, zgodnie z którymi wspólny europejski system azylowy ma obejmować jednolity status azylu i jednolity status ochrony uzupełniającej, wykraczają w znacznym stopniu poza to, co przewidywał Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską – umożliwiają stworzenie przez Unię jednolitych i kompleksowych norm prawa azylowego w miejsce wspólnych minimalnych standardów dla narodowych systemów azylowych³⁰. Dopiero zatem na mocy Traktatu z Lizbony Unia Europejska uzyskała kompetencje do ujednolicenia przepisów krajowych dotyczących statusu osób korzystających z ochrony międzynarodowej³¹ i używanie terminu „ujednolicenie” w kontekście azylowych norm minimalnych przyjmowanych na gruncie wcześniej obowiązującego prawa pierwotnego – jak w podręczniku prawa europejskiego autorstwa Matthiasa Herdegena³² – jest nieporozumieniem.

Dla obywateli państw trzecich poszukujących ochrony w Unii Europejskiej ważne jest, że – zgodnie z art. 6 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej – organizacja ta uznaje prawa, wolności i zasady określone w Karcie Praw Podstawowych, która ma taką samą moc prawną jak Traktaty. Przewidziane w Karcie prawa dotyczące wszystkich jednostek, bez względu na ich obywatelstwo, a zatem stanowiące zdecydowaną większość praw ujętych w tym dokumencie, odnoszą się również

²⁹ M. HOPPE, [w:] *EU-Verträge. Kommentar nach dem Vertrag von Lissabon*, red. C.O. LENZ, K.-D. BORCHARDT, Köln–Wien 2009, s. 1061.

³⁰ M. PEEK, *Richtlinienumsetzung: Europarechtliche Anforderungen und mitgliedstaatliche Praxis. Eine Untersuchung am Beispiel des Einwanderungs- und Asylrechts*, Baden-Baden 2010, s. 33.

³¹ G.K. KAMPFER, „Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts”, [w:] *Der Vertrag von Lissabon. Analyse und Bewertung*, red. A. MARCHETTI, C. DEMESMAY, Baden-Baden 2010, s. 79; P.O. M. RUFFERT, „Der Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts nach dem Reformvertrag – Kontinuierliche Verfassungsgebung in schwierigem Terrain”, [w:] *Der Vertrag von Lissabon: Reform der EU ohne Verfassung? Kolloquium zum 10. Geburtstag des WHI*, red. I. PERNICE, Baden-Baden 2008, s. 171.

³² M. HERDEGEN, *Europarecht*, München 2010, s. 350.

do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i korzystających z niej. Do tej konkretnie kategorii podmiotów adresowany jest natomiast art. 18 Karty, który gwarantuje prawo do azylu z poszanowaniem zasad Konwencji genewskiej oraz zgodnie z Traktatem o Unii Europejskiej i Traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wszystkie rozwiązania przyjmowane i stosowane w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego muszą więc być zgodne z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej, która ma zastosowanie do instytucji, organów i jednostek organizacyjnych Unii oraz do państw członkowskich w zakresie, w jakim stosują one prawo Unii (art. 51 Karty)³³, i która obecnie, po uzyskaniu mocy wiążącej, mimo pewnych swoich mankamentów i ograniczeń, jest źródłem nadziei na podwyższenie poziomu ochrony praw jednostki w Unii Europejskiej³⁴.

Równie istotne z punktu widzenia sytuacji prawnej obywateli państw trzecich poszukujących ochrony w Unii Europejskiej jest to, że prawa podstawowe, zagwarantowane w Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz wynikające z tradycji konstytucyjnych wspólnych państwom członkowskim, stanowią część prawa Unii jako zasady ogólne prawa (art. 6 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej). Co więcej, Unia przystępuje do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej). Negocjacje z Radą Europy w tej sprawie rozpoczęły się w dniu 7 lipca 2010 roku. W wymiarze praktycznym przystąpienie Unii do wspomnianej konwencji będzie oznaczać uzupełnienie ochrony praw podstawowych, którą zapewnia w unijnym porządku

³³ Zob. np. ciekawe rozważania J. BERGMANNA o znaczeniu Karty Praw Podstawowych dla postępowań przed sądami administracyjnymi w sprawach azylowych w Niemczech: J. BERGMANN, „Vorabentscheidungsverfahren nach dem EU-Reformvertrag von Lissabon”, *Zeitschrift für Ausländerrecht und Ausländerpolitik*, 2011, 2, s. 45.

³⁴ Szerzej na ten temat zob. K. WITKOWSKA-CHRZCZONOWICZ, *Podstawy prawa Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony. Zarys wykładu*, red. J. GALSTER, Toruń 2010, s. 92 i n.

prawnym Karta Praw Podstawowych oraz długoletnie orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości dotyczące tego zagadnienia. Pojawi się możliwość dodatkowej sądowej kontroli przestrzegania praw podstawowych w Unii Europejskiej. W wymiarze symbolicznym przystąpienie do konwencji Rady Europy jeszcze bardziej ugruntuje wspólną kulturę praw podstawowych w Unii Europejskiej oraz pokaże, że Unia popiera system ochrony praw człowieka stworzony w ramach Rady Europy i gwarantowany przez jej Komitet Ministrów oraz przede wszystkim przez Europejski Trybunał Praw Człowieka³⁵. Zewnętrzna kontrola sądowa unijnych aktów prawnych ma jeszcze bardziej zachęcić Unię do prowadzenia ambitnej polityki w dziedzinie praw podstawowych, im więcej bowiem jej instytucje dołożą starań, by ich akty były w pełni zgodne z zasadą poszanowania praw podstawowych, tym mniejsze powstanie ryzyko, że Europejski Trybunał Praw Człowieka wypowie się przeciwko tym aktom³⁶. Świadomość nowej sytuacji powinna bezpośrednio oddziaływać na jakość rozwiązań proponowanych obecnie w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego. W odniesieniu do polityki państw europejskich Urs Bolz wyraził pogląd, że Europejska Konwencja o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności wpływa w znaczący sposób na sytuację prawną cudzoziemców³⁷. To samo będzie można powiedzieć o polityce Unii Europejskiej, gdy niebawem – jako pierwsza organizacja międzynarodowa – przystąpi do tego aktu.

³⁵ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Sprawozdanie ze stosowania Karty praw podstawowych Unii Europejskiej w 2010 roku, Bruksela, dnia 30 marca 2011 roku, KOM(2011) 160 wersja ostateczna, s. 10.

³⁶ Komunikat Komisji. Strategia skutecznego wprowadzania w życie Karty praw podstawowych przez Unię Europejską, Bruksela, dnia 19 października 2010 roku, KOM(2010) 573 wersja ostateczna, s. 3.

³⁷ U. BOLZ, *Rechtsschutz im Ausländer- und Asylrecht. Eine rechtspolitische Untersuchung zum System des Rechtsschutzes im Bereiche von Einreise, Aufenthalt und Asyl*, Basel–Frankfurt am Main 1990, s. 15.

Do Traktatu o Unii Europejskiej i Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej został dołączony Protokół (nr 24) w sprawie prawa azylu dla obywateli państw członkowskich Unii Europejskiej, zgodnie z którym – ze względu na zapewniany przez państwa członkowskie poziom ochrony podstawowych praw i wolności – państwa członkowskie należy uważać za bezpieczne państwa pochodzenia w ich wzajemnych stosunkach we wszystkich aspektach prawnych lub praktycznych związanych z kwestiami azylu. W związku z tym wszelkie wnioski o udzielenie azylu składane przez obywateli państw członkowskich mogą być rozpatrywane lub uznane za dopuszczalne dla celów postępowania przez inne państwo członkowskie wyłącznie w następujących przypadkach:

- jeśli państwo członkowskie, którego obywatelem jest wnioskodawca, wprowadza, powołując się na postanowienia art. 15 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, środki uchylające na jego terytorium zobowiązania wynikające z Konwencji;
- jeśli procedura określona w art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej została wszczęta i do momentu podjęcia decyzji w tej sprawie przez Radę lub, w stosownych przypadkach, Radę Europejską w odniesieniu do państwa członkowskiego, którego obywatelem jest wnioskodawca;
- jeśli Rada zgodnie z art. 7 ust. 1 Traktatu o Unii Europejskiej lub Rada Europejska zgodnie z art. 7 ust. 2 tego Traktatu podjęła decyzję w odniesieniu do państwa członkowskiego, którego obywatelem jest wnioskodawca;
- jeśli państwo członkowskie jednostronnie podejmuje taką decyzję w odniesieniu do wniosku obywatela innego państwa członkowskiego – w takim przypadku Rada powinna zostać niezwłocznie poinformowana, a wniosek należy rozpatrywać w oparciu o domniemanie, że jest on oczywiście bezzasadny, nie naruszając w żaden sposób kompetencji decyzyjnych państwa członkowskiego.

Pierwsza sytuacja mogłaby mieć miejsce w razie wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu, który to stan upoważnia państwo-stronę Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, zgodnie z jej art. 15, do przyjęcia środków uchylających stosowanie zobowiązań wynikających z Konwencji w zakresie ściśle odpowiadającym wymogom sytuacji, pod warunkiem, że środki te nie są sprzeczne z innymi zobowiązaniami wynikającymi z prawa międzynarodowego. Nie można jednak uchylić zobowiązań związanych z prawem do życia, z wyjątkiem przypadków śmierci będących wynikiem zgodnych z prawem działań wojennych, zakazem tortur oraz nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub karania, zakazem trzymania w niewoli lub poddaństwie oraz zakazem karania bez podstawy prawnej. Chodzi tu więc o sytuację absolutnie wyjątkową – stan wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu połączony z oświadczeniem danego państwa członkowskiego o niestosowaniu postanowień najważniejszej konwencji Rady Europy.

Przypadki drugi i trzeci dotyczą wszczęcia procedury w sprawie stwierdzenia przez Radę istnienia wyraźnego ryzyka poważnego naruszenia przez państwo członkowskie wartości Unii Europejskiej, określonych w art. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, oraz stwierdzenia przez Radę Europejską poważnego i stałego naruszenia przez państwo członkowskie tychże wartości, wśród których znajduje się poszanowanie praw człowieka. Również tego typu przypadki są obecnie trudne do wyobrażenia, gdyż – po pierwsze – dotyczą poważnego, a nie jakiegokolwiek, naruszenia wartości unijnych, a po drugie – sytuacji, w których doszło do podjęcia formalnych kroków na poziomie europejskim, co w tak kontrolowanych sprawach, odwołujących się do nieostrego pojęcia poważnego naruszenia, nie byłoby ani proste, ani szybkie. Tak więc wyjątki te nie mają praktycznego znaczenia dla obywateli państw członkowskich, którzy złożyliby wnioski o udzielenie azylu w państwie członkowskim innym niż państwo ich obywatelstwa.

Pozostaje jeszcze ostatni wyjątek – jednostronne podjęcie przez państwo członkowskie decyzji o rozpatrzeniu lub uznaniu za dopuszczalny wniosku azylowego złożonego przez obywatela innego państwa członkowskiego. Zgodnie z prawem pierwotnym Unii Europejskiej należy domniemywać, że wniosek taki jest oczywiście bezzasadny, co nie unie możliwia wszakże jego rozpatrzenia i udzielenia azylu w razie spełnienia przez wnioskodawcę warunków uzyskania ochrony. Należy jednak pamiętać, że w tego typu sprawach prawem właściwym nie będzie wtórne prawo azylowe Unii Europejskiej, gdyż ma ono zastosowanie jedynie do obywateli państw trzecich. Obywatele Unii Europejskiej nie mogą być objęci wspólnym europejskim systemem azylowym bez względu na okoliczności, w jakich się znaleźli i jakie skłoniły ich do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie azylu w innym państwie członkowskim³⁸.

³⁸ Por. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 października 2010 roku w sprawie C-306/09 *I.B.*, niepublikowany w *Zb. Orz.*, pkt 45.

3.

Wspólny europejski system azylowy według prawa wtórnego Unii Europejskiej

Na podstawie przepisów Traktatu Amsterdamskiego oraz zasad określonych w Programie z Tampere Rada Unii Europejskiej przyjęła następujące cztery kluczowe akty prawa azylowego, stanowiące pierwszy etap tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego³⁹:

- rozporządzenie (WE) 343/2003 ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (dalej: rozporządzenie 343/2003 lub rozporządzenie dublińskie)⁴⁰;
- dyrektywa 2003/9/WE określająca standardy minimalne dla przyjmowania osób ubiegających się o azyl (dalej: dyrektywa 2003/9/WE lub dyrektywa recepcyjna)⁴¹;
- dyrektywa 2004/83/WE w sprawie minimalnych standardów dotyczących kwalifikowania i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby z innych przyczyn potrzebujące ochrony międzynarodowej oraz zakresu

³⁹ Na ten temat zob. także K.-M. KYRIERI, A. PAHLADSINGH, *The European Asylum System and Minimum Standards: 'Suggestions for practice and policy'*, EIPA Working Paper 2010/W/02, s. 6.

⁴⁰ Rozporządzenie Rady (WE) 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 roku ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl złożonego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz. Urz. UE L 050 z 25 lutego 2003 roku, s. 1).

⁴¹ Dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 roku określająca standardy minimalne dla przyjmowania osób ubiegających się o azyl (Dz. Urz. UE L 031 z 6 marca 2003 roku, s. 18).

przyznawanej ochrony (dalej: dyrektywa 2004/83/WE lub dyrektywa kwalifikacyjna)⁴²;

- dyrektywa 2005/85/WE w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich (dalej: dyrektywa 2005/85/WE lub dyrektywa proceduralna)⁴³.

Do prawa azylowego Unii Europejskiej należy zaliczyć jeszcze przede wszystkim dyrektywę 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania ochrony tymczasowej (dalej: dyrektywa 2001/55/WE lub dyrektywa o ochronie tymczasowej)⁴⁴, nigdy dotąd nie stosowaną w praktyce, oraz dyrektywę 2003/86/WE w sprawie prawa do łączenia rodzin⁴⁵, w szczególności w części dotyczącej łączenia rodzin uchodźców (rozdział V), i dyrektywę 2003/109/WE dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (dalej: dyrektywa o rezydentach długoterminowych)⁴⁶, po rozszerzeniu jej zakresu na osoby korzystające z ochrony

⁴² Dyrektywa Rady 2004/83/WE z 29 dnia kwietnia 2004 roku w sprawie minimalnych standardów dotyczących kwalifikowania i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby z innych przyczyn potrzebujące ochrony międzynarodowej oraz zakresu przyznawanej ochrony (Dz. Urz. UE L 304 z 30 września 2004 roku, s. 12).

⁴³ Dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 roku w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich (Dz. Urz. UE L 326 z 13 grudnia 2005 roku, s. 13).

⁴⁴ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 roku 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 (Dz. Urz. WE L 212 z 7 sierpnia 2001 roku, s. 12).

⁴⁵ Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 roku w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. Urz. UE L 251 z 3 października 2003 roku, s. 12).

⁴⁶ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 roku dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz. Urz. UE L 16 z 23 stycznia 2004 roku, s. 44).

międzynarodowej. Można także wspomnieć w tym miejscu o rozporządzeniu (UE) 439/2010 w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azyłu (dalej: rozporządzenie dotyczące EASO)⁴⁷ oraz decyzji 573/2007/WE ustanawiającej Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013⁴⁸. Nie ma natomiast powodu, by do unijnego prawa azylowego zaliczać takie akty, jak rozporządzenie (WE) 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex) czy inne rozporządzenia dotyczące spraw granicznych⁴⁹.

Rozporządzenie dublińskie ustanawia kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu złożonego przez obywatela państwa trzeciego w jednym z państw członkowskich (art. 1). Wniosek o udzielenie azylu oznacza w tym kontekście wniosek, który może być rozumiany jako wniosek o zapewnienie przez państwo członkowskie ochrony międzynarodowej na podstawie Konwencji genewskiej. Każdy wniosek o ochronę międzynarodową jest uznawany za wniosek o udzielenie azylu, chyba że obywatel państwa trzeciego wyraźnie wnioskuje o inny rodzaj ochrony, która może być stosowana oddzielnie (art. 2 lit. c). Zgodnie z najważniejszą zasadą sformułowaną w rozporządzeniu dublińskim,

⁴⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 roku w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azyłu (Dz. Urz. UE L 132 z 29 maja 2010 roku, s. 11).

⁴⁸ Decyzja nr 573/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 roku ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi oraz uchylająca decyzję Rady 2004/904/WE (Dz. Urz. UE L 144 z 6 czerwca 2007 roku, s. 1).

⁴⁹ Na ten temat zob. także A. WEBER, „Das europäische Flüchtlings- und Migrationrecht im Lichte des EU-Verfassungsentwurf”, [w:] *Die Europäische Union – Ein Raum der Freiheit, der Sicherheit und des Rechts?*, red. E. PACHE, Baden-Baden 2005, s. 61 i n.

leżącą u podstaw tzw. systemu dublińskiego, będącego pierwszym – pod względem chronologicznym, ale także merytorycznym – elementem wspólnego europejskiego systemu azylowego, wniosek o udzielenie azylu każdego obywatela państwa trzeciego, który składa swój wniosek jakiegokolwiek państwu członkowskiemu Unii Europejskiej na granicy lub na jego terytorium, jest rozpatrywany zawsze przez tylko jedno państwo członkowskie, którym jest państwo wskazane w rozporządzeniu jako właściwe na podstawie wymienionych tam kryteriów (art. 3 ust. 1). Kryteria określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu stosuje się w kolejności, w jakiej są one wymienione w rozdziale III rozporządzenia (art. 5 ust. 1). Państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku na podstawie tych kryteriów jest zobowiązane do przejęcia osoby ubiegającej się o azyl, która złożyła swój wniosek w innym państwie członkowskim (art. 16 ust. 1 lit. a)⁵⁰.

Pierwsze kryterium odnosi się do osób ubiegających się o azyl będących małoletnimi pozbawionymi opieki – w ich przypadku państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku jest to państwo, w którym legalnie przebywa członek rodziny, pod warunkiem że leży to w najlepszym interesie małoletniego. W razie braku członka rodziny państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku jest to państwo, w którym małoletni złożył wniosek o udzielenie azylu (art. 6). Podobne kryteria, oparte na więzach rodzinnych, stosuje się w pierwszej kolejności także do osób pełnoletnich. W sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o azyl ma członka rodziny, który został upoważniony do zamieszkiwania na stałe jako uchodźca w jednym z państw członkowskich, to właśnie państwo jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, pod warunkiem że zainteresowana osoba sobie tego

⁵⁰ Na temat treści rozporządzenia zob. także H. BATTJES, „A Balance between Fairness and Efficiency? The Directive on International Protection and the Dublin Regulation”, *European Journal of Migration and Law*, 2002, 4 (2), s. 179 i n.

życzy (art. 7). Jeżeli osoba ubiegająca się o azyl, której wniosek nie został jeszcze po raz pierwszy rozpatrzony co do istoty, ma członka rodziny w jednym z państw członkowskich, to państwo jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, pod warunkiem, że zainteresowana osoba sobie tego życzy (art. 8).

Druga grupa kryteriów jest związana z posiadanymi przez osoby ubiegające się o azyl dokumentami, w przypadku których bierze się pod uwagę sam fakt wydania dokumentu lub fakt ten w połączeniu z rodzajem dokumentu i terminem jego ważności. W sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o azyl jest w posiadaniu ważnego dokumentu stałego pobytu, odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu jest państwo członkowskie, które dokument wydało (art. 9 ust. 1). To samo odnosi się, co do zasady, do wizy (art. 9 ust. 2). W przypadku, gdy osoba ubiegająca się o azyl jest w posiadaniu więcej niż jednego ważnego dokumentu stałego pobytu lub więcej niż jednej ważnej wizy wydanych przez różne państwa członkowskie, odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu spoczywa na:

- państwie członkowskim, które wydało dokument stałego pobytu przyznający prawo do najdłuższego okresu pobytu lub, w przypadku identycznych okresów ważności, państwie członkowskim, które wydało dokument stałego pobytu o najpóźniejszej dacie wygaśnięcia;
- państwie członkowskim, które wydało wizę o najpóźniejszej dacie wygaśnięcia, w przypadku wiz tego samego rodzaju;
- państwie członkowskim, które wydało wizę o najdłuższym okresie ważności lub, przy identycznych okresach ważności, państwie członkowskim, które wydało wizę o najpóźniejszej dacie wygaśnięcia, w przypadku wiz różnego rodzaju (art. 9 ust. 3).

Jeśli osoba ubiegająca się o azyl jest w posiadaniu wyłącznie jednego lub większej liczby dokumentów stałego pobytu, których ważność

wygasła mniej niż sześć miesięcy wcześniej i które umożliwiły jej rzeczywisty wjazd na terytorium państwa członkowskiego, powyższe zasady stosuje się tak długo, jak długo wnioskodawca nie opuści terytorium państwa członkowskiego. W sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o azyl jest w posiadaniu jednego lub większej liczby dokumentów stałego pobytu, których ważność wygasła więcej niż dwa lata wcześniej lub jednej lub większej liczby wiz, których ważność wygasła więcej niż sześć miesięcy wcześniej i umożliwiły jej rzeczywisty wjazd na terytorium państwa członkowskie oraz gdy nie opuściła ona terytorium Unii Europejskiej, za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu odpowiedzialne jest państwo członkowskie, w którym wniosek jest składany (art. 9 ust. 4).

Jeśli na podstawie kryteriów opartych na więzach rodzinnych lub dokumentach upoważniających do wjazdu i pobytu w państwie członkowskim nie można wskazać podmiotu odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, stosowane są kolejne kryteria wymienione w rozporządzeniu (WE) 343/2003. W wypadku ustalenia na podstawie dowodów lub poszlak, że osoba ubiegająca się o azyl przekroczyła niezgodnie z przepisami granicę lądową, morską lub powietrzną państwa członkowskiego, przybywając z państwa trzeciego, odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu jest państwo członkowskie, do którego w ten sposób dana osoba wjechała. Odpowiedzialność wygasa jednak z upływem dwunastu miesięcy od dnia, w którym nastąpiło nielegalne przekroczenie granicy (art. 10 ust. 1). Jeśli państwo członkowskie nie może w ogóle lub nie może dłużej ponosić odpowiedzialności zgodnie z tym kryterium oraz w sytuacji, gdy na podstawie dowodów lub poszlak ustalono, że osoba ubiegająca się o azyl, która wjechała na terytorium państw członkowskich niezgodnie z prawem lub dla której nie można ustalić okoliczności wjazdu, w momencie składania wniosku mieszkała w państwie członkowskim nieprzerwanie przez okres co

najmniej pięciu miesięcy, odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku jest to państwo. Jeżeli wnioskodawca mieszkał uprzednio przez okres co najmniej pięciu miesięcy w kilku państwach członkowskich, odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku jest państwo członkowskie, w którym mieszkał ostatnio (art. 10 ust. 2).

Po kryteriach związanych z nielegalnym wjazdem do głosu dochodzą trzy ostatnie kwestie brane pod uwagę. Jeśli obywatel państwa trzeciego wjeżdża na terytorium państwa członkowskiego, w którym zniesiono dla niego obowiązek posiadania wizy, za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu odpowiedzialne jest to państwo (art. 11 ust. 1). W przypadku, gdy wniosek o udzielenie azylu został złożony w międzynarodowej strefie tranzytowej lotniska państwa członkowskiego, za rozpatrzenie odpowiedzialne jest to właśnie państwo (art. 12). I wreszcie, jeśli na podstawie żadnego z wymienionych kryteriów nie można wyznaczyć państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, właściwe jest pierwsze państwo członkowskie, w którym wniosek został złożony (art. 13).

Zgodnie z tzw. klauzulą humanitarną z art. 15 rozporządzenia dublińskiego, każde państwo członkowskie, nawet jeśli nie jest odpowiedzialne na podstawie kryteriów wymienionych w tym akcie, może połączyć członków rodziny w rozumieniu art. 2 lit. i, jak również innych krewnych pozostających na utrzymaniu, z przyczyn humanitarnych, opartych w szczególności na względach rodzinnych lub kulturowych. W takim przypadku to państwo członkowskie rozpatruje wniosek o udzielenie azylu. Osoby zainteresowane muszą wyrazić zgodę na powyższe rozwiązanie. W sytuacji, gdy zainteresowana osoba jest uzależniona od pomocy innej osoby, z powodu ciąży lub opieki nad niemowlęciem, poważnej choroby, poważnego upośledzenia lub podeszłego wieku, państwa członkowskie nie rozłączają lub łączą osoby ubiegające się o azyl z osobą spokrewnioną przebywającą na terytorium jednego z państw członkowskich, pod warunkiem, że więzy rodzinne istniały już

w kraju pochodzenia. Jeżeli osoba ubiegająca się o azyl jest małoletnim pozbawionym opieki, który posiada w innym państwie członkowskim krewnego lub krewnych, którzy mogą się nim zaopiekować, państwa członkowskie, w miarę możliwości, łączą małoletniego z krewnym lub krewnymi, chyba że nie leży to w najlepszym interesie małoletniego. W rozporządzeniu dublińskim umieszczono również tzw. klauzulę suwerenności, która umożliwia każdemu państwu członkowskiemu rozpatrzenie otrzymanego wniosku o udzielenie azylu, nawet jeżeli za takie rozpatrzenie nie jest odpowiedzialne (art. 3 ust. 2). Istotą tej klauzuli jest całkowita swoboda państwa członkowskiego odnośnie do podjęcia decyzji o przyjęciu zobowiązań związanych z odpowiedzialnością. Rozporządzenie nie określa w żaden sposób przyczyn, dla których decyzja może być podjęta.

Ustalenie przy pomocy kryteriów dublińskich państwa członkowskiego właściwego do rozpatrzenia wniosku azylowego jest możliwe tylko wówczas, gdy znana jest tożsamość osoby składającej wniosek. Dla właściwego stosowania rozporządzenia (WE) 343/2003 konieczna jest także znajomość tożsamości osób zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy zewnętrznej Unii Europejskiej. Państwa członkowskie powinny mieć ponadto możliwość sprawdzenia, czy cudzoziemiec przebywający nielegalnie na ich terytorium wystąpił o azyl w innym państwie członkowskim. Dlatego, na mocy rozporządzenia (WE) 2725/2000⁵¹, został stworzony system Eurodac, służący do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania regulacji dublińskiej. W ramach tego systemu każde państwo członkowskie natychmiast pobiera odciski wszystkich palców od każdej osoby ubiegającej się o azyl w wieku co najmniej

⁵¹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 roku dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej (Dz. Urz. WE L 316 z 15 grudnia 2000 roku, s. 1).

14 lat i przesyła wraz z innymi danymi do jednostki centralnej systemu, gdzie są niezwłocznie rejestrowane w centralnej bazie danych i porównywane z odciskami palców przesłanymi przez inne państwa członkowskie i przechowywanymi już w bazie (art. 4 ust. 1–3). Trafiają do niej również odciski palców pobierane niezwłocznie od każdej osoby w wieku co najmniej 14 lat, która została zatrzymana przez właściwe organy kontrolne w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy lądowej, morskiej lub powietrznej państwa członkowskiego, a która przybyła z państwa trzeciego i nie została zawrócona (art. 8 ust. 1). Ponadto, w celu sprawdzenia, czy cudzoziemiec przebywający nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego złożył wcześniej wniosek o udzielenie azylu w innym państwie członkowskim, każde państwo członkowskie może przesłać do systemu Eurodac dane dotyczące odcisków palców związane z odciskami, które mogły być pobrane od takiego cudzoziemca w wieku co najmniej 14 lat. Podstawy do sprawdzenia, czy obywatel państwa trzeciego złożył wcześniej wniosek o azyl w innym państwie członkowskim, występują w trzech sytuacjach. Pierwsza ma miejsce wówczas, gdy obywatel państwa trzeciego deklaruje, że złożył wniosek o udzielenie azylu, lecz nie wskazuje państwa członkowskiego, w którym to uczynił. Drugą sytuacją jest niewystąpienie przez obywatela państwa trzeciego o azyl, przy jednoczesnym sprzeciwianiu się, z powodu grożącego mu jakoby niebezpieczeństwa, powrotowi do kraju pochodzenia. Trzecia sytuacja polega na tym, że obywatel państwa trzeciego w inny sposób próbuje uniemożliwić swój powrót, odmawiając współpracy przy ustaleniu swojej tożsamości, w szczególności przez nieujawnianie lub okazywanie fałszywych dokumentów tożsamości. Dane o odciskach palców pobrane w celu sprawdzenia, czy cudzoziemiec przebywający nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego złożył wcześniej wniosek o azyl w innym państwie członkowskim, przesyła się wyłącznie w celu porównania z danymi dotyczącymi odcisków palców osób

ubiegających się o azyl, przesłanymi przez inne państwa członkowskie i zarejestrowanymi już w centralnej bazie danych, nie zapisując ich ani nie porównując z drugą kategorią danych, pobranych na podstawie art. 8 ust. 1 (art. 11 ust. 1 i 3). Rozporządzenie reguluje także szczegółowo prawa osób, których dotyczą dane przekazywane do systemu Eurodac⁵².

W jedynym, jak dotąd, sprawozdaniu z oceny systemu dublińskiego, kończącym się na roku 2005, Komisja Europejska za jeden z głównych problemów utrudniających właściwe funkcjonowanie systemu uznała przeniesienia osób ubiegających się o azyl, czyli przekazywanie takich osób państwu członkowskiemu mającemu przeprowadzić docelowe postępowanie azylowe przez państwo członkowskie, które przeprowadziło postępowanie dublińskie służące wskazaniu państwa właściwego w sprawie o udzielenie azylu. W okresie od września 2003 roku do grudnia 2005 roku na 40 180 wniosków o przeniesienie (przejęcie odpowiedzialności za daną osobę) zaakceptowanych przez adresatów rzeczywiste przekazanie osoby ubiegającej się o azyl innemu państwu członkowskiemu nastąpiło jedynie w 16 842 przypadkach. Państwa członkowskie często stosowały środki polegające na pozbawieniu wolności osób, w stosunku do których wydano decyzję o przeniesieniu, aby uniemożliwić ucieczkę przed przeniesieniem, co zaniepokoiło Komisję Europejską, gdyż tego typu środki powinny być rozwiązaniem ostatecznym. Nieprawidłowości w stosowaniu rozporządzenia dublińskiego dotyczyły głównie aspektów proceduralnych, w szczególności niedotrzymywania terminów złożenia wniosku o przejęcie lub udzielenia odpowiedzi na taki wniosek. Inną słabością rozporządzenia dublińskiego była niemożność stosowania go do osób ubiegających się o ochronę uzupełniającą, gdyż w momencie jego przyjęcia tej formy ochrony nie przewidywało jeszcze prawo azylowe

⁵² Zob. art. 18 rozporządzenia (WE) nr 2725/2000.

Unii Europejskiej. Nie udało się osiągnąć jednolitego stosowania zasad i kryteriów dublińskich we wszystkich państwach członkowskich. Rozbieżności interpretacyjne odnotowano w szczególności w przypadku klauzuli suwerenności i klauzuli humanitarnej. Zdaniem Komisji, dokładniejszego określenia wymagały okoliczności i procedury stosowania tych klauzul, przede wszystkim w celu ustalenia terminów odnoszących się do wniosków przesyłanych przez jedno państwo członkowskie innemu państwu członkowskiemu oraz wprowadzenia wymogu uzyskania zgody osoby ubiegającej się o azyl w przypadku stosowania wobec niej klauzuli suwerenności. Objasnienia wymagały okoliczności, w jakich wygasa odpowiedzialność państwa członkowskiego, a także zasady dotyczące przejmowania małoletnich pozbawionych opieki. Komisja zapowiedziała ponadto zaproponowanie terminów składania wniosków o przyjęcie z powrotem oraz skrócenie z sześciu do czterech tygodni terminu udzielenia odpowiedzi na wnioski o informacje. W przypadku systemu Eurodac problemem okazały się opóźnienia w przekazywaniu danych jednostce centralnej, mimo że powinna je ona otrzymywać od państw członkowskich niezwłocznie. Niska liczba zarejestrowanych przypadków nielegalnego wjazdu budziła wątpliwości co do rzeczywistego wypełniania obowiązku pobierania na granicy odcisków palców od wszystkich osób nielegalnie wjeżdżających na terytorium Unii. Część danych przekazywanych jednostce centralnej (6%) była złej jakości. Nie usuwano systematycznie z systemu niektórych danych, np. osób ubiegających się o azyl, które uzyskały obywatelstwo w państwie członkowskim. Zbyt często obywatele państw trzecich korzystali z możliwości zwrócenia się do państw członkowskich o sprawdzenie informacji na ich temat w bazie Eurodac. Ogólna ocena Komisji Europejskiej była jednak taka, że zasadniczo rozporządzenie dublińskie jest stosowane prawidłowo i rzeczywiście tworzy sprawnie działający system dla potrzeb określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie

wniosku azylowego⁵³. W toku konsultacji politycznych związanych z zieloną księgą dotyczącą wspólnego europejskiego systemu azylowego⁵⁴ państwa członkowskie generalnie opowiedziały się za utrzymaniem obowiązującego systemu dublińskiego, uznając jednocześnie potrzebę ulepszenia niektórych jego aspektów. Stosowanie rozporządzenia (WE) 343/2003 będzie podlegało regularnym ocenom aż do zakończenia drugiego etapu tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, natomiast później ewaluacji zostaną poddane również zasady systemu dublińskiego⁵⁵.

System dubliński jest najstarszym elementem wspólnego europejskiego systemu azylowego, gdyż pod względem koncepcyjnym powstał ponad dziesięć lat wcześniej, a formalnie dwa lata przed jego narodzinami – jako pierwszy element współpracy państw członkowskich Wspólnot Europejskich w dziedzinie azylu, prowadzonej początkowo na podstawie Konwencji dublińskiej z dnia 15 czerwca 1990 roku⁵⁶, która weszła w życie 1 września 1997 roku. Obecnie w systemie dublińskim uczestniczy aż 31 państw – 27 państw członkowskich Unii Europejskiej⁵⁷ oraz

⁵³ Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady z oceny systemu dublińskiego, Bruksela, dnia 6 czerwca 2007 roku, KOM(2007) 299 wersja ostateczna, s. 4 i n.

⁵⁴ Zielona księga w sprawie przyszłego wspólnego europejskiego systemu azylowego, Bruksela, dnia 6 czerwca 2007 roku, KOM(2007) 301 wersja ostateczna.

⁵⁵ KOM(2008) 360, s. 8.

⁵⁶ Konwencja dublińska określająca państwo właściwe dla rozpatrywania wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich (Dz. Urz. WE C 254 z 19 sierpnia 1997 roku, s. 1).

⁵⁷ Wielka Brytania i Irlandia powiadomiły listem z dnia 30 października 2001 roku o swoim zamiarze wzięcia udziału w przyjęciu i stosowaniu rozporządzenia dublińskiego. W sprawie Danii zob. Umowę pomiędzy Wspólnotą Europejską i Królestwem Danii w sprawie kryteriów i mechanizmów określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w Danii lub innym Państwie Członkowskim Unii Europejskiej, i systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej (Dz. Urz. UE L 66 z 8 marca 2006 roku, s. 38).

Islandia, Norwegia⁵⁸, Szwajcaria⁵⁹ i Liechtenstein⁶⁰. Wydawać by się zatem mogło, że ramy prawne powinny być dopracowane, a skuteczność wysoka, dzięki doświadczeniom płynącym z wieloletniej praktyki. Tymczasem nie udało się osiągnąć ani jednego, ani drugiego. Trybunał Sprawiedliwości miał już okazję przyznać, że przepisy rozporządzenia (WE) 343/2003 są niejasne. Skuteczność jest także wielce dyskusyjna w świetle danych statystycznych dotyczących postępowań dublińskich.

Trybunał Sprawiedliwości wypowiedział się na temat przepisów art. 20 rozporządzenia (WE) 343/2003. Na mocy art. 20 ust. 1 lit. d, przeniesienia osoby ubiegającej się o azyl do państwa członkowskiego, które jest zobowiązane do ponownego jej przyjęcia, dokonuje się tak szybko, jak to możliwe, a najpóźniej w ciągu sześciu miesięcy od wyrażenia zgody na przyjęcie z powrotem przez inne państwo członkowskie lub od podjęcia decyzji w sprawie odwołania lub rewizji w przypadku, gdy mają one skutek zawieszający. Zgodnie z art. 20 ust. 2, w sytuacji, gdy nie dokonano przeniesienia w okresie sześciomiesięcznego terminu, odpowiedzialność spoczywa na państwie członkowskim, w którym złożono wniosek o udzielenie azylu. Zdaniem Trybunału, z brzmienia tych przepisów nie wynika jasno, czy termin na wykonanie przekazania zaczyna biec już od momentu wydania tymczasowego orzeczenia

⁵⁸ Zob. Umowę między Wspólnotą Europejską a Republiką Islandii i Królestwem Norwegii dotycząca kryteriów i mechanizmów określania państwa właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl złożonego w Państwie Członkowskim lub w Islandii lub Norwegii (Dz. Urz. WE L 93 z 3 kwietnia 2001 roku, s. 40).

⁵⁹ Zob. Umowę między Wspólnotą Europejską a Konfederacją Szwajcarską dotyczącą kryteriów i mechanizmów umożliwiających określanie państwa właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl złożonego w państwie członkowskim lub w Szwajcarii (Dz. Urz. UE L 53 z 27 lutego 2008 roku, s. 5).

⁶⁰ Zob. Protokół między Wspólnotą Europejską, Konfederacją Szwajcarską i Księstwem Liechtensteinu o przystąpieniu Księstwa Liechtensteinu do Umowy pomiędzy Wspólnotą Europejską i Konfederacją Szwajcarską dotyczącej kryteriów i mechanizmów umożliwiających określanie państwa właściwego dla rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu złożonego w państwie członkowskim lub w Szwajcarii (Dz. Urz. UE L 160 z 18 czerwca 2011 roku, s. 39).

sądowego zawieszającego wykonanie transferu, czy też jedynie od momentu wydania orzeczenia sądowego rozstrzygającego sprawę co do istoty. Ponieważ zgodnie z utrwalonym orzecznictwem sądów unijnych przy dokonywaniu wykładni przepisu prawa Unii należy brać pod uwagę nie tylko jego brzmienie, lecz także jego kontekst oraz cele regulacji, której część stanowi, Trybunał był w stanie udzielić odpowiedzi na pytanie sądu szwedzkiego. Stwierdził on, że wykładni art. 20 ust. 1 lit. d oraz art. 20 ust. 2 należy dokonywać w ten sposób, iż w przypadku, gdy ustawodawstwo wnioskującego państwa członkowskiego dopuszcza odwołanie o skutku zawieszającym, termin na wykonanie przekazania zaczyna biec nie w momencie wydania tymczasowego orzeczenia sądowego zawieszającego wykonanie transferu, lecz dopiero poczynawszy od wydania orzeczenia sądowego rozstrzygającego sprawę co do istoty, które nie może już stanowić przeszkody dla takiego wykonania⁶¹.

Nie można oczywiście negować faktu, że leżąca u podstaw systemu dublińskiego idea dzielenia się przez państwa członkowskie odpowiedzialnością doprowadziła do rewolucyjnych zmian w zakresie zasad rządzących właściwością organów w krajowych postępowaniach administracyjnych w sprawach o nadanie cudzoziemcom statusu uchodźcy (i w konsekwencji również postępowaniach sądowych w przypadkach zaskarżenia ostatecznej decyzji administracyjnej). Sytuacja, w której państwo członkowskie nie rozpatruje wszystkich wniosków o udzielenie azylu złożonych na jego terytorium i jednocześnie rozpatruje wnioski wniesione do organów innych państw członkowskich, wiąże się z zaakceptowaniem przez 31 członków systemu daleko posuniętej ingerencji w jedną z dziedzin (właściwość organów administracyjnych i sądowych)

⁶¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 29 stycznia 2009 roku w sprawie C-19/08 *Migrationsverket przeciwko Edgarowi Petrosianowi, Nelli Petrosian, Svetlanie Petrosian, Davidowi Petrosianowi, Maxime Petrosianowi*, Zb. Orz. 2009, s. I-00495, pkt 32-34 i 54.

składających się na istotę suwerenności państwowej⁶². Zakres zmiany we właściwości organów krajowych w sprawach o udzielenie azylu można zobaczyć na przykładzie stosunków polsko-niemieckich.

Tabela 1. Współpraca Polski i Niemiec w ramach systemu dublińskiego w latach 2008–2010

Rok	Liczba wniosków o przejęcie skierowanych przez Niemcy do Polski	Liczba wniosków o przejęcie skierowanych przez Polskę do Niemiec	Liczba osób ubiegających się o azyl przekazanych przez Niemcy do Polski	Liczba osób ubiegających się o azyl przekazanych przez Polskę do Niemiec
2008	806	25	425	16
2009	1053	22	483	13
2010	1128	25	545	15

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Asyl in Zahlen 2008. Tabellen, Diagramme, Karten, Erläuterungen*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2008, s. 39 i n.; *Asyl in Zahlen 2009. Tabellen, Diagramme, Karten, Erläuterungen*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2009, s. 39 i n.; *Das Bundesamt in Zahlen 2010. Asyl, Migration, ausländische Bevölkerung und Integration*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, Nürnberg 2011, s. 41 i n.

Pozytywna ocena Komisji odnosi się jednak raczej do funkcjonowania systemu w sensie formalnym, a nie faktycznym. Zbyt małą wagę przykładają do rzeczywistych skutków postępowań dublińskich, a zatem do tego, czy został osiągnięty zamierzony cel regulacji, czy też nie, a wszak to właśnie rzeczywiste skutki (przekazania osób ubiegających się o azyl w sensie dosłownym, a nie „na papierze”, w decyzji administracyjnej, która nie jest wykonywana) przesądzają o tym, czy cały wspólny europejski system azylowy od początku funkcjonuje prawidłowo, zarówno z punktu widzenia potrzeb, praw i obowiązków

⁶² Na ten temat zob. także I. WRÓBEL, *Europeizacja prawa imigracyjnego Republiki Federalnej Niemiec w latach 1999–2009*, Wrocław 2010, s. 182 i n.

osób ubiegających się o azyl, jak i interesów państw członkowskich, w szczególności oczywistej konieczności sprawiedliwego dzielenia się ciężarami związanymi z przyjmowaniem osób ubiegających się o azyl oraz równie oczywistej konieczności walki z nadużyciami ze strony takich osób. Najślabszym ogniwem systemu dublińskiego jest wykonywanie decyzji administracyjnych wieńczących postępowania w sprawie określenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu. Wiąże się to zarówno z odmowami państw członkowskich wezwanych do przejścia osób ubiegających się o azyl (ponad 27%), jak i niechęcią tych ostatnich do dobrowolnego udania się do państwa członkowskiego innego niż to, w którym złożyły swój wniosek (transfer dobrowolny). Praktyka dobitnie dowodzi, że państwa członkowskie zbyt rzadko korzystają z transferu nadzorowanego lub transferu konwojowanego jako sposobów wykonania decyzji wydawanych w postępowaniach dublińskich⁶³. Wszak w przypadku mniej niż połowy (42%) zaakceptowanych wniosków o przejście osoby ubiegającej się o azyl doszło do jej rzeczywistego przejścia. W tym kontekście można zrozumieć częste stosowanie przez państwa członkowskie środków polegających na pozbawieniu wolności, aczkolwiek zamiast nich należałoby stworzyć i sięgać w pierwszym rzędzie po zachęty prawno-instytucjonalne do zgodnego z prawem wykonywania decyzji dublińskich przez osoby ubiegające się o azyl. Jakie są ostateczne praktyczne skutki stosowania regulacji dublińskich, można prześledzić na przykładzie współpracy Niemiec z innymi państwami członkowskimi w tym zakresie.

⁶³ Zob. art. 7 rozporządzenia Komisji (WE) nr 1560/2003 z dnia 2 września 2003 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 343/2003 ustanawiającego kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, złożonego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego (Dz. Urz. UE L 222 z 5 września 2003 roku, s. 3).

Tabela 2. Współpraca Niemiec z innymi członkami systemu dublińskiego w 2010 roku

Współpracujące państwo	Liczba wniosków o przejęcie skierowanych przez Niemcy	Liczba osób ubiegających się o azyl przekazanych przez Niemcy	Udział wniosków wykonanych w ogólnej liczbie wniosków skierowanych przez Niemcy	Liczba wniosków o przejęcie skierowanych do Niemiec	Liczba osób ubiegających się o azyl przekazanych do Niemiec	Udział wniosków wykonanych w ogólnej liczbie wniosków skierowanych do Niemiec
Austria	473	179	38%	118	63	53%
Belgia	379	175	46%	561	192	34%
Bułgaria	83	17	20%	6	0	0%
Szwajcaria	338	141	42%	354	179	51%
Republika Czeska	85	28	33%	15	9	60%
Dania	77	30	39%	59	38	64%
Hiszpania	166	76	46%	5	1	20%
Finlandia	64	21	33%	73	27	37%
Francja	613	225	37%	579	218	38%
Grecja	2458	55	2%	8	5	63%
Węgry	443	200	45%	6	4	67%
Włochy	1159	395	34%	64	6	9%
Litwa	69	25	36%	2	1	50%
Luksemburg	20	9	45%	18	8	44%
Malta	105	18	17%	0	0	–
Niderlandy	297	101	34%	212	118	56%
Norwegia	423	185	44%	229	143	62%
Polska	1128	545	48%	25	15	60%
Rumunia	69	28	41%	4	2	50%
Szwecja	698	311	45%	279	132	47%

Tabela 2. cd.

Współpracujące państwo	Liczba wniosków o przejęcie skierowanych przez Niemcy	Liczba osób ubiegających się o azyl przekazanych przez Niemcy	Udział wniosków wykonanych w ogólnej liczbie wniosków skierowanych przez Niemcy	Liczba wniosków o przejęcie skierowanych do Niemiec	Liczba osób ubiegających się o azyl przekazanych do Niemiec	Udział wniosków wykonanych w ogólnej liczbie wniosków skierowanych do Niemiec
Słowenia	52	22	42%	4	1	25%
Słowacja	90	26	29%	7	3	43%
Wielka Brytania	108	18	17%	246	137	56%
Cypr	10	b.d.	–	2	b.d.	–
Estonia	6	b.d.	–	0	b.d.	–
Irlandia	8	b.d.	–	3	b.d.	–
Islandia	1	b.d.	–	4	b.d.	–
Łotwa	0	b.d.	–	0	b.d.	–
Portugalia	10	b.d.	–	5	b.d.	–

b.d. – brak danych⁶⁴

Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Das Bundesamt in Zahlen 2010...*, s. 41 i n.

W przypadku systemu Eurodac musi dziwić, że wciąż nie wyeliminowano najprostszych błędów, a nawet obserwuje się ich narastanie, nie wspominając w tym miejscu w ogóle o istotniejszych źródłach problemów, takich jak niejasne przepisy rozporządzenia (WE) 2725/2000. Pierwszym przykładem rażących niedociągnięć są opóźnienia w dokonywaniu operacji w systemie – w 2009 roku utrzymywała się, podobnie jak w roku 2008, tendencja zwyżkowa w tym zakresie i wzrosła ogólna liczba

⁶⁴ W zestawieniu dokonany przez Bundesamt für Migration und Flüchtlinge nie uwzględniono państw członkowskich z mniej niż ośmioma przekazanymi osobami.

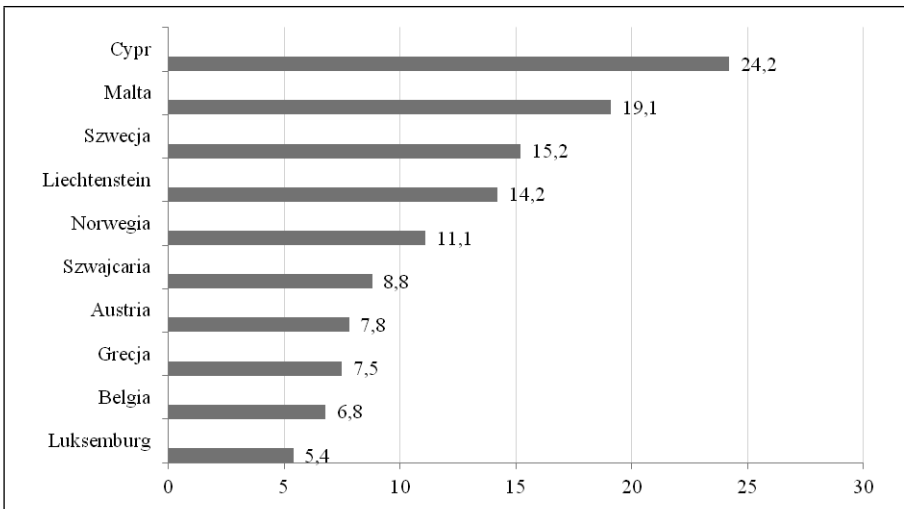
opóźnień w przesyłaniu danych, tj. wydłużeniu uległ czas między pobraniem odcisków palców a przesłaniem ich do centralnej jednostki Eurodac. Skrajny odnotowany przypadek, to 36,35 dnia na przesłanie danych kategorii 2 przez Grecję. Inne państwa członkowskie, które przesyłają dane z dużym opóźnieniem, to Rumunia, Islandia, Wielka Brytania, Hiszpania, Słowacja i Dania. Drugim przykładem jest jakość operacji. W 2009 roku średni wskaźnik odrzuconych operacji dla wszystkich państw członkowskich wyniósł 7,87%, czyli nieznacznie wzrósł on w stosunku do lat poprzednich (w 2008 roku – 6,4%; w 2007 roku – 6,13%). W dziewięciu państwach członkowskich wskaźnik odrzucenia wynosił ponad 10%: w Niderlandach (aż 19,28%), na Malcie, w Estonii, Luksemburgu, Finlandii, Szwecji, Wielkiej Brytanii, Francji i Niemczech. Komisja Europejska niezmiennie podkreśla, że wskaźnik odrzuconych operacji nie zależy od niedoskonałości technologii czy systemu. Wynika on głównie z niskiej jakości obrazów odcisków palców przesłanych przez państwa członkowskie, ludzkich błędów lub nieprawidłowej konfiguracji sprzętu używanego przez państwa członkowskie do przesyłu⁶⁵.

System dubliński, jako pierwszy element wspólnego europejskiego systemu azylowego, powinien opierać się na zasadzie solidarności między państwami członkowskimi. Obok klauzul humanitarnej i suwerenności powinna pojawić się klauzula solidarności, umożliwiająca przejęcie odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu od państwa członkowskiego znajdującego się w szczególnie trudnej sytuacji

⁶⁵ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie roczne dla Parlamentu Europejskiego i Rady z działalności jednostki centralnej systemu Eurodac w 2009 r., Bruksela, dnia 2 sierpnia 2010 roku, KOM(2010) 415 wersja ostateczna, s. 9 i n. Zob. także Sprawozdanie Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie roczne dla Rady i Parlamentu Europejskiego z działalności jednostki centralnej systemu Eurodac w 2008 r., Bruksela, dnia 25 września 2009 roku, KOM(2009) 494 wersja ostateczna, s. 10 oraz Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie roczne dla Rady i Parlamentu Europejskiego z działalności jednostki centralnej systemu Eurodac w 2007 r., Bruksela, dnia 26 stycznia 2009 roku, KOM(2009) 13 wersja ostateczna, s. 9.

związanej z nagłym masowym napływem osób potrzebujących ochrony. Oczywiście jest, że klauzula ta powinna bezwzględnie obejmować wymóg uzyskania zgody osoby ubiegającej się o azyl, dysponującej odpowiednim zasobem informacji, a zatem świadomej, że w pierwszym przyjmującym państwie członkowskim docelowe postępowanie azylowe może trwać dłużej, a standardy przyjęcia będą niższe, z powodu chwilowego przeciążenia systemu azylowego danego państwa. Instytucje unijne (Komisja Europejska i Parlament Europejski) zaproponowały inne rozwiązanie – tzw. mechanizm tymczasowego wstrzymania, który pozwalałby w wyjątkowych przypadkach zawieszać transfery osób w ramach systemu dublińskiego, jednakże większość państw członkowskich nie odniosła się pozytywnie do tego pomysłu⁶⁶.

Wykres 1. Liczba osób ubiegających się o azyl przypadająca na 1000 mieszkańców państwa przyjmującego w latach 2006–2010



Źródło: *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries*, United Nations High Commissioner for Refugees, Geneva 2011, s. 10.

⁶⁶ V. POP, „EU reluctant to ease conditions for asylum-seekers”, *EUobserver.com*, 27.05.2011 r., <http://euobserver.com/22/32406>, dostęp: 13.08.2011 r.

Wyobrażenie o różnicach w skali obciążeń dla poszczególnych państw członkowskich w związku z przyjmowaniem przez nie osób ubiegających się o azyl dają dane Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców na temat liczby takich osób w przeliczeniu na tysiąc mieszkańców państwa przyjmującego. Innym wskaźnikiem brany pod uwagę może być liczba osób ubiegających się o azyl przypadająca na 1 dolara amerykańskiego PKB *per capita*. Konieczne jest uwzględnianie tego rodzaju danych w dyskusjach o zasadzie solidarności w kontekście wspólnego europejskiego systemu azylowego.

Drugim kluczowym na obecnym etapie elementem wspólnego europejskiego systemu azylowego, będącym bezpośrednią konsekwencją regulacji dublińskiej, jest harmonizacja warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl, dokonana w drodze dyrektywy 2003/9/WE. Harmonizacja tych warunków miała pomóc w ograniczeniu wtórnego przepływu osób ubiegających się o azyl, wynikającego ze zróżnicowania standardów recepcyjnych. Dyrektywę 2003/9/WE stosuje się do wszystkich obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy składają wnioski o udzielenie azylu na granicy lub na terytorium państwa członkowskiego, tak długo, jak długo posiadają oni zezwolenie na pozostanie na terytorium tego państwa jako osoby ubiegające się o azyl, a także do członków ich rodzin, jeżeli są oni objęci wnioskiem o udzielenie azylu. Aktu tego nie stosuje się w przypadku, gdy zastosowanie mają przepisy dyrektywy o ochronie tymczasowej (art. 3 ust. 1 i 3). Warunki przyjmowania oznaczają w tym kontekście pełny zestaw środków, jakie państwa członkowskie przyznają osobom ubiegającym się o azyl zgodnie z dyrektywą recepcyjną. Akt ten reguluje takie kwestie, jak:

- prawo do informacji o korzyściach i obowiązkach związanych z warunkami przyjmowania, a także o organizacjach lub grupach osób świadczących szczególną pomoc prawną oraz o organizacjach, które mogą być w stanie pomóc lub powiadomić o dostępnych warunkach przyjmowania (art. 4 ust. 1);

- prawo do dokumentu potwierdzającego status osoby ubiegającej się o azyl lub poświadczającego uzyskanie zezwolenia na pobyt na terytorium państwa członkowskiego podczas rozpatrywania wniosku o udzielenie azylu (art. 6 ust. 1);
- możliwość uzyskania dokumentu podróży, jeśli zaistnieją poważne powody humanitarne wymagające obecności osoby ubiegającej się o azyl w innym państwie (art. 6 ust. 5);
- prawo do swobodnego przemieszczania się w granicach terytorium przyjmującego państwa członkowskiego lub na obszarze wyznaczonym przez to państwo dla osób ubiegających się o azyl (art. 7 ust. 1);
- możliwość otrzymania tymczasowego zezwolenia na opuszczenie miejsca pobytu wskazanego przez przyjmujące państwo członkowskie ze względu na interes publiczny, porządek publiczny lub wymóg sprawnego rozpatrywania i skutecznego monitorowania wniosku o udzielenie azylu bądź w celu umożliwienia skorzystania z materialnych warunków przyjmowania i/lub na opuszczenie obszaru wyznaczonego przez przyjmujące państwo członkowskie (art. 7 ust. 5);
- prawo do utrzymania, w możliwie najszerszym zakresie, jedności rodziny w postaci, w jakiej przebywa ona na terytorium przyjmującego państwa członkowskiego (art. 8);
- obowiązek poddania się profilaktycznemu badaniu medycznemu uzasadnionemu względami zdrowia publicznego (art. 9);
- prawo dostępu do systemu edukacyjnego na podobnych warunkach, jak w przypadku obywateli przyjmującego państwa członkowskiego (art. 10 ust. 1);
- prawo dostępu do rynku pracy na warunkach określonych przez przyjmujące państwo członkowskie (art. 11 ust. 2);
- prawo dostępu do kształcenia zawodowego dla osób ubiegających się o azyl będących pracownikami najemnymi w przyjmującym państwie członkowskim oraz możliwość uzyskania takiego dostępu dla pozostałych osób ubiegających się o azyl (art. 12);

- prawo do materialnych warunków przyjmowania, obejmujących zakwaterowanie, wyżywienie i odzież (świadczony w naturze lub jako zasiłki pieniężne lub talony) oraz dietyienne, od momentu złożenia wniosku o udzielenie azylu (art. 13 ust. 1);
- prawo do niezbędnej opieki zdrowotnej, obejmującej przynajmniej opiekę służb ratunkowych i leczenie podstawowe (art. 15 ust. 1);
- ograniczenie lub wycofanie warunków przyjmowania (art. 16);
- wymóg uwzględnienia szczególnej sytuacji osób wrażliwych (małoletnich, małoletnich bez opieki, osób niepełnosprawnych itp.) w ustawodawstwie krajowym implementującym przepisy odnoszące się do materialnych warunków przyjmowania (art. 17 ust. 1);
- prawo do odwołania się od decyzji odmawiającej przyznania świadczeń na podstawie dyrektywy recepcyjnej lub od decyzji ograniczającej swobodę przemieszczania się (art. 21 ust. 1).

W przedłożonym w 2007 roku sprawozdaniu z transpozycji i stosowania dyrektywy recepcyjnej Komisja Europejska stwierdziła, że nie odnotowano żadnych problemów związanych z zakresem podmiotowym tego aktu. Co więcej, ogromna większość państw członkowskich postanowiła stosować przepisy dyrektywy 2003/9/WE również do osób ubiegających się o ochronę uzupełniającą, która w chwili przyjmowania tego aktu nie była jeszcze regulowana przez prawo Unii. Niewielkie trudności pojawiły się przy ustalaniu momentu, od którego należy stosować postanowienia dyrektywy 2003/9/WE. Na przykład niektóre państwa członkowskie nie stosowały ich do osób ubiegających się o azyl na etapie badania dopuszczalności wniosku, inne – w czasie postępowania dublińskiego. Poważne problemy odnotowano w części państw członkowskich w odniesieniu do obowiązku stosowania dyrektywy recepcyjnej we wszystkich miejscach, w których przebywają osoby ubiegające się o azyl, a zatem także w ośrodkach zatrzymania czy strefach tranzytowych. W zdecydowanej większości państw członkowskich prawo do

informacji osób ubiegających się o azyl było należycie przestrzegane, podobnie jak prawo do odpowiedniego dokumentu, choć w tym drugim przypadku wiele państw nie przestrzegało trzydniowego terminu wydania dokumentu. Jego forma i treść w poszczególnych państwach członkowskich znacznie różniły się od siebie, co stało się źródłem licznych problemów praktycznych, np. związanych z otwarciem rachunku bankowego. Komisja Europejska nie stwierdziła żadnych poważnych problemów, jeśli chodzi o zagwarantowanie indywidualnych, bezstronnych i obiektywnych decyzji w sprawie wycofania warunków przyjmowania. Pewne braki dostrzegła natomiast w zakresie prawa do odwołania się od niektórych negatywnych decyzji, np. kilka państw członkowskich nie przewidywało odwołania od decyzji wpływających na swobodę przemieszczania się danej osoby lub od decyzji o wycofaniu lub ograniczeniu warunków przyjmowania. Komisja zidentyfikowała także problemy praktyczne utrudniające skuteczny dostęp do pomocy prawnej⁶⁷.

W odniesieniu do materialnych warunków przyjmowania Komisja Europejska nie stwierdziła poważnych problemów ze stosowaniem postanowień dyrektywy recepcyjnej w przypadkach, gdy materialne warunki przyjmowania były zapewniane w naturze i w ośrodkach recepcyjnych, choć niektóre państwa członkowskie borykały się z brakiem miejsc dla osób ubiegających się o azyl, trudnościami z zaopatrzeniem takich osób w odzież lub ogólnie niskim poziomem warunków przyjmowania. Główne problemy ze stosowaniem dyrektywy zostały stwierdzone w państwach członkowskich, w których osoby ubiegające się o azyl otrzymują świadczenia finansowe, gdyż często nie wystarczają one na pokrycie kosztów utrzymania. Przegląd postanowień zawierających poszczególne prawa osób ubiegających się o azyl doprowadził

⁶⁷ Sprawozdanie Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie stosowania dyrektywy 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. ustanawiającej minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, Bruksela, dnia 26 listopada 2007 roku, KOM(2007) 745 wersja ostateczna, s. 3 i n.

Komisję Europejską do wniosku, że nie wystąpiły istotne problemy w stosowaniu przepisów dotyczących prawa do swobodnego przemieszczania się i pobytu, biorąc pod uwagę szeroki zakres swobody państw członkowskich w ograniczaniu tego prawa. W związku z ustawodawstwem i praktyką niektórych państw członkowskich Komisja przypomniała, że – zgodnie z dyrektywą 2003/9/WE – zatrzymanie osoby ubiegającej się o azyl jest wyjątkiem od ogólnej zasady swobodnego przemieszczania się, który może być stosowany jedynie w razie konieczności, a zatem automatyczne zatrzymanie bez oceny sytuacji danej osoby jest sprzeczne z aktem unijnym⁶⁸. Ze względu na znaczną elastyczność postanowień art. 11 dyrektywy, nie stwierdzono poważnych problemów z przestrzeganiem zasad dostępu osób ubiegających się o azyl do rynków pracy. Dodatkowe ograniczenia nakładane na takie osoby, które uzyskały już dostęp do rynku pracy, jak np. wymóg uzyskania zezwolenia na pracę, mogą jednak w praktyce znacznie zawężyć ten dostęp. W odniesieniu do osób o szczególnych potrzebach pewne niedostatki w transpozycji Komisja stwierdziła już na etapie definiowania grup osób, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji. Brak uwzględniania potrzeb takich osób stanowi jedno z głównych niedociągnięć w stosowaniu dyrektywy 2003/9/WE⁶⁹.

Zgodnie z całościową oceną przedstawioną w sprawozdaniu, dyrektywa recepcyjna została transponowana w sposób zadowalający w większości państw członkowskich. Stwierdzono jedynie kilka problemów horyzontalnych związanych z nieprawidłową transpozycją lub stosowaniem tego aktu. W przeciwieństwie do przewidywań, po implementacji dyrektywy państwa członkowskie nie obniżyły wcześniej obowiązujących standardów pomocy dla osób ubiegających się o azyl. Sprawozdanie pokazało jednak, że szeroki zakres swobody

⁶⁸ H. O'NIONS, „No Right to Liberty: The Detention of Asylum Seekers for Administrative Convenience”, *European Journal of Migration and Law*, 2008, 10 (2), s. 162 i n.

⁶⁹ KOM(2007) 745, s. 5 i n.

państw członkowskich w wielu dziedzinach, w szczególności w zakresie dostępu do zatrudnienia i opieki zdrowotnej, poziomu i formy materialnych warunków przyjmowania, prawa do swobodnego przemieszczania się oraz potrzeb osób, które znajdują się w szczególnie trudnej sytuacji, utrudnia realizację celu, jakim jest zapewnienie równych warunków przyjmowania⁷⁰.

Dyrektywę 2003/9/WE należy uznać za akt bardzo potrzebny w sytuacji, gdy osoba ubiegająca się o azyl nie ma wpływu na to, które państwo członkowskie będzie rozpatrywać jej wniosek, a zatem w którym państwie członkowskim spędzi tygodnie lub miesiące w oczekiwaniu na decyzję w sprawie wniosku, a jednocześnie uzyska dostęp do praw i świadczeń związanych ze statusem osoby ubiegającej się o azyl. Prostą konsekwencją zasad dublińskich powinny być bardzo zbliżone bądź identyczne warunki przyjmowania osób ubiegających się o azyl we wszystkich państwach członkowskich. Dlatego jedną z kluczowych kwestii jest sprecyzowanie momentu, od którego należy stosować postanowienia dyrektywy recepcyjnej, by zrównać pod względem sytuacji prawnej wszystkie osoby składające wniosek o azyl w Unii Europejskiej, bez względu na państwo członkowskie, na którego terytorium lub granicy wniosek jest składany⁷¹. Przy wykorzystaniu nowych podstaw traktatowych warto byłoby także wprowadzić w drodze rozporządzenia jednolity wzór dokumentów wydawanych osobom ubiegającym się o azyl. Inne stwierdzone problemy dotyczyły raczej niepełnej transpozycji lub nieprawidłowego stosowania postanowień dyrektywy niż niejasnego ich brzmienia i powinny być postrzegane w kategoriach braku możliwości, przede wszystkim finansowych, lub – częściej – braku woli politycznej w niektórych państwach członkowskich. Słuszne okazały się natomiast formułowane od początku pod adresem dyrektywy zarzuty o zbyt dużą swobodę

⁷⁰ *Ibidem*, s. 12.

⁷¹ Na ten temat zob. także *UNHCR Statement on the reception conditions of asylum-seekers under the Dublin procedure*, Geneva 2011.

ustawodawców krajowych⁷², która rzeczywiście stanęła na przeszkodzie osiągnięciu celu określonego przez prawodawcę unijnego⁷³.

Z wyważoną oceną Komisji Europejskiej kontrastują późniejsze alarmujące głosy zarówno Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i innych organów międzynarodowych organizacji rządowych, jak i organizacji pozarządowych w sprawie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl w niektórych państwach członkowskich⁷⁴, w szczególności w Grecji⁷⁵. W swoim orzeczeniu z dnia 21 stycznia 2011 roku Europejski Trybunał Praw Człowieka skrytykował Belgię za zastosowanie regulacji dublińskiej i przekazanie do Grecji obywatela afgańskiego, który dotarł do Unii Europejskiej przez granicę grecką i następnie po przedostaniu się do Belgii złożył wnioski o udzielenie azylu w tym ostatnim państwie. Rządy belgijski i grecki przegrały sprawę przed strasburskim trybunałem Rady Europy z powodu

⁷² Zob. np. *UNHCR annotated comments on Council Directive 2003/9/EC of 27 January 2003 laying down minimum standards for the reception of asylum seekers*, Geneva 2003.

⁷³ Por. *Building a Europe of Asylum: UNHCR's Recommendations to France for its European Union Presidency (July – December 2008)*, Geneva 2008, s. 8 i n.

⁷⁴ Zob. listę opracowań na temat warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl w państwach członkowskich Unii Europejskiej w przedstawionych przez European Council on Refugees and Exiles propozycjach rewizji dyrektywy recepcyjnej: *ECRE Proposals for Revisions to EC Directive on the Reception of Asylum Seekers*, Brussels 2008, s. 2. Zob. także np. *UNHCR's concern on conditions for boat people in Lampedusa reception centre. Briefing Notes, 23 January 2009*, strona internetowa UNHCR, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4979af8a5&query=lampedusa>, dostęp: 13.08.2011 r.; *UNHCR calls for action to alleviate humanitarian situation on Lampedusa, Briefing Notes, 22 March 2011*, strona internetowa UNHCR, <http://www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/search?page=search&docid=4d888f579&query=lampedusa>, dostęp: 13.08.2011 r.

⁷⁵ Zob. listę raportów na temat Grecji opublikowanych od 2006 roku w wyroku Wielkiej Izby Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z dnia 21 stycznia 2011 w sprawie *M.S.S. c. Belgique et Grèce/v. Belgium and Greece [GC]*, no/no. 30696/09, pkt 160, strona internetowa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, <http://cmiskp.echr.coe.int/tkp197/view.asp?item=1&portal=hbkm&action=html&highlight=&sessionid=75912015&skin=hudoc-en>, dostęp: 16.08.2011 r.

nieprzestrzegania przez Grecję minimalnych standardów traktowania osób ubiegających się o azyl. Skarżący podniósł, że jego transfer wiązał się z ryzykiem przetrzymywania w Grecji w przerażających warunkach (inaczej mówiąc z ryzykiem nieludzkiego i poniżającego traktowania, do czego w istocie doszło z naruszeniem art. 3 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁷⁶) i że w systemie azylowym tego państwa występują niedostatki. Skarżący obawiał się, że zostanie wydalony do Afganistanu bez zbadania przyczyn, dla których opuścił kraj pochodzenia. W związku z tym w postępowaniu przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka zarzucił państwu greckiemu niezagwarantowanie prawa do skutecznego środka odwoławczego, wbrew postanowieniom art. 2, 3 i 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności. Trybunał potwierdził, że doszło do naruszenia art. 13 w zw. z art. 3 z powodu braków w badaniu przez organy greckie wniosku azylowego skarżącego i ryzyka odesłania go bezpośrednio lub pośrednio do kraju pochodzenia bez gruntownego zbadania zasadności wniosku i bez zapewnienia dostępu do skutecznego środka odwoławczego⁷⁷. Belgijski Urząd ds. Cudzoziemców uznał tymczasem, że nie ma powodów do posądzania władz greckich o niewywiązywanie się w sprawach azylowych z obowiązków wynikających z prawa unijnego i Konwencji genewskiej. Uciekinier afgański zarzucił Belgii, że przekazując go Grecji na podstawie rozporządzenia dublińskiego, przy pełnej świadomości niedostatków postępowania azylowego w tym państwie i przy braku oceny ryzyka, naraziła go na nieludzkie i poniżające traktowanie z powodu tamtejszych warunków w miejscu zatrzymania oraz warunków życia, a także pozbawiła prawa do skutecznego środka odwoławczego i tym samym naruszyła zobowiązania wynikające z art. 2, 3 i 13 Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych

⁷⁶ *Ibidem*, pkt 234 i 264.

⁷⁷ *Ibidem*, pkt 321 i 322

Wolności. Z zarzutami dotyczącymi art. 3 i 13 również zgodził się trybunał Rady Europy⁷⁸. Belgia już w październiku 2010 roku wstrzymała wszystkie transfery osób ubiegających się o azyl do Grecji. W związku z orzeczeniem strasburskim to samo uczyniły Niemcy, Wielka Brytania, Szwecja, Niderlandy, Islandia, Norwegia, Finlandia i Dania⁷⁹.

Nie może być poważniejszego dowodu na złe funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego Unii Europejskiej w jego obecnej postaci niż orzeczenie Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Tego sygnału nie można już ignorować czy lekceważyć i w związku z tym bezdyskusyjna staje się potrzeba dokonania zmian w prawodawstwie unijnym i praktyce na poziomie krajowym⁸⁰. W przeciwnym razie innym państwom członkowskim będą grozić przegrane procesy w Strasburgu, a w końcu – samej Unii Europejskiej, po jej przystąpieniu do Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności⁸¹. W styczniu 2011 roku na rozpatrzenie przez Europejski Trybunał Praw Człowieka czekało kolejne 960 skarg dotyczących rozporządzenia dublińskiego, w większości mających za przedmiot stworzone przez

⁷⁸ *Ibidem*, pkt 360 i 361, pkt 368 oraz pkt 396 i 397.

⁷⁹ V. POP, „EU reluctant to ease...”, *op.cit.*; V. POP, „Human rights court deals blow to EU asylum system”, *EUobserver.com*, 21.01.2011, <http://euobserver.com/22/31681>, dostęp: 13.08.2011 r.; „Gericht deckt entsetzliche Haftbedingungen in Griechenland auf”, *EurActiv*, 25.01.2011, http://www.euractiv.com/de/justiz/gericht-deckt-entsetzliche-haftbedingungen-griechenland-auf-news-501514?utm_source=EurActiv+Newsletter&utm_campaign=ebd1238141-my_google_analytics_key&utm_medium=email, dostęp: 13.08.2011 r. Na ten temat zob. także E. GUILD, S. CARRERA, „The European Union’s Area of Freedom, Security and Justice ten years on”, [w:] *The Area of Freedom, Security and Justice ten years on...*, *op.cit.*, s. 9.

⁸⁰ Na ten temat zob. także A. TRIANDAFYLLIDOU, „Managing Asylum Seeking in Europe: How to Revise the Dublin II Convention”, [w:] *The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish and Cypriot Trio Presidency of the European Union*, red. E. FABRY, Paris 2011, s. 193.

⁸¹ Na ten temat zob. *Time to show your cards. The need for a genuine commitment to establish a Common European Asylum System based on high standards of protection. ECRE’s recommendations for the Stockholm Programme*, Brussels 2009, s. 3 i n.

Grecję warunki przyjmowania osób ubiegających się o azyl⁸². Powołane w tym miejscu orzeczenie odnosi się oczywiście nie tylko do stosowania przez państwa członkowskie rozporządzenia dublińskiego i dyrektywy recepcyjnej, lecz także do doświadczeń związanych z wdrażaniem dyrektywy kwalifikacyjnej⁸³.

Trzecim najważniejszym elementem wspólnego europejskiego systemu azylowego w pierwszej fazie jego ustanawiania są wspólne minimalne standardy dotyczące kwalifikowania i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby z innych przyczyn potrzebujące ochrony międzynarodowej oraz zakresu przyznawanej ochrony. Formułująca je dyrektywa 2004/83/WE przez ochronę międzynarodową rozumie status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej (art. 2 lit. a). Status uchodźcy oznacza uznanie przez państwo członkowskie obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca za uchodźcę (art. 2 lit. d). Uchodźcą jest obywatel państwa trzeciego, który posiadając uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodów rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej, znajduje się poza krajem, którego jest obywatelem i jest niezdolny do skorzystania bądź, ze względu na taką obawę, nie chce skorzystać z ochrony tego państwa, lub bezpaństwowiec, który znajdując się poza państwem poprzedniego miejsca stałego pobytu, jest niezdolny, z takich samych powodów, do powrotu lub – żywiąc taką obawę – nie chce wrócić do państwa stałego pobytu, pod

⁸² v. POP, „Human rights court deals...”, *op.cit.*

⁸³ Na temat orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach o naruszenie postanowień Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, które mają znaczenie w kontekście wspólnego europejskiego systemu azylowego, zob. także M. DE HEIJER, „Whose Rights and Which Rights? The Continuing Story of Non-Refoulement under the European Convention on Human Rights”, *European Journal of Migration and Law*, 2008, 10 (3), s. 277 i n.; F. SEATZU, „On Some General Theoretical and Practical Questions Arising from the Application of the European Convention on Human Rights in Asylum Cases”, *Anuario de Derecho Internacional*, 2009, XXV, s. 469 i n.

warunkiem, że obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec nie został wyłączony z możliwości bycia uchodźcą na podstawie art. 12 dyrektywy 2004/83/WE (art. 2 lit. c). Status ochrony uzupełniającej oznacza uznanie przez państwo członkowskie obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca jako osoby kwalifikującej się do ochrony uzupełniającej (art. 2 lit. f). Przez osobę kwalifikującą się do ochrony uzupełniającej należy rozumieć obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który nie kwalifikuje się jako uchodźca, lecz w odniesieniu do którego istnieją istotne podstawy, aby uznać, iż jeśli wróci do swojego kraju pochodzenia, a w przypadku bezpaństwowca do kraju poprzedniego miejsca stałego pobytu, może napotkać rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy oraz który jest niezdolny do skorzystania lub, ze względu na takie ryzyko, nie chce skorzystać z ochrony tego kraju, pod warunkiem, że dany obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec nie jest wyłączony z możliwości zakwalifikowania go do uzyskania ochrony uzupełniającej na podstawie art. 17 ust. 1 i 2 dyrektywy 2004/83/WE (art. 2 lit. e).

Dyrektywa kwalifikacyjna zawiera przepisy dotyczące oceniania przez państwa członkowskie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym takich kwestii, jak: potrzeba ochrony międzynarodowej powstała po opuszczeniu przez wnioskodawcę kraju pochodzenia (art. 5), podmioty dopuszczające się prześladowań lub wyrządzające poważną krzywdę (art. 6), podmioty mogące zapewnić ochronę (art. 7), ochrona zapewniana w części terytorium kraju pochodzenia (art. 8), akty prześladowania w rozumieniu art. 1 ust. A Konwencji genewskiej (art. 9), powody prześladowania (art. 10), poważna krzywda (art. 15), powody utraty statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej (art. 11 i 16). W dyrektywie 2004/83/WE znalazły się ponadto uregulowania dotyczące przyznawania oraz cofania, uchylania lub odmawiania odnowienia statusu uchodźcy i statusu ochrony uzupełniającej (art. 13, 14, 18 i 19). Odrębny rozdział został poświęcony zagadnieniom odnoszącym się do

istoty i zakresu ochrony międzynarodowej: ochronie przed wydaleniem (art. 21), prawu do informacji o prawach i obowiązkach związanych ze statusem uchodźcy lub statusem ochrony uzupełniającej (art. 22), prawu do jedności rodziny (art. 23), prawu do otrzymania zezwolenia na pobyt i dokumentu podróży (art. 24 i 25), prawu do dostępu do zatrudnienia i samozatrudnienia (art. 26), prawu do pełnego dostępu do systemu edukacji dla wszystkich małoletnich o przyznanym statusie uchodźcy lub statusie ochrony uzupełniającej, jak również dostępu do ogólnego systemu edukacji, dalszego szkolenia lub ponownego przeszkolenia dla osób dorosłych posiadających status uchodźcy lub ochrony uzupełniającej (art. 27), prawu do niezbędnej pomocy socjalnej i do opieki zdrowotnej (art. 28 i 29), szczególnej ochronie osób małoletnich pozbawionych opieki (art. 30), prawu dostępu do zakwaterowania oraz swobodzie poruszania się w przyjmującym państwie członkowskim (art. 31 i 32), prawu dostępu do ułatwień integracyjnych (art. 33), możliwości uzyskania pomocy w repatriacji (art. 34).

W połowie 2010 roku Komisja Europejska przedstawiła sprawozdanie z transpozycji i stosowania dyrektywy kwalifikacyjnej. W przypadku przepisów dotyczących oceny wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej analiza ujawniła m.in., że państwa członkowskie różnie rozumieją wyrażenia w rodzaju „jak najszybciej” oraz konsekwencje nieprzedłożenia w takim czasie wszystkich elementów niezbędnych do uzasadnienia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, a ponadto części postanowień dyrektywy nie transponowały w ogóle bądź uczyniły to w sposób zbyt ogólny, niejasny, niepełny lub z dodaniem wymogów nieprzewidzianych w prawie unijnym. Brak transpozycji lub transpozycję nieprawidłową Komisja Europejska stwierdziła w przypadku bezwzględnie obowiązujących przepisów odnoszących się do potrzeby ochrony międzynarodowej powstałej na miejscu oraz podmiotów dopuszczających się prześladowania lub wyrządzających poważną krzywdę. Sposoby wdrożenia art. 7, dotyczącego podmiotów udzielających

ochrony, znacznie różnią się od siebie, w wyniku czego osoby o takim samym profilu są traktowane odmiennie w poszczególnych państwach członkowskich. Do podobnego wniosku doprowadziła analiza transpozycji przepisów odnoszących się do ochrony wewnętrznej (art. 8), w szczególności do kryteriów, które mają być stosowane do oceny ogólnych okoliczności w kraju pochodzenia i dostępności ochrony oraz jej charakteru. Na przykład niektóre państwa członkowskie nie stosują zasadniczo pojęcia ochrony wewnętrznej w stosunku do wnioskodawców czecheńskich, zaś w innych państwach członkowskich przyjmuje się, że większość terytorium Federacji Rosyjskiej stanowi możliwy wariant ochrony wewnętrznej. Niezmiernie ważny art. 9, definiujący akty prześladowania, podający ich przykłady i wprowadzający wymóg istnienia związku przyczynowego między powodami prześladowania a aktami prześladowania, również nie został prawidłowo implementowany przez część państw członkowskich. Problemy sprawił art. 10 (powody prześladowania) w zakresie kryteriów oceny, czy osoba ubiegająca się o ochronę jest członkiem szczególnej grupy społecznej, co nie powinno dziwić, gdy weźmie się pod uwagę niejasne brzmienie tej części art. 10. W przypadku kryteriów kwalifikowania do udzielenia ochrony uzupełniającej odnotowano rozbieżności między państwami członkowskimi zarówno w transpozycji, jak i w interpretacji i stosowaniu. Przepisy dotyczące utraty statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej oraz wyłączenia z możliwości uzyskania statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej zostały sformułowane w sposób bezwzględny, a mimo to państwa członkowskie transponowały je rozmaicie. Brak transpozycji lub nieprawidłową transpozycję Komisja stwierdziła w przypadku prawa do informacji, prawa do narodowego standardu traktowania w zakresie uznawania dyplomów, certyfikatów i innych dowodów formalnych kwalifikacji oraz prawa do narodowego standardu traktowania w zakresie opieki zdrowotnej dla beneficjentów ochrony międzynarodowej mających specjalne potrzeby. Kilka problemów zgłoszono w odniesieniu do

dostępu beneficjentów ochrony uzupełniającej do edukacji dla dorosłych związanej z zatrudnieniem, szkolenia zawodowego i praktycznego doświadczenia zawodowego. Nieprawidłowości wystąpiły w przypadku dostępu do ułatwień integracyjnych⁸⁴.

W podsumowaniu Komisja Europejska stwierdziła, że zidentyfikowała kilka obszarów, w których transpozycja dyrektywy była niepełna lub nieprawidłowa. Niedociągnięciami odznacza się ponadto sama dyrektywa, a brak precyzji i dwuznaczność niektórych pojęć, takich jak podmioty udzielające ochrony, ochrona wewnętrzna, przynależność do szczególnej grupy społecznej, doprowadziły do znacznych rozbieżności w interpretacjach państw członkowskich. W konsekwencji występują duże dysproporcje między państwami członkowskimi w zakresie udzielania ochrony i jej form. Co więcej, znaczna część decyzji wydanych w pierwszej instancji, opartych na niedostatecznie jasnych i precyzyjnych kryteriach, została uchylona w wyniku wniesienia odwołania. Ocena wdrażania dyrektywy wykazała, że w praktyce niewiele państw członkowskich korzysta z możliwości dokonania rozróżnienia między uchodźcami i beneficjentami ochrony uzupełniającej w odniesieniu do zakresu udzielanej ochrony. Z drugiej strony, poziom ochrony udzielanej w poszczególnych państwach członkowskich jest różny, co jest przyczyną wtórnego przemieszczania się osób poszukujących ochrony, względnie już z niej korzystających. Pierwsze sprawozdanie z transpozycji i stosowania dyrektywy 2004/83/WE dowiodło, że cel, jakim jest stworzenie równych szans w odniesieniu do kwalifikowania i statusu beneficjentów ochrony międzynarodowej, nie został w pełni osiągnięty w drodze

⁸⁴ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie stosowania dyrektywy 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony, Bruksela, dnia 16 czerwca 2010 roku, KOM(2010) 314 wersja ostateczna, s. 4 i n.

harmonizacji w pierwszej fazie ustanawiania wspólnego europejskiego systemu azylowego⁸⁵.

W drodze dyrektywy kwalifikacyjnej zostało zharmonizowane materialne prawo azylowe państw członkowskich. W krajach o restrykcyjnym podejściu do osób poszukujących ochrony, jak Niemcy, widziano w tym akcie pozytywny impuls, wiążąc z nim nadzieje, że praktyka krajowa zbliży się do współczesnych dyskusji na temat standardów prawnomiędzynarodowych i będzie musiała pożegnać się z dotychczasowymi ograniczeniami praw cudzoziemców⁸⁶. Dyrektywa 2004/83/WE była jednak krytycznie oceniana z perspektywy międzynarodowej, w świetle postanowień Konwencji genewskiej (status uchodźcy) i Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności (ochrona uzupełniająca) oraz orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej w dziedzinie praw człowieka. Podnoszono, że tak długo, jak niektóre postanowienia dyrektywy będą oceniane jako niezgodne z prawem międzynarodowym, należy mieć na względzie, że stanowią one jedynie normy minimalne, zgodnie z jej art. 3 i motywem ósmym. Z tego wyprowadzono dla państw członkowskich obowiązek wyjścia w ramach implementacji krajowej poza minimalne standardy zawarte w dyrektywie w przypadkach, gdy nie są one zgodne z prawem międzynarodowym. Motywy drugi i trzeci wskazują na pełne stosowanie Konwencji genewskiej jako zasadniczy cel dyrektywy 2004/83/WE. Zdaniem komentatorów, cel ten osiągnięto w tak samo niewielkim stopniu, jak traktowanie ochrony uzupełniającej jako równorzędnego elementu ochrony międzynarodowej. Zwracano uwagę, że niektóre artykuły

⁸⁵ *Ibidem*, s. 16 i n.

⁸⁶ POR. M. PELZER, „Widerruf der Flüchtlingseigenschaft und Terrorismusvorbehalt im Lichte des Gemeinschaftsrechts – Erlöschens- und Ausschlussbestimmungen der Anerkennungsrichtlinie und ihre innerstaatliche Umsetzung”, [w:] *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht. Eine kritische Zwischenbilanz*, red. R. HOFMANN, T. LÖHR, Baden-Baden 2008, s. 168.

dyrektywy powtarzają sformułowania Konwencji genewskiej, lecz łączą je z ograniczeniami, których Konwencja nie przewiduje. Akt unijny konkretyzuje niedookreślone pojęcia prawne z Konwencji, jednakże w przypadku przynależności do określonej grupy społecznej ponownie otwiera drogę do wąskiej interpretacji. Wyraźnego naruszenia prawa międzynarodowego dopatrzono się w skutkach prawnych zakwalifikowania danej osoby jako uchodźcy – wiele z zawartych w Konwencji praw składających się na status uchodźcy zostało przejętych w okrojonej formie lub w ogóle nie znalazło się w dyrektywie⁸⁷.

Mimo nadziei wiązanych z dyrektywą 2004/83/WE z jednej strony oraz mimo oskarżeń o obniżenie przez nią standardów określonych w Konwencji genewskiej z drugiej strony, państwa członkowskie nie osiągnęły wymaganego przez nią poziomu ochrony prawnej ani w zakresie ustawodawstwa implementującego, ani w zakresie praktyki administracyjnej⁸⁸. Części postanowień dyrektywy po prostu nie transponowały, a w przypadku pozostałych uczyniły to często nieprawidłowo – w sposób niedokładny lub niepełny. Niestety, jak pokazało sprawozdanie Komisji Europejskiej, dotyczy to przede wszystkim tych przepisów dyrektywy kwalifikacyjnej, po których spodziewano się najczęściej, tzn. regulujących kwestie nieobjęte Konwencją genewską, a zatem sprawiające największe trudności organom stosującym prawo i będące źródłem największych

⁸⁷ T. LÖHR, „Die Qualifikationsrichtlinie: Rückschritt hinter internationale Standards?“, [w:] *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht...*, *op.cit.*, s. 95; L. JAKULEVICIENE, „Is There a Need for an Extension of Subsidiary Protection in the European Union Qualification Directive?“, *Jurisprudence*, 2010, 2 (120), s. 217. Na ten temat zob. także *UNHCR Annotated Comments on the EC Council Directive 2004/83/EC of 29 April 2004 on Minimum Standards for the Qualification and Status of Third Country Nationals or Stateless Persons as Refugees or as Persons who otherwise need International Protection and the Content of the Protection granted (OJ L 304/12 of 30.9.2004)*, Geneva 2005.

⁸⁸ Na temat sytuacji w Niemczech zob. R. BANK, „Rechtsstellung von Flüchtlingen und subsidiär geschützten Personen nach der Qualifikationsrichtlinie“, [w:] *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht...*, *op.cit.*, s. 180 i n.

różnic między praktykami poszczególnych państw członkowskich⁸⁹. Winę za nieprawidłową transpozycję można przypisać zarówno niedoskonałym sformułowaniom samej dyrektywy oraz zbyt szerokiemu zakresowi swobody pozostawionej przez nią państwom członkowskim, jak i brakowi woli politycznej oraz zwykłej staranności po stronie tych ostatnich. Trudno w zaistniałej sytuacji mówić o dokonanych zharmonizowaniu narodowych systemów azylowych w zakresie materialnych przesłanek udzielania ochrony międzynarodowej oraz praw, korzyści i obowiązków związanych ze statusem uchodźcy oraz statusem beneficjenta ochrony uzupełniającej. W obliczu faktu, że obecnie odnotowuje się większe różnice między państwami członkowskimi w zakresie decyzji o udzieleniu ochrony międzynarodowej niż te, które występowały przed kilkoma laty⁹⁰, należałoby raczej widzieć w rezultatach transpozycji i stosowania dyrektywy kwalifikacyjnej porażkę na drodze do utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego⁹¹, czego wydaje się być świadoma Komisja Europejska, gdy ustami komisarz Malmström przyznaje, że: „[...] w świetle obecnych unijnych przepisów procedura azylowa może kojarzyć się uchodźcom z grą w rosyjską ruletkę. Szanse na rozpatrzenie wniosku o azyl w rozsądnym czasie oraz na uzyskanie ochrony międzynarodowej różnią się znacznie w zależności od tego, w którym państwie członkowskim został złożony wniosek. Na przykład w 2009 r. Irakijczycy ubiegający się o azyl w Europie mieli 82 proc. szans na uzyskanie ochrony międzynarodowej we Francji, 63 proc. w Niemczech, a jedynie 2 proc. w Grecji. Ponadto w niektórych krajach wnioski o azyl rozpatrywane

⁸⁹ Na ten temat zob. także *UNHCR: Kein einheitlicher Umgang mit Flüchtlingen in der UE*, „Migration und Bevölkerung” 2011, Ausgabe 7, s. 4.

⁹⁰ E. GUILD, S. CARRERA, A. FAURE ATGER, *Challenges and Prospects for the EU's Area of Freedom, Security and Justice: Recommendations to the European Commission for the Stockholm Programme*, CEPS Working Document No. 313, April 2009, s. 16.

⁹¹ Por. s.w. ALLARD, „Casualties of Dharmony: The Exclusion of Asylum Seekers Under the Auspices of the Common European Asylum System”, *Emory International Law Review*, 2010, 24 (1), s. 325 i n.

są w ciągu kilku miesięcy, podczas gdy w innych trzeba czekać latami [...]”⁹². Wypowiedź ta odnosi się do skutków stosowania nie tylko dyrektywy kwalifikacyjnej, ale także dyrektywy proceduralnej. W istocie przynosi obraz dramatycznego braku spójności rozwiązań legislacyjnych i organizacyjnych oraz praktyk administracyjnych w rzekomo coraz głębiej integrującej się Europie, również, a może przede wszystkim, w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego.

O skali problemów z interpretacją przepisów dyrektywy 2004/83/WE najlepiej świadczy – największa spośród omawianych tu aktów wtórnego prawa azylowego Unii Europejskiej – liczba wniosków do Trybunału Sprawiedliwości UE o dokonanie wykładni wybranych – zresztą wielu, bo ponad jednej czwartej z wszystkich czterdziestu – artykułów dyrektywy. Jak dotąd Trybunał wydał w trybie prejudycjalnym cztery wyroki w ośmiu sprawach.

Pierwszy wyrok dotyczył normy z art. 15 lit. c, zgodnie z którym poważna krzywda obejmuje poważne i zindywidualizowane zagrożenie życia ludności cywilnej lub poszczególnych osób, wynikające z przemocy o charakterze niedyskryminującym w sytuacjach międzynarodowych lub wewnętrznych konfliktów zbrojnych. Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że wykładni art. 15 lit. c należy dokonywać w ten sposób, że – po pierwsze – istnienie poważnego i zindywidualizowanego zagrożenia życia lub integralności osoby wnoszącej o ochronę uzupełniającą nie jest uzależnione od przedstawienia dowodu na to, że stanowi ona konkretny cel przemocy ze względu na elementy charakteryzujące jej sytuację osobistą. Po drugie, istnienie takiego zagrożenia może wyjątkowo zostać stwierdzone, jeżeli przemoc nieselektywna charakteryzująca trwający konflikt zbrojny, której oceny dokonują właściwe organy krajowe rozpatrujące wniosek o przyznanie ochrony uzupełniającej lub sąd państwa członkowskiego, do którego przekazano do rozpatrzenia odmowę

⁹² C. MALMSTRÖM, „Europa potrzebuje wspólnego...”, *op.cit.*

przyznania takiej ochrony, osiągnęła poziom na tyle wysoki, że istnieją istotne podstawy, aby uznać, iż jeśli dana osoba wróci do omawianego państwa lub regionu, może narazić się na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej i zindywidualizowanej krzywdy ze względu na sam fakt przebywania na tym obszarze⁹³.

W drugim wyroku, wydanym w czterech połączonych sprawach dotyczących decyzji o pozbawieniu statusu uchodźcy w Niemczech, sąd unijny odniósł się do problemów związanych z interpretacją kilku przepisów dyrektywy 2004/83/WE, w szczególności jej art. 11 ust. 1 lit. e, stanowiącego, iż obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec przestaje być uchodźcą, jeśli z powodu ustania okoliczności, w związku z którymi został uznany za uchodźcę, nie może dłużej kontynuować odmawiania skorzystania z ochrony państwa, którego jest obywatelem. Jak stwierdził Trybunał Sprawiedliwości, art. 11 ust. 1 lit. e należy interpretować w ten sposób, że dana osoba traci status uchodźcy, jeżeli w wyniku znaczącej i długotrwałej zmiany okoliczności panujących w państwie trzecim ustały okoliczności uzasadniające jej obawę przed prześladowaniem z jednego z powodów wymienionych w art. 2 lit. c dyrektywy 2004/83/WE, w związku z którymi została ona uznana za uchodźcę, i nie istnieją inne powody uzasadniające obawę przed prześladowaniem w rozumieniu art. 2 lit. c. Na potrzeby oceny charakteru zmiany okoliczności właściwe organy państwa członkowskiego powinny zweryfikować, biorąc pod uwagę indywidualną sytuację danego uchodźcy, czy określone w art. 7 ust. 1 dyrektywy podmioty zapewniające ochronę podjęły racjonalne działania mające na celu zapobieżenie prześladowaniom, czy

⁹³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 17 lutego 2009 roku w sprawie C-465/07 *Meki Elgafaji i Noor Elgafaji przeciwko Staatssecretaris van Justitie*, Zb. Orz. 2009, s. I-00921, pkt 45. Na ten temat zob. także A.M. COLLINS, „Recent developments in asylum and immigration law before the Court of Justice”, *ERA Forum*, 2009, 9 (4), s. 584 i n.; *Safe at Last? Law and Practice in Selected EU Member States with Respect to Asylum-Seekers Fleeing Indiscriminate Violence. A UNHCR Research Project*, Geneva 2011, s. 29 i n.

posiadają w szczególności sprawny system prawny pozwalający na wykrywanie, ściganie i karanie działań stanowiących prześladowania oraz czy w razie pozbawienia danej osoby statusu uchodźcy będzie ona miała dostęp do tej ochrony. Podmioty zapewniające ochronę określone w art. 7 ust. 1 lit. b mogą obejmować organizacje międzynarodowe kontrolujące państwo lub znaczącą część jego terytorium, również w formie obecności na tym terytorium oddziałów międzynarodowych. Trybunał zauważył również, że jeżeli ustały okoliczności, na podstawie których nadano status uchodźcy, to kryterium prawdopodobieństwa obowiązujące przy dokonywanej przez właściwe organy państwa członkowskiego weryfikacji innych okoliczności uzasadniających obawę danej osoby przed prześladowaniem z tego samego powodu co wcześniej albo z innego spośród powodów określonych w art. 2 lit. c dyrektywy 2004/83/WE, które służy do oceny zagrożenia wynikającego z tych innych okoliczności, jest takie samo, jak kryterium prawdopodobieństwa stosowane przy nadawaniu statusu uchodźcy. I wreszcie, art. 4 ust. 4 dyrektywy, w zakresie, w jakim dostarcza wskazówek dotyczących znaczenia wcześniejszego prześladowania lub zagrożenia takim prześladowaniem pod względem jego mocy dowodowej, może znajdować zastosowanie, jeżeli właściwe organy zmierzają do pozbawienia danej osoby statusu uchodźcy na podstawie art. 11 ust. 1 lit. e, a ona powołuje się w celu wykazania dalszego istnienia uzasadnionej obawy przed prześladowaniem na okoliczności inne niż te, na podstawie których została uznana za uchodźcę. Jednakże będzie tak zwykle tylko wówczas, gdy powód prześladowania różni się od przyjętego w momencie nadawania statusu uchodźcy, a wcześniejsze prześladowanie lub zagrożenie takim prześladowaniem faktycznie miało miejsce i wykazuje związek z powodem prześladowania badanym na tym etapie⁹⁴.

⁹⁴ Wyrok Trybunału z dnia 2 marca 2010 roku w sprawach połączonych C-175/08, C-176/08, C-178/08 i C-179/08 *Aydin Salahadin Abdulla (C-175/08), Kamil Hasan (C-176/08), Ahmed Adem, Hamrin Mosa Rashi (C-178/08), Dler Jamal (C-179/08) przeciwko Bundesrepublik Deutschland*, niepublikowany w Zb. Orz., pkt 101.

W trzecim wyroku Trybunał Sprawiedliwości zajął się jednym z powodów wyłączenia z możliwości bycia uchodźcą. Zgodnie mianowicie z art. 12 ust. 1 lit. a zdanie pierwsze, obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec zostaje wyłączony z możliwości bycia uchodźcą, jeżeli jest objęty zakresem art. 1 ust. D Konwencji genewskiej, odnoszącego się do ochrony lub pomocy organów lub agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych innych niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców. Trybunał Sprawiedliwości uznał, że do celów stosowania art. 12 ust. 1 lit. a zdanie pierwsze dyrektywy 2004/83/WE dana osoba korzysta z ochrony i pomocy agencji Organizacji Narodów Zjednoczonych innej niż Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, jeżeli osoba ta rzeczywiście otrzymuje ochronę lub pomoc ze strony wspomnianej agencji. Sąd krajowy zmierzał w tym przypadku do ustalenia, czy korzystanie z ochrony i pomocy należy rozumieć jako prawo do ochrony i pomocy, czy też jako rzeczywiste otrzymywanie ochrony i pomocy. Trybunał luksemburski w uzasadnieniu wyraził pogląd, że z jasnego brzmienia art. 1 ust. D Konwencji genewskiej wynika, iż jedynie osoby, które rzeczywiście otrzymują pomoc udzielaną przez agencję ONZ, są objęte klauzulą wyłączającą. Klauzula ta powinna, jako taka, podlegać wykładni ścisłej i nie może obejmować również osób, które jedynie kwalifikują się lub kwalifikowały się w przeszłości do korzystania z ochrony lub pomocy tej agencji⁹⁵.

Czwarty wyrok został wydany w dwóch połączonych sprawach dotyczących innych klauzul wyłączających z art. 12 dyrektywy 2004/83/WE. Zgodnie z art. 12 ust. 2 lit. b i c, obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec zostaje wyłączony z możliwości bycia uchodźcą wówczas, gdy występują poważne powody, by uważać, że popełnił poważne przestępstwo o charakterze innym niż polityczne poza państwem uchodźstwa

⁹⁵ Wyrok Trybunału z dnia 17 czerwca 2010 roku w sprawie C-31/09 *Nawras Bolbol przeciwko Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal*, niepublikowany w Zb. Orz., pkt 51 i 57.

przed jego przyjęciem jako uchodźcy lub jest winny czynów sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych, określonymi w preambule oraz art. 1 i 2 Karty Narodów Zjednoczonych. Zdaniem Trybunału Sprawiedliwości, wykładni art. 12 ust. 2 lit. b i c należy dokonywać w ten sposób, że okoliczność, iż dana osoba należała do organizacji ujętej w wykazie osób, grup i podmiotów znajdującym się w załączniku do wspólnego stanowiska 2001/931/WPZiB⁹⁶ w związku z jej zaangażowaniem w akty terrorystyczne oraz że aktywnie popierała walkę zbrojną prowadzoną przez tę organizację, nie przesądza automatycznie o istnieniu poważnych powodów, by uważać, że dopuściła się ona poważnego przestępstwa o charakterze innym niż polityczne lub czynów sprzecznych z celami i zasadami Organizacji Narodów Zjednoczonych. Stwierdzenie w powyższym kontekście, że występują poważne powody, aby uważać, że dana osoba popełniła takie poważne przestępstwo lub jest winna takich czynów, wymaga indywidualnej oceny konkretnych okoliczności w celu ustalenia, czy akty popełnione przez organizację spełniają przesłanki ustanowione w tych przepisach oraz czy istnieje możliwość przypisania danej osobie, z uwzględnieniem standardów dowodowych wymaganych w art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/83/WE, indywidualnej odpowiedzialności za te czyny. Dalej Trybunał stwierdził, że wyłącznie możliwości uznania za uchodźcę na podstawie art. 12 ust. 2 lit. b lub c dyrektywy 2004/83/WE nie jest uzależnione od okoliczności, iż dana osoba stanowi aktualne zagrożenie dla przyjmującego państwa członkowskiego. Ponadto, wyłączenie możliwości uznania za uchodźcę na tejże podstawie prawnej nie wymaga przeprowadzenia odnoszącego się do danego przypadku badania proporcjonalności. W tym samym orzeczeniu sąd unijny sformułował bardzo ważną zasadę na gruncie art. 3 dyrektywy 2004/83/WE, w myśl którego państwa członkowskie mogą wprowadzać

⁹⁶ Wspólne stanowisko Rady 2001/931/WPZiB z dnia 27 grudnia 2001 roku w sprawie zastosowania szczególnych środków w celu zwalczania terroryzmu (Dz. Urz. WE L 344 z 28 grudnia 2001 roku, s. 93).

lub utrzymywać bardziej korzystne normy dla określenia, kto kwalifikuje się jako uchodźca lub jako osoba podlegająca ochronie uzupełniającej, oraz dla określenia istoty ochrony międzynarodowej, w zakresie, w jakim normy te są zgodne z dyrektywą. Trybunał wyjaśnił, że wykładni art. 3 należy dokonywać w ten sposób, iż państwa członkowskie mogą uznać prawo do azylu na podstawie swojego prawa krajowego w stosunku do osoby wyłączonej z możliwości uznania za uchodźcę na podstawie art. 12 ust. 2 dyrektywy 2004/83/WE, o ile ten inny rodzaj ochrony nie niesie z sobą niebezpieczeństwa pomylenia go ze statusem uchodźcy w rozumieniu dyrektywy⁹⁷.

Czwartym najważniejszym elementem wspólnego europejskiego systemu azylowego w pierwszym etapie jego tworzenia są wspólne minimalne normy dotyczące procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy, zawarte w dyrektywie 2005/85/WE. Z chwilą jej przyjęcia w dniu 1 grudnia 2005 roku, kończącego żmudne i pełne kontrowersji negocjacje, za zamkniętą uznano pierwszą fazę harmonizacji prawa azylowego państw członkowskich Unii Europejskiej⁹⁸. Dla celów tego aktu wnioskiem o udzielenie azylu jest wniosek złożony przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, który może być rozumiany jako wniosek o zapewnienie przez państwo członkowskie ochrony międzynarodowej na podstawie Konwencji genewskiej (art. 2 lit. b). Dyrektywę 2005/85/WE stosuje się do wszystkich wniosków o udzielenie azylu złożonych na terytorium państwa członkowskiego, w tym na granicy lub w strefach tranzytowych, oraz do cofania statusu uchodźcy. Ponadto, państwa

⁹⁷ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 9 listopada 2010 roku w sprawach połączonych C-57/09 i C-101/09 *Bundesrepublik Deutschland przeciwko B (C-57/09), D (C-101/09)*, przy udziale: *Vertreter des Bundesinteresses beim Bundesverwaltungsgericht (C-57/09 i C-101/09)*, *Bundesbeauftragter für Asylangelegenheiten beim Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (C-101/09)*, niepublikowany w Zb. Orz., pkt 122.

⁹⁸ T. LÖHR, *Einführung: Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht – Eine kritische Zwischenbilanz*, [w:] *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht...*, *op.cit.*, s. 9.

członkowskie mogą podjąć decyzję o stosowaniu przepisów dyrektywy w postępowaniach w sprawie wniosków o jakikolwiek rodzaj ochrony międzynarodowej (art. 3 ust. 1 i 4). Dyrektywa proceduralna reguluje szereg istotnych elementów postępowania o nadanie statusu uchodźcy oraz o cofnięcie tego statusu.

Rozdział II, zatytułowany „Podstawowe zasady i gwarancje”, zawiera przepisy dotyczące: dostępu do procedury (art. 6), prawa do pozostawania w państwie członkowskim podczas rozpatrywania wniosku (art. 7), wymogów dotyczących rozpatrywania wniosków, takich jak nieodrzućanie lub niepozostawianie bez rozpatrzenia wniosków z powodu ich niezłożenia w najkrótszym możliwym terminie, stosowanie indywidualnego, obiektywnego i bezstronnego podejścia do wniosków, korzystanie z precyzyjnych i aktualnych informacji z różnych źródeł o ogólnej sytuacji panującej w krajach pochodzenia lub tranzytu, wyposażenie personelu rozpatrującego wnioski i podejmującego decyzje w wiedzę dotyczącą właściwych standardów stosowanych w dziedzinie prawa azylowego i uchodźczego (art. 8), wymogów dotyczących podejmowania decyzji przez organ rozpatrujący, takich jak wydawanie decyzji na piśmie oraz pisemne uzasadnienie faktyczne i prawne wraz z informacją o sposobach odwołania się w przypadku decyzji negatywnych (art. 9), gwarancji udzielanych osobom ubiegającym się o azyl, w tym prawa do informacji o procedurze oraz związanych z nią prawach i obowiązkach, a także ewentualnych skutkach nieprzestrzegania obowiązków i braku współpracy z organami, prawa do pomocy tłumacza, prawa do kontaktu z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców lub jakąkolwiek inną organizacją działającą w jego imieniu na terytorium danego państwa członkowskiego, prawa do otrzymania w rozsądnym terminie zawiadomienia o decyzji organu rozpatrującego i jej wyniku (art. 10), obowiązków osób ubiegających się o azyl (art. 11), przesłuchania i dotyczących go wymogów (art. 12 i 13), statusu protokołu z przesłuchania (art. 14), prawa do pomocy i reprezentacji prawnej oraz ich zakresu

(art. 15 i 16), gwarancji dla małoletnich bez opieki (art. 17), zatrzymania (art. 18), procedury w przypadku wycofania wniosku i domniemanego wycofania lub zaprzestania popierania wniosku (art. 19 i 20), roli Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (art. 21), zbierania informacji w poszczególnych sprawach (art. 22).

Postępowanie w pierwszej instancji zostało uregulowane w rozdziale III dyrektywy 2005/85/WE, który zawiera artykuły poświęcone: procedurze rozpatrywania wniosku (art. 3), procedurom szczególnym stanowiącym odstępstwo od podstawowych zasad i gwarancji rozdziału II (art. 24), procedurom granicznym (art. 35), wnioskowi niedopuszczalnemu (art. 25), wnioskowi bezzasadnym (art. 28), kolejnym wnioskowi (art. 32), koncepcjom pierwszego kraju azylu, bezpiecznego kraju trzeciego i europejskich bezpiecznych krajów trzecich (art. 26, 27 i 36), koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia (art. 31), a także skutkom niestawiennictwa w ośrodku przyjmowania uchodźców lub przed właściwymi organami (art. 33). Rozdział IV dyrektywy 2005/85/WE dotyczy procedury cofania statusu uchodźcy, zaś rozdział V – procedur odwoławczych. Zgodnie z koncepcją pierwszego kraju azylu, państwo może być uważane za pierwszy kraj azylu dla danej osoby ubiegającej się o azyl, jeżeli została ona uznana w tym państwie za uchodźcę i nadal może korzystać z ochrony gwarantowanej jej w związku z nadanym statusem lub w inny sposób korzysta z wystarczającej ochrony w tym państwie, łącznie z ochroną zapewnioną na podstawie zasady *non-refoulement*, pod warunkiem, że będzie podlegać readmisji do tego państwa. Do koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego państwa członkowskie mogą odwoływać się w sytuacji, gdy właściwe organy upewniły się, że osoba ubiegająca się o azyl będzie traktowana w danym państwie trzecim tak, że jej życie ani wolność nie będą zagrożone z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych oraz że będzie przestrzegana zasada *non-refoulement*, a ponadto że będzie przestrzegany określony w prawie międzynarodowym zakaz wydalania, gdy byłoby

ono sprzeczne z prawem do wolności od tortur oraz okrutnego, nieludzkiego lub poniżającego traktowania, a przy tym istnieje możliwość ubiegania się o status uchodźcy i – jeśli zostanie on przyznany – otrzymania ochrony w zgodzie z postanowieniami Konwencji genewskiej. Za europejski bezpieczny kraj trzeci państwo może być uznane, gdy ratyfikowało i przestrzega postanowień Konwencji genewskiej bez jakichkolwiek ograniczeń geograficznych, posiada ustanowione prawem procedury azylowe, ratyfikowało Europejską Konwencję o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i przestrzega jej postanowień, w tym norm odnoszących się do skutecznych środków odwoławczych, oraz zostało określone jako bezpieczne przez Radę, która miała przyjmować wspólną listę państw trzecich uważanych za bezpieczne kraje trzecie. Natomiast zgodnie z koncepcją bezpiecznego kraju pochodzenia, państwo trzecie może, w następstwie indywidualnego rozpatrzenia wniosku, być uznane za bezpieczny kraj pochodzenia dla konkretnej osoby ubiegającej się o azyl jedynie wówczas, gdy posiada ona obywatelstwo tego państwa lub jest bezpaństwowcem i uprzednio stale zamieszkiwała w tym państwie oraz nie podała żadnych poważnych podstaw do nieuznawania tego państwa za bezpieczny kraj pochodzenia w jej szczególnej sytuacji i w związku ze spełnieniem warunków otrzymania ochrony międzynarodowej⁹⁹.

W sprawozdaniu z dnia 8 września 2010 roku na temat transpozycji i stosowania dyrektywy proceduralnej Komisja Europejska przedstawiła następujące wnioski:

- ustawodawstwa państw członkowskich odzwierciedlają zasadniczo definicje zawarte w dyrektywie, jednakże w kilku państwach definicja osoby ubiegającej się o azyl nie uwzględniała wyraźnie wymogu uznawania osoby za ubiegającą się o azyl aż do momentu podjęcia ostatecznej decyzji;

⁹⁹ I. WRÓBEL, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 183 i n.

- wszystkie państwa członkowskie zapewniają pod względem formalnym prawo do ubiegania się o azyl, aczkolwiek krajowe systemy dostępu różnią się znacznie od siebie – w niektórych państwach członkowskich organy ścigania, w szczególności policja lub straż graniczna, mają uprawnienia do przyjmowania wniosków o udzielenie azylu, w innych – wniosek należy złożyć w wyznaczonym miejscu, takim jak ośrodek przyjmowania wniosków lub siedziba organu rozpatrującego, ponadto część państw członkowskich stwarza możliwość złożenia wniosku nie tylko przez rodziców w imieniu pozostających pod ich opieką małoletnich, ale także w imieniu osób dorosłych znajdujących się pod opieką wnioskodawcy, jak również przez samych małoletnich powyżej pewnej granicy wieku oraz opiekunów prawnych lub innych przedstawicieli w imieniu osoby małoletniej pozostającej bez opieki;
- terminy przewidziane na dopełnienie formalności związanych ze złożeniem wniosku są różne w poszczególnych państwach członkowskich – od kilku miesięcy do kilku dni;
- ustawodawstwa krajowe uznają powszechnie prawo do pozostawania w przyjmującym państwie członkowskim podczas oczekiwania na wynik postępowania w pierwszej instancji, niejednolicie podchodzą jednak do sytuacji wyjątkowych związanych z wydawaniem osób lub ekstradycją;
- państwa członkowskie stosują się z reguły do zasady, zgodnie z którą wniosku o udzielenie azylu nie można odrzucić ani pozostawić bez rozpatrzenia wyłącznie dlatego, że nie został on złożony w najkrótszym możliwym terminie;
- mniej niż połowa państw członkowskich transponowała z wystarczającą przejrzystością i dokładnością normy nakazujące rozpatrywanie wniosków indywidualnie, obiektywnie i bezstronnie przez właściwy personel w oparciu o dokładne i aktualne informacje z kraju pochodzenia;

- państwa członkowskie wymagają z reguły, by właściwe organy wydały decyzje na piśmie oraz by decyzje odmowne zawierały pisemne uzasadnienie faktyczne i prawne oraz informacje o sposobach odwołania się od decyzji, w odniesieniu jednak do struktury i treści decyzji istnieją duże rozbieżności, występują także braki w uzasadnieniach;
- normy dotyczące prawa do informacji, prawa do pomocy tłumacza oraz prawa do powiadomienia o decyzji, jej wynikach i możliwości wniesienia odwołania zostały transponowane i są stosowane w sposób zadowalający, z wyjątkiem jednego państwa członkowskiego, w którym osoby ubiegające się o azyl nie były właściwie informowane o decyzji i przysługujących im prawach do odwołania się;
- wszystkie państwa członkowskie zapewniają prawo do przesłuchania, przy czym niektóre z nich korzystają z dopuszczalnych wyjątków, jednakże w kilku przypadkach krajowe rozwiązania odstępują od brzmienia tekstu dyrektywy 2005/85/WE, zaś w odniesieniu do wybranych innych kwestii związanych z przesłuchaniami ustawodawstwo niektórych państw członkowskich nie jest wystarczająco jednoznaczne;
- duże różnice w praktyce państw członkowskich występują w przypadku wymogu sporządzenia sprawozdania z przesłuchania i udostępnienia go wnioskodawcy – w części państw członkowskich sporządza się sprawozdanie, w innych – transkrypcję, a w jeszcze innych – zapis audio lub audiowizualny, przy czym tylko niektóre państwa członkowskie stwarzają wnioskodawcy możliwość wniesienia uwag do dokumentu z przesłuchania, jak również tylko niektóre z nich zapewniają dostęp do takiego dokumentu już w toku postępowania w pierwszej instancji;
- prawo do pomocy i reprezentacji prawnej, choć zapewnione we wszystkich państwach członkowskich, jest rozumiane niejednolicie w odniesieniu do odpłatności/nieodpłatności, etapu/etapów postępowania oraz warunków skorzystania z pomocy;

- wszystkie państwa członkowskie zapewniają reprezentację małoletnich bez opieki podczas postępowania, aczkolwiek występują w tym zakresie znaczne różnice pod względem rozwiązań instytucjonalnych, zaangażowanych organów oraz roli i kwalifikacji opiekuna;
- kwestie dotyczące terminu wydania decyzji w sprawie wniosku o udzielenie azylu, traktowania priorytetowego lub przyspieszania postępowania oraz odrzucania wniosku bezzasadnego lub oczywiście bezzasadnego są regulowane na poziomie krajowym rozmaicie, w ramach pozostawionej państwom członkowskim swobody, a przy tym nie zawsze w zgodzie z dyrektywą 2005/85/WE;
- pojęcie wniosków niedopuszczalnych jest stosowane do wniosków osób, którym inne państwo członkowskie przyznało już status uchodźcy, wniosków osób pochodzących z pierwszego kraju azylu, wniosków osób pochodzących z bezpiecznego kraju trzeciego, wniosków osób, którym przyznano status o równoważnych prawach i świadczeniach co status uchodźcy lub które złożyły odpowiedni wniosek, wniosków osób dorosłych pozostających pod opieką innej osoby, które zostały już wcześniej objęte wnioskiem złożonym w ich imieniu i co do których nie pojawiły się żadne nowe fakty, a także identycznych kolejnych wniosków, tak więc państwa członkowskie przyjęły bardzo różne rozwiązania w tym zakresie, a w kilku przypadkach ustawodawstwo krajowe określa podstawy uznania wniosku za niedopuszczalny nieprzewidziane w dyrektywie 2005/85/WE;
- fakultatywna koncepcja pierwszego kraju azylu nie została przyjęta przez część państw członkowskich, natomiast pozostałe rozmaicie rozumieją „wystarczającą ochronę” w państwie trzecim, która jest jednym z warunków uznania państwa trzeciego za pierwszy kraj azylu;
- fakultatywnych przepisów wprowadzających pojęcie bezpiecznego kraju trzeciego część państw członkowskich nie transponowała w ogóle, podczas gdy pozostałe uczyniły to zasadniczo w sposób

zgodny z dyrektywą 2005/85/WE, lecz pojęcie to stosują w praktyce rzadko;

- koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia również została pominięta przez część państw członkowskich, natomiast między państwami członkowskimi stosującymi procedury w ramach tej koncepcji istnieją duże różnice;
- procedury graniczne przewidziano w ponad połowie państw członkowskich, ale różnią się one znacznie, jeśli chodzi o zakres personalny, podstawy i rodzaje decyzji oraz ograniczenia czasowe i gwarancje – rozwiązania przyjęte w poszczególnych państwach odzwierciedlają z reguły podstawowe zasady i gwarancje określone w dyrektywie 2005/85/WE;
- przepisy dyrektywy dotyczące wycofania statusu uchodźcy zostały implementowane w państwach członkowskich z reguły prawidłowo;
- dostęp do skutecznego środka odwoławczego przed sądem lub trybunałem został zapewniony we wszystkich państwach członkowskich, choć i tu rozwiązania krajowe różnią się pod względem rodzaju organu sądowego lub innego, terminu składania odwołań, zakresu stosowania zasady automatycznego skutku zawieszającego oraz zakresu kontroli sądowej¹⁰⁰.

Analiza leżąca u podstaw sprawozdania z transpozycji i stosowania dyrektywy 2005/85/WE potwierdziła, że niektóre fakultatywne przepisy i klauzule odstępowania przyczyniły się do rozprzestrzenienia się różnorodnych rozwiązań w Unii Europejskiej, a gwarancje proceduralne znacznie różnią się pomiędzy państwami członkowskimi, co w szczególności dotyczy procedur przyspieszonych, koncepcji bezpiecznego kraju

¹⁰⁰ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady na temat stosowania dyrektywy 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich, Bruksela, dnia 8 września 2010 roku, KOM(2010) 465 wersja ostateczna, s. 4 i n.

pochodzenia i bezpiecznego kraju trzeciego, przesłuchań, pomocy prawnej i dostępu do skutecznego środka odwoławczego. W kilku przypadkach zidentyfikowano także niepełną lub nieprawidłową transpozycję i błędne stosowanie, w efekcie czego znaczna część decyzji wydanych w pierwszej instancji została później unieważniona w wyniku odwołania. Podsumowując, cel, którym było stworzenie równych szans w ramach procedur azylowych, nie został w pełni osiągnięty¹⁰¹.

Chyba żaden inny akt prawa wtórnego Unii Europejskiej nie był przedmiotem tylu kontrowersji i dyskusji co dyrektywa proceduralna¹⁰². Akt ten miał służyć ustanowieniu standardów minimalnych dla postępowań azylowych, jednakże zawiera nie tylko normy proceduralne, lecz także normy określające materialne przesłanki udzielenia ochrony międzynarodowej w związku z klauzulami dotyczącymi państw trzecich. Jeszcze przed opublikowaniem przez Komisję Europejską pierwszego sprawozdania dotyczącego dyrektywy 2005/85/WE pisano, że jest wątpliwe, by został osiągnięty cel tego aktu, gdyż prawodawca unijny wykazał się w jego przypadku niekonsekwencją, pozostawiając państwom członkowskim w wielu obszarach znaczną swobodę co do odstępstw. Dążenie do harmonizacji prawa azylowego w ramach Unii Europejskiej ustąpiło więc wysiłkom zmierzającym do ochrony interesów narodowych. Zapewnieniu wysokiej jakości postępowań azylowych w państwach członkowskich dyrektywa 2005/85/WE nie stoi wprawdzie na przeszkodzie, jednak wspiera ją tylko warunkowo. Z jednej strony, zostały zdefiniowane standardy minimalne, z drugiej – są one równoważone wieloma możliwościami odstąpienia od nich. Jeśli chodzi o poszczególne postanowienia dyrektywy,

¹⁰¹ *Ibidem*, s. 18.

¹⁰² Na ten temat zob. M. GONDEK, „Harmonizacja prawa azylowego”, *Z Obcej Ziemi*, 2002, nr 17, http://www.unhcr.pl/publikacje/zobcejziemi/nr17/harmonizacja_prawa.php, dostęp: 21.01.2007 r.; „Parlament Europejski zgłosił poprawki do dyrektywy azylowej”, *Biuletyn Migracyjny*, 2005, nr 3, s. 6; „Rada UE przyjęła kontrowersyjną dyrektywę azylową”, *Biuletyn Migracyjny*, 2006, nr 4, s. 6.

z największą krytyką spotkały się: możliwość odstąpienia od przesłuchania wnioskodawcy w ramach stosowania koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego, wysokie wymagania przy obalaniu domniemania odnoszącego się do bezpiecznego kraju pochodzenia, możliwość dokonania ekstradycji wnioskodawcy do państwa trzeciego w czasie trwania postępowania azylowego z uwagi na jej problematyczność w sytuacji, gdy wniosek ekstradycyjny pochodzi od państwa, w którym wnioskodawca, według jego oświadczeń, był prześladowany, zasadniczo wszystkie dopuszczalne wyjątki od gwarancji proceduralnych rozdziału II analizowane z punktu widzenia prawa międzynarodowego, możliwe wyłączenie skutku zawieszającego środków odwoławczych, cała koncepcja europejskich bezpiecznych krajów trzecich jako umożliwiająca wyłączenie z góry badania wniosku o udzielenie azylu i w ten sposób stwarzająca niebezpieczeństwo naruszenia Konwencji genewskiej oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności i dlatego określana mianem „może najbardziej nieważnej normy prawa Wspólnoty Europejskiej”¹⁰³.

Jak pokazało sprawozdanie Komisji Europejskiej, a także wnikliwa analiza Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, obawy i krytyczne opinie wyrażane w okresie prac nad dyrektywą

¹⁰³ R. HOFMANN, PH.B. DONATH, „Die Asylverfahrensrichtlinie unter besonderer Berücksichtigung völkerrechtlicher Standards”, [w:] *Europäisches Flüchtlings- und Einwanderungsrecht...*, *op.cit.*, s. 19 oraz 44 i n. Zob. także I. BOCCARDI, *Europe and Refugees. Towards an EU Asylum Policy*, The Hague 2002, s. 191; UNHCR *annotated comments on the amended proposal for a Council Directive on minimum standards on procedures in Member States for granting and withdrawing refugee status (COM(2002) 326 final of 18 June 2002, presented by the Commission)*, Geneva 2003; S. PEERS, *EU law on asylum procedures: An assault on human rights?*, Statewatch analysis, <http://www.statewatch.org/news/2003/nov/sp-asylum-nov.pdf>, dostęp: 18.08.2011 r.; A. ZOLL, „Prawa cudzoziemców w Unii Europejskiej”, *Z Obcej Ziemi*, 2004, nr 20, http://www.unhcr.pl/publikacje/zobcejziemi/nr20/prawa_w_ue.php, dostęp: 21.01.2007 r.; „UNHCR: przepisy azylowe UE nie mogą być sprzeczne z prawem międzynarodowym”, *Z Obcej Ziemi*, 2004, nr 21, http://www.unhcr.pl/publikacje/zobcejziemi/nr21/przepisy_azylowe.php, dostęp: 21.01.2007 r.; A. SOBIECH, „Polityka azylowa w Unii Europejskiej – aktualny stan prawny”, *Z Obcej Ziemi*, 2004, nr 21, http://www.unhcr.pl/publikacje/zobcejziemi/nr21/polityka_azylowa.php, dostęp: 21.01.2007 r.

proceduralną oraz po jej przyjęciu, dotyczące „luk w ochronie”, stwarzających ryzyko naruszenia prawa międzynarodowego i europejskiego, okazały się zasadne¹⁰⁴. Niedociągnięcia stwierdzone przy badaniu transpozycji i stosowania dyrektywy 2005/85/WE nie są drobne, lecz niezmiernie istotne z punktu widzenia praw przyznanych przez dyrektywę osobom ubiegającym się o azyl. Pierwszym z brzegu przykładem jest wadliwe skonstruowanie w ustawodawstwach krajowych definicji osoby ubiegającej się o azyl, co wpływa negatywnie na status takiej osoby w okresie oczekiwania na wynik odwołania od decyzji odmawiającej udzielenia ochrony. Duży niepokój musi budzić fakt, że przypadki niezgodności z dyrektywą odnotowano w zakresie, w jakim samej dyrektywie można postawić poważne zarzuty w świetle prawa międzynarodowego. Państwa członkowskie nie tylko nie korzystają z możliwości wprowadzenia lub utrzymania korzystniejszych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy (art. 5), ale nie osiągają nawet dyskusyjnego poziomu ochrony przewidzianego w dyrektywie. Największym problemem w kontekście tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego są, podobnie jak w przypadku wspólnych minimalnych norm materialnych, zbyt duże różnice między ustawodawstwami i praktykami krajowymi w odniesieniu do postępowań azylowych. Odmienności te przekładają się na zróżnicowaną sytuację prawną osób ubiegających się o azyl w poszczególnych państwach członkowskich. Zarówno status takich osób w postępowaniu, jak i forma oraz elementy merytoryczne decyzji w sprawie ich wniosków o udzielenie azylu powinny być maksymalnie zbliżone w skali całej Unii Europejskiej, skoro obowiązuje zasada jednego państwa członkowskiego rozpatrującego wnioski, w rezultacie czego decyzja wydana przez to państwo jest uznawana przez pozostałe państwa członkowskie jako rodząca skutki prawne także w ich systemach prawnych.

¹⁰⁴ *Improving asylum procedures. Comparative analysis and recommendations for law and practice. A UNHCR research project on the application of key provisions of the Asylum Procedures Directive in selected Member States*, Geneva 2010, s. 91.

Badacze i komentatorzy przeczuwali problemy z utrzymaniem w mocy niektórych postanowień dyrektywy proceduralnej, co znalazło potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości. W pierwszym wyroku dotyczącym tego aktu Trybunał stwierdził nieważność art. 29 ust. 1 i 2 oraz art. 36 ust. 3. Dwa pierwsze z unieważnionych przepisów dotyczyły przyjmowania przez Radę wspólnej minimalnej listy państw trzecich, które państwa członkowskie uznają za bezpieczne kraje pochodzenia, oraz wprowadzania zmian do tej listy. Natomiast trzeci przepis regulował przyjmowanie i zmienianie przez Radę wspólnej listy państw trzecich, które są uznawane za europejskie bezpieczne kraje trzecie. Samych koncepcji bezpiecznych krajów pochodzenia oraz europejskich bezpiecznych krajów trzecich Trybunał nie zakwestionował, gdyż nie były one przedmiotem skargi Parlamentu Europejskiego. W centrum zainteresowania znalazły się kwestie proceduralne, a dokładnie procedura przyjmowania aktu prawa Unii Europejskiej przewidziana w zaskarżonych przepisach, niezgodna z procedurą określoną w Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską. Trybunał stwierdził, że wprowadzając do dyrektywy 2005/85/WE wtórne podstawy prawne utworzone zaskarżonymi przepisami, Rada naruszyła art. 67 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, wykraczając w ten sposób poza kompetencje powierzone jej Traktatem¹⁰⁵.

W drugim i, jak dotąd, ostatnim wyroku dotyczącym dyrektywy 2005/85/WE Trybunał Sprawiedliwości wyjaśnił, że jej art. 39 oraz zasadę skutecznej ochrony sądowej należy interpretować w ten sposób, że nie stoją one na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu, na mocy którego nie może zostać wniesiony żaden samodzielny środek odwoławczy od decyzji właściwego organu krajowego o rozpatrzeniu wniosku

¹⁰⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 maja 2008 roku w sprawie C-133/06 *Parlament Europejski popierany przez Komisję Wspólnot Europejskich przeciwko Radzie Unii Europejskiej popieranej przez Republikę Francuską*, Zb. Orz. 2008, s. I-03189, pkt 61 i 69.

o udzielenie azylu w ramach procedury przyspieszonej, o ile powody, które skłoniły organ do rozpatrzenia wniosku w ramach procedury przyspieszonej, mogą być skutecznie poddane kontroli sądowej w ramach skargi, której przedmiotem może być ostateczna decyzja oddalająca, czego ocena należy do sądu krajowego. Trybunał Sprawiedliwości poczynił jednocześnie szereg ważnych spostrzeżeń na temat prawa do skutecznego środka odwoławczego w postępowaniu azylowym. Zdaniem Trybunału, decyzje, od których ubiegającemu się o azyl powinien przysługiwać środek odwoławczy na mocy art. 39 ust. 1 dyrektywy 2005/85/WE, to te, które stanowią o nieuwzględnieniu wniosku o udzielenie azylu z powodów merytorycznych lub w danym przypadku z powodów formalnych lub proceduralnych, które uniemożliwiają wydanie decyzji co do meritum sprawy. Przepis ten nie odnosi się ani do decyzji wstępnych w stosunku do decyzji co do meritum sprawy, ani do decyzji w przedmiocie organizacji postępowania. Tymczasem decyzja w przedmiocie procedury, która ma być zastosowana do rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu, rozpatrywana w sposób autonomiczny i niezależny od decyzji ostatecznej, która uwzględnia ten wniosek albo go odrzuca, stanowi akt przygotowawczy do decyzji ostatecznej rozstrzygającej w przedmiocie wniosku. Przepis art. 39 ust. 1 dyrektywy 2005/85/WE należy więc interpretować w ten sposób, że nie wymaga on, by prawo krajowe przewidywało szczególny lub samodzielny środek odwoławczy od decyzji o rozpatrzeniu wniosku o udzielenie azylu w ramach procedury przyspieszonej. Z kolei artykuł 39 ust. 2 dyrektywy 2005/85/WE pozostawia państwom członkowskim decyzję co do terminów i innych zasad koniecznych do wdrożenia prawa do skutecznego środka odwoławczego, przewidzianego w art. 39 ust. 1¹⁰⁶.

¹⁰⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 28 lipca 2011 roku w sprawie C-69/10 *Brahim Samba Diouf przeciwko Ministre du Travail, de l'Emploi et de l'Immigration*, niepublikowany w Zb. Orz., pkt 42, 43, 45, 46, 55 i 71.

Rozpatrując kwestię, czy okoliczność, że ubiegający się o azyl nie może skorzystać z prawa do środka odwoławczego od decyzji właściwego organu administracyjnego o rozpatrzeniu wniosku w ramach procedury przyspieszonej, narusza prawo do skutecznego środka odwoławczego w tym znaczeniu, że ubiegający się o azyl nie byłby w stanie podważyć co do istoty decyzji odmawiającej mu przyznania statusu uchodźcy, Trybunał stwierdził, że brak środka odwoławczego na etapie przygotowawczym postępowania nie stanowi naruszenia prawa do skutecznego środka odwoławczego, pod warunkiem, że zgodność z prawem decyzji ostatecznej wydanej w ramach procedury przyspieszonej, a w szczególności powody, które skłoniły właściwy organ do odrzucenia wniosku o udzielenie azylu jako bezzasadnego, mogą być w sposób dogłębny zbadane przez sąd krajowy w ramach środka odwoławczego od decyzji o odrzuceniu wniosku. Istotne jest więc, by powody uzasadniające zastosowanie procedury przyspieszonej mogły być w sposób skuteczny zakwestionowane później przed sądem krajowym i zbadane przez ten sąd w ramach środka odwoławczego, którego przedmiotem może być decyzja ostateczna, zamykająca postępowanie dotyczące wniosku o udzielenie azylu. Cel dyrektywy 2005/85/WE polega na ustanowieniu wspólnych ram dla gwarancji umożliwiających zapewnienie pełnego poszanowania Konwencji genewskiej i praw podstawowych. Prawo do skutecznego środka odwoławczego stanowi podstawową zasadę prawa Unii. Skuteczne skorzystanie z tego prawa wymaga, by sąd krajowy mógł sprawdzić zasadność powodów, które skłoniły właściwy organ administracyjny do uznania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za bezzasadny lub stanowiący nadużycie, przy czym nie mogą one być objęte niewzruszalnym domniemaniem zgodności z prawem. Także w ramach tego środka odwoławczego sąd krajowy rozpatrujący sprawę powinien sprawdzić, czy decyzja o rozpatrzeniu wniosku o udzielenie azylu w ramach procedury przyspieszonej została wydana z poszanowaniem procedur i gwarancji podstawowych

przewidzianych w rozdziale II dyrektywy 2005/85/WE, jak to stanowi art. 23 ust. 4 tego aktu¹⁰⁷.

Trybunał Sprawiedliwości odniósł się także do kwestii, czy prawo Unii stoi na przeszkodzie uregulowaniu krajowemu powodującemu, że wybór procedury przyspieszonej zamiast procedury zwykłej skutkuje odmiennosciami, które przejawiają się co do istoty tym, iż dla osoby ubiegającej się o azyl przewidziane jest mniej korzystne traktowanie z punktu widzenia prawa do skutecznego środka odwoławczego, jako że może ona skorzystać ze środka odwoławczego tylko w terminie piętnastu dni i nie może skorzystać z dwuinstancyjności postępowania sądowego. Trybunał stwierdził w tym przypadku, że odmienności istniejące w uregulowaniu krajowym między procedurą przyspieszoną a zwykłą, które przejawiają się skróceniem terminu na wniesienie środka odwoławczego i brakiem dwuinstancyjności postępowania sądowego, związane są z charakterem ustanowionej procedury. Przepisy krajowe mogą mieć na celu zapewnienie szybszego rozpatrywania bezzasadnych lub niedopuszczalnych wniosków o udzielenie azylu, tak aby umożliwić skuteczniejsze rozpatrywanie wniosków złożonych przez osoby, w odniesieniu do których istnieją silne podstawy do nadania statusu uchodźcy. Jeżeli chodzi o okoliczność, że termin na wniesienie środka odwoławczego wynosi piętnaście dni w przypadku procedury przyspieszonej, a miesiąc w przypadku decyzji wydanej w ramach procedury zwykłej, ważne jest, by wyznaczony termin był rzeczywiście wystarczający na przygotowanie i wniesienie skutecznego środka odwoławczego. Odnośnie do postępowań uproszczonych nie wydaje się, by piętnastodniowy termin na wniesienie środka odwoławczego był niewystarczający na przygotowanie i wniesienie skutecznego środka odwoławczego, termin ten jawi się raczej jako rozsądny i proporcjonalny w stosunku do występujących praw i interesów. W odniesieniu do okoliczności, że ubiegającemu się o azyl jedynie w przypadku decyzji

¹⁰⁷ *Ibidem*, pkt 47, 56, 58 i 61.

wydanej w ramach zwykłej procedury przysługuje możliwość skorzystania z dwóch instancji sądowych, Trybunał zauważył, że dyrektywa 2005/85/WE nie wymaga wprowadzenia dwuinstancyjnego postępowania sądowego. Istotne jest tylko zapewnienie środka odwoławczego przed jedną instancją sądową, zgodnie z art. 39 dyrektywy 2005/85/WE. Zasada skutecznej ochrony sądowej przyznaje jednostce prawo dostępu do sądu, a nie do kilku instancji sądowych¹⁰⁸.

Najwcześniej przyjęte akty wtórnego prawa azylowego Wspólnoty Europejskiej (obecnie Unii Europejskiej) – rozporządzenie dublińskie oraz dyrektywy: recepcyjna, kwalifikacyjna i proceduralna – odzwierciedlają bardzo zróżnicowane motywy podmiotów uczestniczących w ich opracowywaniu i przyjmowaniu. Z jednej strony, dążono do ustalenia wspólnego zestawu praw i korzyści dla osób ubiegających się o ochronę i korzystających z niej w celu ograniczenia „siły przyciągania” bardziej szczodrych państw członkowskich, przyjmujących nieproporcjonalnie wysoką liczbę obywateli państw trzecich. U podstaw tego pakietu legislacyjnego znalazła się więc idea dzielenia się przez państwa członkowskie ciężarami związanymi z przyjmowaniem osób potrzebujących ochrony¹⁰⁹. Z drugiej strony, państwa członkowskie miały wielką ochotę ograniczyć liczbę osób otrzymujących ochronę, w szczególności uznawanych uchodźców. W rezultacie pakiet pozostawił miejsce na kontynuowanie przez państwa członkowskie ich własnych wcześniejszych praktyk, ponieważ wspólne minimalne standardy zostały określone na bardzo niskim poziomie. Dyrektywy jakby zapraszały państwa członkowskie z wysokimi

¹⁰⁸ *Ibidem*, pkt 64–67 i 69.

¹⁰⁹ Na temat europejskich koncepcji i debat dotyczących dzielenia się przez państwa członkowskie ciężarami związanymi z przyjmowaniem osób poszukujących ochrony zob. M. SCHIEFFER, *Die Zusammenarbeit der EU-Mitgliedstaaten in den Bereichen Asyl und Einwanderung*, Baden-Baden 1998, s. 201 i n.; S. PFOHMAN, S. AMRUTE, „Refugee Decentralisation in Europe”, [w:] *The Decentralisation of Asylum. Refugee Reception Procedures in the European Union*, red. J. BLASCHKE, S. PFOHMAN, Berlin 2004, s. 29 i n.

standardami do przesunięcia się w kierunku państw członkowskich utrzymujących je na niskim poziomie, gdyż w żadnym z aktów pakietu nie ma klauzuli *stand-still*. Co ważniejsze, wspólne standardy minimalne otwierają drogę do naruszania Konwencji genewskiej, ponieważ upoważniają państwa członkowskie do niebadania w ogóle bądź badania w sposób pobieżny znacznej liczby wniosków azylowych¹¹⁰. Nawet jeśli dotąd państwa członkowskie nie podążyły w tym kierunku, to samo stworzenie im takiej możliwości nie powinno mieć miejsca. Nie można wszak wykluczyć, że „duch restrykcji” krążący w 2011 roku w państwach należących do systemu Schengen¹¹¹ zawita także do wspólnego europejskiego systemu azylowego. Już jednak stan obecny jest dalece rozczarowujący, gdyż z powodu dużej różnorodności rozwiązań ustawowych i praktyk administracyjnych nie udało się wyeliminować ani choćby zmniejszyć (czy utrzymać na dotychczasowym poziomie!) „loterii azylowej”, sprzecznej z leżącą u podstaw wspólnego europejskiego systemu azylowego zasadą równego dostępu do ochrony w całej Unii Europejskiej¹¹². Obraz wyłaniający się ze sprawozdań Komisji Europejskiej w sprawie czterech omówionych tu aktów nie jest wyraźny – w rzeczywistości jest dużo gorzej, a tę smutną prawdę najlepiej pokazują dane statystyczne.

¹¹⁰ J. STEINER, L. WOODS, *EU Law*, Oxford–New York 2009, s. 595.

¹¹¹ Na ten temat zob. v. POP, „France and Italy acted against ‘spirit’ of EU border laws”, EUobserver.com, 25.07.2011, <http://euobserver.com/22/32657>, dostęp: 19.08.2011 r.; „Denmark ‘reinforces’ its borders”, EurActiv, 6.07.2011, <http://www.euractiv.com/en/justice/denmark-reinforces-borders-news-506293>, dostęp: 19.08.2011 r.

¹¹² J. MONAR, „Justice and Home Affairs”, [w:] *The JCMS Annual Review of the European Union in 2008*, red. N. COPSEY, T. HAUGHTON, Oxford–Malden 2009, s. 152.

4.

Wspólny europejski system azylowy jako cel dla osób poszukujących ochrony międzynarodowej

Zgodnie z tym, co twierdzi sam Eurostat, od czasu wejścia w życie rozporządzenia (WE) 862/2007 z 11 lipca 2007 roku w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej¹¹³ śledzenie sytuacji azylowej, zwłaszcza bieżącej, w Unii Europejskiej stało się łatwiejsze, gdyż statystyki dotyczące wniosków azylowych i późniejszych decyzji przyznających lub odmawiających przyznania statusu uchodźcy lub innego rodzaju ochrony międzynarodowej zostały odpowiednio dostosowane do potrzeb. Na przykład dane na temat wniosków azylowych są obecnie dostępne z miesięczną częstotliwością, co umożliwia ciągłe monitorowanie zmian krótkoterminowych w pochodzeniu i liczbie osób poszukujących azylu¹¹⁴. W praktyce bywa jednak różnie, gdyż część państw członkowskich spóźnia się z przekazywaniem swoich danych na poziom unijny i Eurostat zmuszony jest przedstawiać zestawienia niepełne, na które następnie długo powołuje się Komisja Europejska, co w pewnym stopniu zaciemnia obraz bieżącej sytuacji azylowej w Unii i każe długo czekać na rzetelne informacje. Dziwić może także fakt, iż w europejskim roczniku statystycznym Eurostat podaje dane azylowe z trzyletnim opóźnieniem, na przykład w roczniku opublikowanym we wrześniu 2010 roku znajdziemy statystyki dotyczące wniosków i decyzji azylowych z 2007 roku, zaktualizowane jedynie w stosunku do danych podanych w podobnej publikacji sprzed roku.

¹¹³ Rozporządzenie (WE) 862/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 roku w sprawie statystyk Wspólnoty z zakresu migracji i ochrony międzynarodowej oraz uchylające rozporządzenie Rady (EWG) 311/74 w sprawie zestawienia statystyk dotyczących pracowników cudzoziemskich (Dz. Urz. UE L 199 z 31 lipca 2007 roku, s. 23).

¹¹⁴ *Europe in figures. Eurostat yearbook 2010*, Luxembourg 2010, s. 199.

W ostatnich latach nastąpił wyraźny spadek liczby obywateli państw trzecich, którzy poszukują ochrony w Unii Europejskiej. Najwyższą liczbę osób ubiegających się o azyl we Wspólnocie, a później w Unii (rozumianej dla potrzeb statystycznych szerzej niż w ówczesnej rzeczywistości) odnotowano w latach 1992 (670 000 wniosków w UE-15) i 2001 (424 000 wniosków w UE-27). To właśnie ilościowy wymiar zachodzących zmian zmobilizował państwa członkowskie do zintensyfikowania współpracy w dziedzinie polityki azylowej¹¹⁵. Od tego czasu przez kilka lat obserwowano jednak systematyczny spadek liczby osób składających wnioski o udzielenie azylu w wybranym państwie członkowskim Unii, aż do 2007 roku, gdy tendencja odwróciła się na krótko, głównie za sprawą zwiększonego napływu wnioskodawców z Iraku. Dynamika wzrostu nie była jednak duża, co odpowiadało ogólnemu trendowi obserwowanemu przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w 44 państwach uprzemysłowionych¹¹⁶. W 2008 roku wszystkie państwa członkowskie zarejestrowały nieco ponad 256 000 osób ubiegających się o azyl¹¹⁷, czyli o około 7% więcej niż w 2007 roku (218 935)¹¹⁸.

¹¹⁵ TH. MÜLLER, *Die Innen- und Justizpolitik der Europäischen Union. Eine Analyse der Integrationsentwicklung*, Opladen 2003, s. 29. Por. s. LAVENEX, *Safe Third Countries. Extending the EU Asylum and Immigration Policies to Central and Eastern Europe*, Budapest–New York 1999, s. 10 i n.

¹¹⁶ *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2009. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries*, Geneva 2010, s. 4.

¹¹⁷ W swoim pierwszym sprawozdaniu rocznym na temat imigracji i azylu, przedłożonym w maju 2010 roku, Komisja Europejska podała błędną liczbę 240 000 wniosków o udzielenie azylu w Unii Europejskiej w 2009 roku, opierając się na danych szacunkowych sprzed roku, czyli z maja 2009 roku, kiedy to Eurostat nie dysponował jeszcze pełnymi informacjami z państw członkowskich za rok 2008. Zob. Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Pierwsze sprawozdanie roczne na temat imigracji i azylu (za 2009 r.), Bruksela, dnia 6 maja 2010 roku, KOM(2010) 214 wersja ostateczna (dalej: KOM(2010) 214), s. 13 oraz *Rund 20 000 Asylbewerber wurden jeden Monat in der EU27 registriert. Asyl in der EU im Jahr 2008*, Eurostat-Pressemitteilung 66/2009, s. 1 i n.

¹¹⁸ *Europa in Zahlen. Eurostat Jahrbuch 2009*, Luxemburg 2009, s. 167 i 171.

Według danych opublikowanych w marcu 2011 roku przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, w 2009 roku liczba wniosków o udzielenie azylu w Unii Europejskiej spadła (do 247 300), a 2010 rok potwierdził powrót do tendencji spadkowej, gdyż liczba takich wniosków zmniejszyła się o 5% w stosunku do poprzedniego roku (do 235 900), przy czym w starej UE-15 sytuacja była stosunkowo stabilna (spadek o 1%), natomiast w 12 nowych państwach członkowskich odnotowano spadek aż o 38%¹¹⁹. Zgodnie natomiast z danymi Eurostatu¹²⁰, w 2009 roku liczba osób ubiegających się o azyl w Unii Europejskiej

¹¹⁹ *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010. Statistical overview of asylum applications lodged in Europe and selected non-European countries*, Geneva 2011, s. 5.

¹²⁰ Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców zastrzega, że prezentowane przez niego statystyki odzwierciedlają liczbę osób, które po raz pierwszy złożyły wniosek o udzielenie azylu (ochrony międzynarodowej), w zakresie, w jakim to możliwe, jednakże niektóre podane liczby prawdopodobnie zawierają w sobie także wnioski powtórne i dlatego mogą nie oddawać dokładnie rzeczywistej liczby osób ubiegających się o azyl po raz pierwszy. Ponadto liczba wniosków o udzielenie azylu może nie być tożsama z liczbą osób ubiegających się o azyl, gdyż niektóre z tych osób ubiegały się o azyl w więcej niż jednym państwie w ciągu tego samego okresu (*Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010...*, *op.cit.*, s. 4). Wyjaśnienie to nie tłumaczy jednak różnic między danymi Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców a danymi Eurostatu, gdyż sugeruje raczej możliwość zawyżenia liczb w pierwszym przypadku. Eurostat posługuje się z reguły kategorią osób, które złożyły wniosek o udzielenie azylu (choć np. w roczniku statystycznym oraz w komunikatach mowa jest o wnioskach o udzielenie azylu), obejmującą osoby, które złożyły wniosek o ochronę międzynarodową oraz osoby, które zostały uwzględnione w takim wniosku jako członkowie rodziny, co oznacza większą liczbę osób ubiegających się o azyl w Unii Europejskiej niż złożonych w niej wniosków o udzielenie azylu. Ponadto w tym samym brany pod uwagę okresie, którym jest w pierwszej kolejności miesiąc, każda osoba, której dotyczy wniosek, jest liczona tylko raz, bez względu na liczbę złożonych wniosków (zgodnie z zasadami dublińskimi). Jednakże powtórny wniosek jest odnotowywany, jeśli zostanie złożony w kolejnym brany pod uwagę miesiącu. Dlatego też suma miesięcznych danych może zawyżać liczbę osób wnioskujących o azyl w całym brany w tym wypadku pod uwagę okresie, którym jest kwartał lub rok (A. ALBERTINELLI, „Around 261,000 asylum applicants from 151 different countries were registered in the EU-27 in 2009. Characteristics of asylum seekers in Europe”, *Eurostat Statistics in focus*, 2010, nr 27, s. 7).

pozostała na tym samym poziomie co w ciągu wcześniejszych dwunastu miesięcy, w 27 państwach członkowskich zarejestrowano bowiem blisko 261 000 osób ubiegających się o azyl, czyli w porównaniu z rokiem poprzednim wzrost wyniósł 1,8%¹²¹. Dane Eurostatu za rok 2010 również jednak pokazują, że w ostatnim roku nastąpił spadek liczby wnioskodawców, gdyż zarejestrowano ich w państwach członkowskich 257 815¹²². Co ciekawe, o ile w drugim rocznym sprawozdaniu na temat imigracji i azylu z 2011 roku Komisja Europejska odnośnie do roku 2010 podała tę samą co Eurostat liczbę wniosków o udzielenie azylu, o tyle dla 2009 roku dane Komisji są inne – 266 400 wniosków złożonych w całej Unii Europejskiej¹²³. Przyczyn rozbieżności nie wyjaśniono, a przecież Komisja opiera się w swoich analizach i dokumentach na danych Eurostatu.

Jak wskazała Komisja Europejska, za pozorną stabilizacją sytuacji azylowej w skali całej Unii Europejskiej kryją się znaczące różnice na poziomie narodowym. W 2008 roku w śródziemnomorskich państwach członkowskich (Grecja, Hiszpania, Włochy, Cypr, Malta) liczba wniosków azylowych zmalała, lecz za to wzrosła znacząco w Danii (wzrost o 59%), na Węgrzech (50%), w Polsce i Finlandii (47%), Belgii (40%), Niemczech (o 25%), Austrii (23%) i we Francji (19%). W 2009 roku Włochy i Grecja odnotowały spadek liczby wniosków o około odpowiednio 12 700 i 4000, podczas gdy w Niemczech, we Francji i w Belgii nastąpił wzrost o odpowiednio 4900, 5800 i 6500 wniosków. Rok 2010 największą zmianę przyniósł Niemcom, które zarejestrowały o blisko

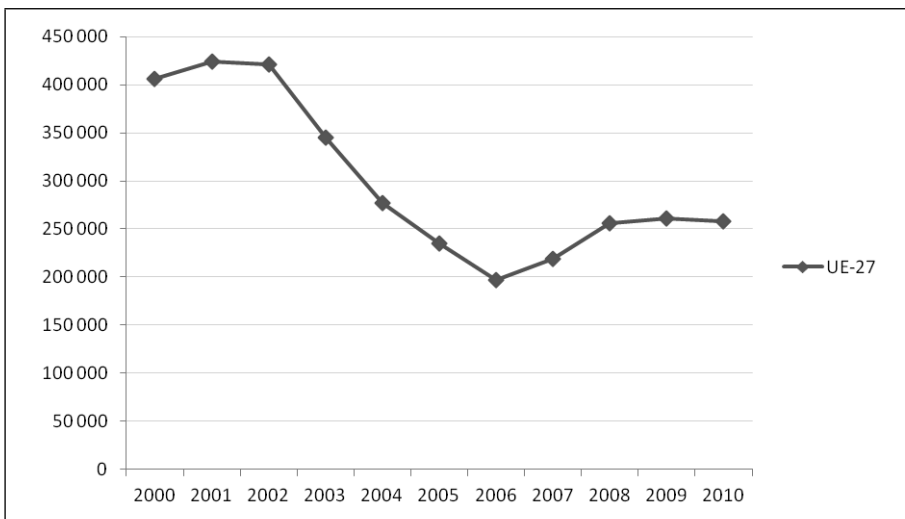
¹²¹ A. ALBERTINELLI, P. JUCHNO, „Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in Q4 2009”, *Eurostat Data in focus*, 2010, nr 18, s. 2.

¹²² A. ALBERTINELLI, „Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in 2010”, *Eurostat Data in focus*, 2011, nr 5 s. 2.

¹²³ Komunikat Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie roczne na temat imigracji i azylu (2010), Bruksela, dnia 24 maja 2011 roku, KOM(2011) 291 wersja ostateczna, s. 5.

16 000 więcej wnioskodawców niż w roku poprzednim, a także Wielkiej Brytanii, w której z kolei o ponad 8000 mniej osób złożyło wnioski o udzielenie azylu. Ponadto, zbiorcze dane dotyczące wniosków o udzielenie azylu nie ukazują istotnych różnic między państwami członkowskimi pod względem stosunku osób ubiegających się o azyl do liczby mieszkańców danego państwa¹²⁴.

Wykres 2. Wnioski o udzielenie azylu złożone w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2000–2010



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Europa in Zahlen. Eurostat Jahrbuch 2009*, Luxemburg 2009, s. 172; A. ALBERTINELLI, „Around 161,000 asylum applicants from 151 different countries were registered in the EU-27 in 2009. Characteristics of asylum seekers in Europe”, *Eurostat Statistics in focus*, 2010, nr 27, s. 2; A. ALBERTINELLI, „Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications in 2010”, *Eurostat Data in focus*, 2011, nr 5, s. 2.

¹²⁴ KOM(2010) 214, s. 13; A. ALBERTINELLI, *Around 261,000 asylum applicants...*, *op.cit.*, s. 1 i n.; A. ALBERTINELLI, *Asylum applicants...*, *op.cit.*, s. 1.

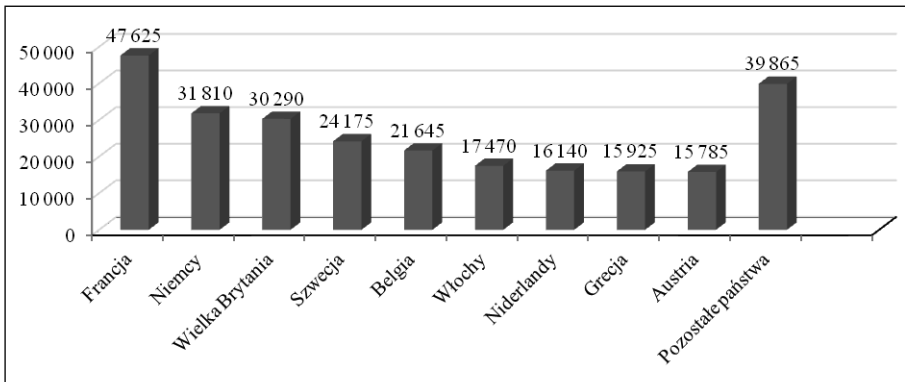
W 2008 roku sytuacja odnośnie do liczby otrzymywanych wniosków azylowych i związanych z tym obciążeń była rzeczywiście bardzo zróżnicowana w poszczególnych państwach członkowskich. Francja otrzymała 41 845 wniosków, podczas gdy Estonia jedynie 15. W przeliczeniu na milion mieszkańców napływ osób ubiegających się o azyl najbardziej dotknął takie państwa członkowskie, jak Malta (6350), Cypr (4370) i Szwecja (2710). W przypadku Francji wartość ta wyniosła „tylko” 655¹²⁵. W 2009 roku rozkład wniosków między poszczególnymi państwami członkowskimi, zarówno w wartościach bezwzględnych, jak i w przeliczeniu na milion mieszkańców, również był bardzo nierównomierny. Najwięcej wniosków otrzymała Francja (47 625), zaś najmniej – Estonia (40). Gdy jednak bierze się pod uwagę drugi wskaźnik, na pierwszym miejscu ponownie znalazła się Malta z 5765 osobami ubiegającymi się o azyl na milion mieszkańców, zestawienie zamyka natomiast Portugalia z 15 wnioskodawcami na milion mieszkańców¹²⁶. W 2010 roku najchętniej wybieranym państwem członkowskim przez osoby poszukujące ochrony pozostała Francja (51 595 przypadków), natomiast państwem członkowskim cieszącym się najmniejszą popularnością – Estonia (35). W porównaniu z liczbą ludności danego państwa członkowskiego najwięcej osób ubiegających się o azyl przyjął tym razem Cypr (3600 w przeliczeniu na milion mieszkańców), najmniej zaś – znów Portugalia (15)¹²⁷.

¹²⁵ *Rund 20 000 Asylbewerber...*, *op.cit.*, s. 2.

¹²⁶ A. ALBERTINELLI, P. JUCHNO, *Asylum applicants...*, *op.cit.*, s. 2; *Im Jahr 2009 wurden rund 260 000 Asylbewerber registriert. Asyl in der EU im Jahr 2009*, Eurostat-Pressemitteilung STAT/10/64, s. 2.

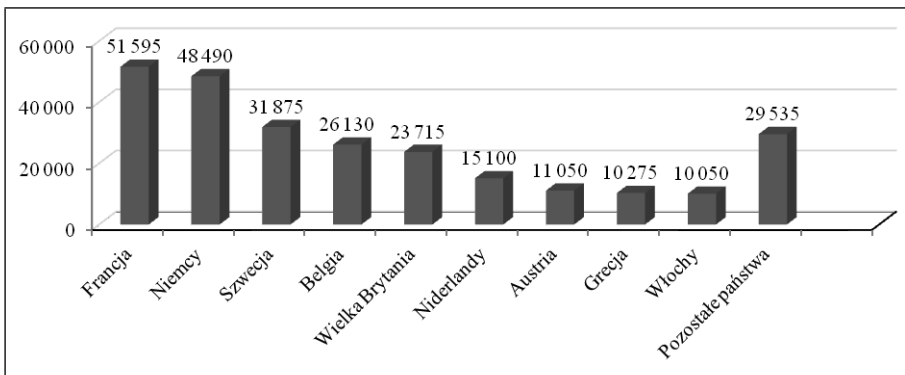
¹²⁷ *Anzahl der registrierten Asylbewerber in der EU27 stabil bei rund 260 000 im Jahr 2010. Asyl in der EU27*, Eurostat-Pressemitteilung 47/2011, s. 2.

Wykres 3. Wnioski o udzielenie azylu złożone w państwach członkowskich Unii Europejskiej w 2009 roku



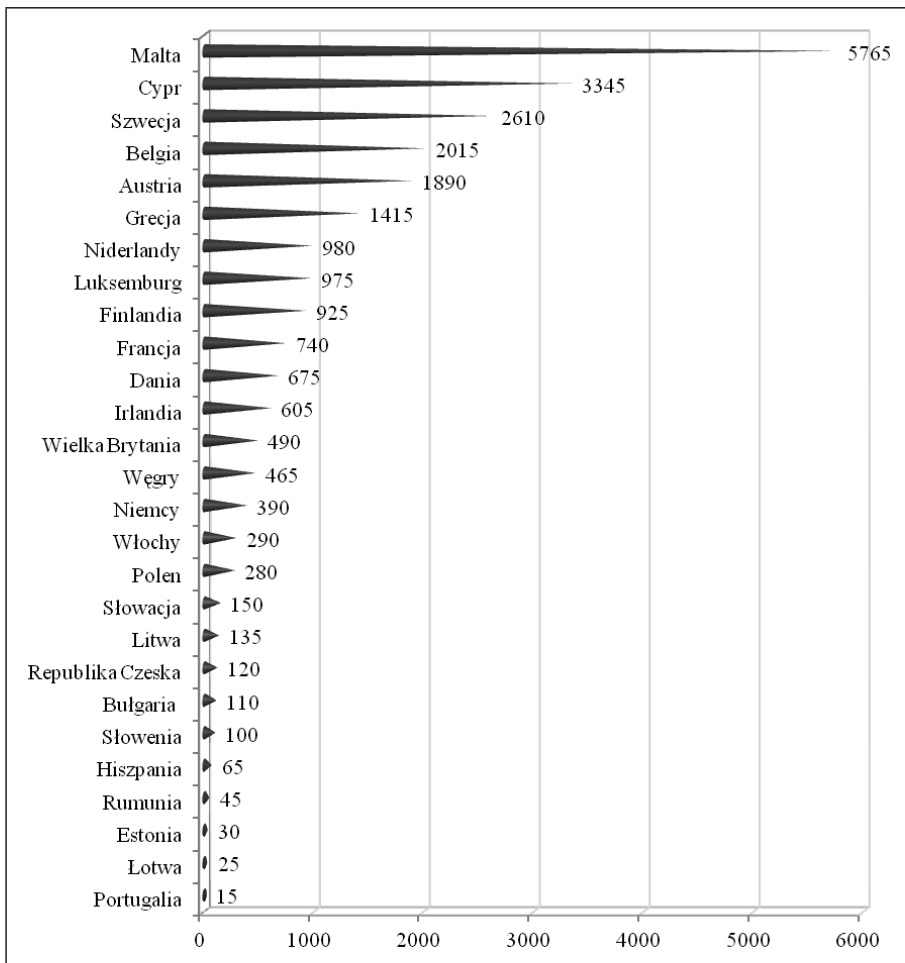
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Im Jahr 2009 wurden rund 260 000 Asylbewerber registriert. Asyl in der EU im Jahr 2009*, Eurostat-Pressemitteilung STAT/10/64, s. 2.

Wykres 4. Wnioski o udzielenie azylu złożone w państwach członkowskich Unii Europejskiej w 2010 roku



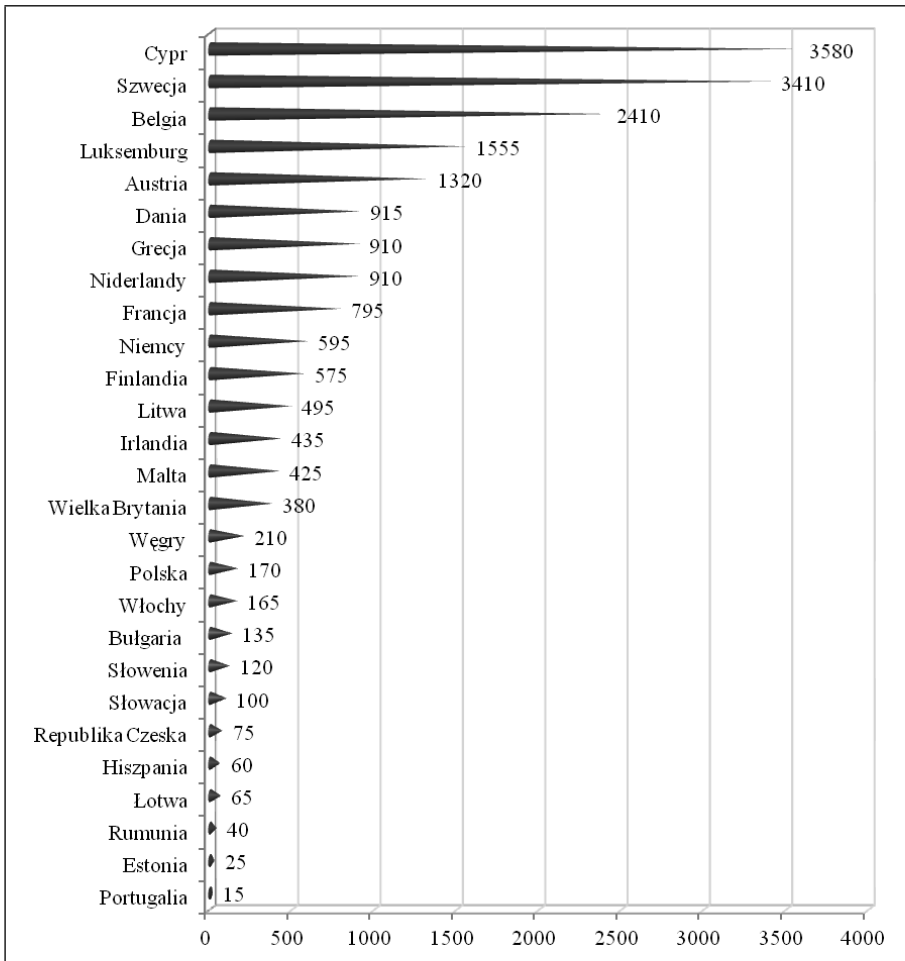
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Anzahl der registrierten Asylbewerber in der EU27 stabil bei rund 260 000 im Jahr 2010. Asyl in der EU27*, Eurostat-Pressemitteilung 47/2011, s. 2.

Wykres 5. Wnioski o udzielenie azylu złożone w państwach członkowskich Unii Europejskiej w 2009 roku w przeliczeniu na milion mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Im Jahr 2009 wurden rund 260 000 Asylbewerber registriert...*, *op.cit.*, s. 2.

Wykres 6. Wnioski o udzielenie azylu złożone w państwach członkowskich Unii Europejskiej w 2010 roku w przeliczeniu na milion mieszkańców



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Anzahl der registrierten Asylbewerber in der EU27 stabil...*, *op.cit.*, s. 2.

W latach 2008–2010 główne kraje pochodzenia wnioskodawców niemal nie zmieniły się. W 2009 roku wnioskodawcy pochodzili ze 151 różnych państw trzecich, przy czym ponad połowa przybyła z 10 państw, podczas gdy źródłem pozostałej części osób ubiegających

się o azyl w Unii Europejskiej było aż 141 państw. Najwięcej wnioskodawców w tymże roku posiadało obywatelstwo Afganistanu, Rosji, Serbii (łącznie z Kosowem), Somalii i Iraku. O 37% w porównaniu z rokiem 2008 zmniejszyła się liczba Irakijczyków, zaś o ponad 47% wzrosła liczba Afgańczyków. W wartościach względnych najbardziej widoczna zmiana dokonała się w przypadku obywateli Gruzji, których liczba podwoiła się w porównaniu z 2008 rokiem (wzrost w przybliżeniu z 5100 do 10500 wniosków), oraz obywateli Zimbabwe (wzrost z niemal 4800 do ponad 7800 wniosków w tym samym okresie)¹²⁸. W 2010 roku nazwy i kolejność pięciu krajów, z których pochodziła najliczniejsza grupa wnioskodawców, niemal nie zmieniły się, a były to: Afganistan (20600 wnioskodawców, co stanowiło 8% wszystkich osób ubiegających się o azyl w Unii Europejskiej), Rosja (18500; 7%); Serbia¹²⁹ (17700; 7%), Irak (15800; 6%) i Somalia (14400; 6%)¹³⁰.

Tabela 1. Kraje pochodzenia osób ubiegających się o azyl w Unii Europejskiej w latach 2008 i 2009

UE-27	2009	2008	Zmiana w latach 2008 i 2009	
			w wartościach bezwzględnych	w %
Państwa trzecie	260 730	256 090	4640	1,8
Afganistan	20 410	13 870	6540	47,2
Rosja	20 075	21 080	-1005	-4,8
Somalia	19070	17645	1425	8,1
Irak	18 655	29 625	-10 970	-37,0

¹²⁸ KOM(2010) 214, s. 13; A. ALBERTINELLI, *Around 261,000 asylum applicants...*, *op.cit.*, s. 2.

¹²⁹ Bez Kosowa.

¹³⁰ *Anzahl der registrierten Asylbewerber in der EU27 stabil...*, *op.cit.*, s. 1. Nieco inne dane podaje Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, zob. *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010...*, *op.cit.*, s. 19.

Tabela 1. cd.

UE-27	2009	2008	Zmiana w latach 2008 i 2009	
			w wartościach bezwzględnych	w %
Kosowo	14 240	–	–	–
Gruzja	10 465	5090	5375	105,5
Nigeria	10 345	11 910	-1565	-13,2
Pakistan	9920	12 465	-2545	-20,4
Iran	8455	7455	1000	13,4
Zimbabwe	7810	4795	3015	62,9
Sri Lanka	7325	7065	260	3,7
Turcja	6930	7330	-400	-5,5
Armenia	6825	4580	2245	48,9
Bangladesz	6255	6650	-395	-5,9
Chiny	5585	4535	1050	23,2
Serbia	5235	–	–	–
Erytrea	5220	7240	-2020	-27,9
Demokratyczna Republika Konga	4910	4580	330	7,3
Syria	4690	4380	310	7,1
Gwinea	4515	3700	815	22,1
Algieria	3370	3345	25	0,8
Indie	3010	3025	-15	-0,4
Azerbejdżan	2580	2060	520	25,1
Wietnam	2450	2015	435	21,7
Albania	2035	1310	725	55,4
Mongolia	2010	1545	465	29,9
Wybrzeże Kości Słoniowej	1995	3650	-1655	-45,4
Sudan	1985	2060	-75	-3,6
Ghana	1950	2770	-820	-29,7

Tabela 1. cd.

UE-27	2009	2008	Zmiana w latach 2008 i 2009	
			w wartościach bezwzględnych	w %
Mauretania	1855	1620	235	14,6
Inne	40 545	45 050	–	–

Źródło: A. ALBERTINELLI, *Around 161,000 asylum applicants...*, *op.cit.*, s. 2.

Podział wniosków między państwa członkowskie sugeruje, że wybór miejsca przeznaczenia nie jest przypadkowy, lecz zależy od kilku czynników. Według szacunków Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, większość osób poszukujących ochrony pozostaje w regionie pochodzenia i udaje się do państw sąsiednich. Osoby takie mogą również brać pod uwagę więzy historyczne między krajami pochodzenia i przeznaczenia, jak np. w przypadku byłych kolonii, w których zamieszkiwanie często pociąga za sobą pewien stopień znajomości języka używanego w państwie przyjmującym, istnienie wspólnot etnicznych, sytuację gospodarczą, warunki na rynku pracy i warunki mieszkaniowe w poszczególnych państwach, prawdopodobieństwo otrzymania statusu ochronnego oraz związanych z nim korzyści w kraju przeznaczenia, a nawet działalność przemytników ludzi. W 2009 roku najwięcej wniosków o udzielenie azylu otrzymała Francja, zajmując pod tym względem drugie miejsce na świecie po Stanach Zjednoczonych (co nie uległo zmianie w 2010 roku)¹³¹ i lokując się w Unii Europejskiej wśród pięciu najbardziej popularnych miejsc przeznaczenia w przypadku osób z 18 krajów pochodzenia i będąc pierwszym miejscem przeznaczenia dla obywateli 13 z 30 głównych krajów pochodzenia, tj. Mauretanii (76,2% wszystkich wniosków złożonych przez nich w Unii), Demokratycznej

¹³¹ *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2009...*, *op.cit.*, s. 7; *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries 2010...*, *op.cit.*, s. 7.

Republiki Konga (60,9%), Armenii (51,9%), Sri Lanki (43,6%), Gwinei (38,6%), Sudanu (35,6%), Turcji (34,5%), Azerbejdżanu (33,1%), Kosowa (30,7%), Algierii (30,3%), Bangladeszu (30,2%), Chin (27,1%) i Albanii (26,8%). Choć Niemcy znalazły się wśród głównych miejsc przeznaczenia dla osób z 22 różnych krajów pochodzenia, pierwszym celem były tylko dla Wietnamczyków (54,7%), Irakijczyków (34,0%), Hindusów (25,0%) i Syryjczyków (21,3%). Włochy okazały się najważniejszym punktem docelowym dla obywateli Ghany (48,1%), Nigerii (31,3%) i Wybrzeża Kości Słoniowej (29,4%). Pewne grupy wnioskodawców dążą do uzyskania azylu w jednym państwie członkowskim, w szczególności niemal wszyscy obywatele Zimbabwe starający się o azyl w Unii Europejskiej złożyli swoje wnioski w Wielkiej Brytanii (95%). Wysoką koncentrację wniosków odnotowano także w przypadku obywateli Armenii i Demokratycznej Republiki Konga – odpowiednio 51% i 61% z nich wybrało Francję, a także Wietnamczyków, spośród których 55% złożyło wnioski o udzielenie azylu w Niemczech¹³². W 2010 roku w przypadku osób z 30 dominujących krajów pochodzenia Francję wybierali najczęściej obywatele 13 następujących państw: Haiti (98% wszystkich wniosków złożonych przez nich w Unii), Demokratycznej Republiki Konga (66%), Bangladeszu (60%), Sri Lanki (51%), Gwinei (44%), Azerbejdżanu (43%), Armenii (39%), Kosowa i Sudanu (37%), Chin (35%), Algierii (34%), Turcji (31%), Gruzji (21%). Niemcy cieszyły się popularnością wśród Wietnamczyków (50%), Macedończyków (47%), Syryjczyków (41%), Irakijczyków (38,0%), Serbów (38%), Afgańczyków (29,0%), Irańczyków (29%) i Hindusów (28%). Szwecja była najczęściej wybierana przez bezpaństwowców (47%) oraz Somalijczyków (39%) i Erytrejczyków (32%). Podobnie jak w 2009 roku, niemal wszyscy obywatele Zimbabwe starający się o azyl w Unii Europejskiej w 2010 roku złożyli swoje

¹³² A. ALBERTINELLI, *Around 261,000 asylum applicants...*, *op.cit.*, s. 3 i n.; P. JUCHNO, „75 thousand asylum seekers granted protection status in the EU in 2008. Asylum decisions in 2008”, *Eurostat Statistics in focus*, 2009, nr 92, s. 4.

wnioski w Wielkiej Brytanii (93%). Tak więc część wyborów z 2009 roku przerodziła się w pewną prawidłowość, co dotyczy np. preferencji obywateli Zimbabwe, Demokratycznej Republiki Konga czy Wietnamu.

Wśród każdego 20 osób ubiegających się o azyl w Unii Europejskiej w 2009 roku znajdowało się 5 osób małoletnich (w tym jedna bez opieki), 11 młodych dorosłych w wieku 18–34 lata i 4 osoby w wieku 35 lat lub starsze. Udział małoletnich wnioskodawców był wyraźnie wyższy niż średnia w przypadku obywateli Afganistanu, Rosji, Kosowa, Serbii i Azerbejdżanu. Gdy mówi się o małoletnich wnioskodawcach, ważne jest jednak, by odróżniać małoletnich pozostających pod czyjąś opieką i osoby uważane za pozbawione jakiegokolwiek opieki. Małoletnim bez opieki jest osoba poniżej 18. roku życia, która wjechała na terytorium państwa członkowskiego bez towarzystwa dorosłego odpowiedzialnego za nią lub takie towarzystwo utraciła już po wjeździe na terytorium państwa członkowskiego. W 2009 roku wśród 60 000 małoletnich wnioskodawców 12 210 było pozbawionych opieki osoby dorosłej. Do pięciu głównych krajów pochodzenia małoletnich bez opieki należały: Afganistan (4600), Somalia (1800), Irak (830), Erytrea (410) i Nigeria (330). Liczba osób ubiegających się o azyl uważanych za małoletnich bez opieki nie jest proporcjonalna do liczby wnioskodawców w ogóle lub małoletnich wnioskodawców. Rosja, Kosowo i Azerbejdżan mają np. wysoki udział małoletnich wnioskodawców (odpowiednio 44,8%, 34,7% i 30,3%), podczas gdy udział małoletnich bez opieki jest mniejszy niż 2,5% całkowitej liczby wnioskodawców. Natomiast w przypadku Afgańczyków, Somalijczyków, Erytrejczyków, Wietnamczyków i Gwinejczyków udział wnioskodawców pozbawionych opieki wśród wszystkich małoletnich wnioskodawców jest znaczący¹³³. Dokładne dane na temat małoletnich ubiegających

¹³³ A. ALBERTINELLI, *Around 261,000 asylum applicants...*, *op.cit.*, s. 5 i n. Na temat cząstkowych danych z lat wcześniejszych zob. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania w zakresie małoletnich bez opieki (2010–2014), Bruksela, dnia 6 maja 2010 roku, KOM(2010) 213 wersja ostateczna, s. 2.

się o azyl w Unii Europejskiej w 2010 roku nie zostały jeszcze opublikowane przez Eurostat, z wyjątkiem ich udziału w ogólnej liczbie osób poszukujących ochrony, który wyniósł 27,2%¹³⁴. Jak podała Komisja Europejska, najwięcej małoletnich bez opieki złożyło swój wniosek w Szwecji (2395), Niemczech (1950), Wielkiej Brytanii (1585) i Belgii (1080)¹³⁵. Generalnie w ostatnich latach w większości państw członkowskich odnotowano większą liczbę małoletnich bez opieki przybywających na ich terytorium, czemu towarzyszyła rosnąca świadomość potrzeby działań ze strony Unii Europejskiej¹³⁶.

¹³⁴ A. ALBERTINELLI, *Asylum applicants...*, *op.cit.*, s. 4.

¹³⁵ Commission Staff Working Paper. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. Annual Report on Immigration and Asylum (2010), {COM(2011) 291 final}, Brussels, 24 May 2011, SEC(2011) 620 final, s. 63.

¹³⁶ KOM(2011) 291, s. 11.

5.

Wspólny europejski system azylowy w praktyce państw członkowskich Unii Europejskiej

W 2008 roku ponad 65 000 osób ubiegających się o azyl uzyskało w Unii Europejskiej status ochrony międzynarodowej (status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej). Dodatkowo blisko 11 000 osób otrzymało w państwach członkowskich zezwolenie na pobyt z przyczyn humanitarnych na podstawie ustawodawstwa krajowego¹³⁷. Łącznie państwa członkowskie uznały 76 300 wnioskodawców za uprawnionych do ochrony, co stanowiło ponad jedną trzecią wszystkich wydanych na świecie decyzji tego rodzaju i czyniło z Unii region z największą liczbą osób ubiegających się o azyl, którym rzeczywiście udzielono ochrony. Najliczniejsze grupy z przyznanym statusem ochronnym, obejmującym trzy wspomniane kategorie ochrony, tj. status uchodźcy, status ochrony uzupełniającej i zezwolenie na pobyt z przyczyn humanitarnych, stanowili obywatele Iraku (16 600, czyli 22% wszystkich osób uznanych za uprawnione do ochrony), Somalii (9500, 12%), Rosji (7400, 10%), Afganistanu (5000, 7%) i Erytrei (4600, 6%). Znacząca liczba decyzji przyznających ochronę dotyczyła osób pochodzących z państw kandydujących lub potencjalnie kandydujących do Unii Europejskiej, tj. Serbii (2400) i Turcji (1800). Łącznie wydano 281 100 decyzji w sprawach o udzielenie azylu, z czego 209 200 w pierwszej instancji (decyzje administracyjne stanowiące odpowiedź na wniosek azylowy) i 71 900 w wyniku wniesienia środka

¹³⁷ Ponieważ zezwolenie takie wydawane jest na podstawie prawa krajowego, prawa i obowiązki z nim związane różnią się od siebie w poszczególnych państwach członkowskich i nie są przedmiotem regulacji unijnych.

odwoławczego (ostateczne rozstrzygnięcia w ostatniej instancji administracyjnej lub sądowej). W postępowaniu przed organem pierwszej instancji status ochronny uzyskało 59 300 osób, natomiast w przypadku 17 000 osób ostateczne pozytywne rozstrzygnięcie zapadło w postępowaniu odwoławczym lub sądowym. Spośród 76 300 wszystkich osób, którym przyznano status ochronny, 40 000 osób, a zatem ponad połowa, otrzymało status uchodźcy, czyli najbardziej tradycyjną i najważniejszą formę ochrony międzynarodowej, 25 500 osób (około jedna trzecia) – ochronę uzupełniającą i 10 800 osób – zezwolenie na pobyt z przyczyn humanitarnych. Z państw trzecich przesiedlono do Unii Europejskiej 4886 uchodźców¹³⁸.

Odsetek uznań w odniesieniu do osób ubiegających się o azyl, czyli udział pozytywnych decyzji w całkowitej liczbie rozstrzygnięć podjętych na każdym etapie postępowania azylowego, znajdował się na poziomie 28% w postępowaniach przed organami pierwszej instancji i 24% w postępowaniach przed organami ostatniej instancji. Obliczenie całościowego odsetka uznanych wniosków dla wszystkich etapów postępowania azylowego jest niemożliwe ze względu na brak informacji na temat wyników postępowania przed organem pierwszej instancji i postępowania odwoławczego lub sądowego w odniesieniu do każdej osoby ubiegającej się o azyl. Aż ponad 70% wniosków o udzielenie azylu nie zostało zatem uwzględnionych w pierwszym etapie postępowania azylowego, zaś przed organami ostatniej instancji taki sam los spotkał ponad 75% odwołań lub skarg. Mimo to liczbę decyzji pozytywnych uważa się za wysoką, a przyczynić się do niej miała przede wszystkim znacząca liczba decyzji nadających status uchodźcy w większości państw członkowskich, w szczególności w Niemczech i Wielkiej Brytanii. Ten stan był z kolei konsekwencją rosnącej liczby

¹³⁸ KOM(2010) 214, s. 13; „2008: Die EU-Mitgliedstaaten erkannten 76 300 Asylbewerber als schutzberechtigt an. Asylentscheidungen in der EU27”, *Eurostat Pressemitteilung*, 2009, nr 175, s. 1; P. JUCHNO, *op. cit.*, s. 1 i n.

Tabela 2. Odsetek uznanych wniosków azylowych w Unii Europejskiej w 2008 roku z uwzględnieniem etapu procedury i nadanego statusu ochronnego

Unia Europejska	Wszystkie pozytywne decyzje		Decyzje nadające status uchodźcy		Decyzje przyznające ochronę uzupełniającą		Decyzje zezwalające na pobyt z przyczyn humanitarnych	
	Pierwsza instancja	Ostatnia instancja	Pierwsza instancja	Ostatnia instancja	Pierwsza instancja	Ostatnia instancja	Pierwsza instancja	Ostatnia instancja
Państwo członkowskie								
EU-27	28,3	23,7	13,0	17,8	10,4	5,1	4,9	0,8
Belgia	25,7	7,6	22,3	6,0	3,4	1,6	n.d.	n.d.
Bułgaria	43,8	33,3	4,0	3,7	39,8	29,6	n.d.	n.d.
Rep. Czeska	15,5	3,1	8,7	0,7	5,0	2,4	1,8	0,0
Dania	58,3	34,3	16,0	23,2	25,4	10,5	16,9	0,6
Niemcy	40,7	25,1	37,8	14,7	2,9	10,4	0,0	0,0
Estonia	33,3	0,0	33,3	0,0	0,0	0,0	0,0	0,0
Irlandia	30,6	11,9	6,2	11,9	0,1	0,0	24,3	0,0
Grecja	0,2	26,8	0,0	25,7	0,1	0,0	0,1	1,1
Hiszpania	5,4	1,1	2,9	0,7	2,1	0,4	0,3	0,0
Francja	16,2	25,9	14,1	21,3	2,1	4,6	n.d.	n.d.
Włochy	48,2	0,0	8,9	0,0	31,2	0,0	8,0	b.d.
Cypr	b.d.	1,3	b.d.	0,4	b.d.	0,1	b.d.	0,7

Łotwa	25,0	0,0	16,7	0,0	8,3	0,0	0,0	0,0	0,0
Litwa	64,1	2,8	13,6	0,0	50,5	2,8	n.d.	n.d.	n.d.
Luksemburg	38,4	11,5	9,9	11,5	0,0	0,0	28,5	0,0	0,0
Węgry	43,7	1,8	18,9	1,8	7,3	0,0	17,5	0,0	0,0
Malta	52,4	0,4	0,8	0,0	51,7	0,4	0,0	0,0	0,0
Niderlandy	52,0	51,6	4,7	9,4	14,7	20,5	32,5	21,7	21,7
Austria	61,6	26,1	37,3	19,9	19,9	6,2	4,3	0,0	0,0
Polska	65,3	15,8	4,4	3,8	25,4	1,6	35,5	10,4	10,4
Portugalia	64,2	0,0	8,5	0,0	55,7	0,0	n.d.	n.d.	n.d.
Rumunia	16,0	b.d.	12,6	b.d.	1,3	b.d.	2,1	0,0	0,0
Słowenia	2,5	0,0	1,2	0,0	1,2	0,0	0,0	0,0	0,0
Słowacja	24,0	12,5	5,7	0,0	17,0	12,5	1,3	0,0	0,0
Finlandia	39,1	87,2	5,3	1,1	25,8	60,6	8,1	25,5	25,5
Szwecja	26,6	49,0	5,7	12,4	16,3	23,3	4,5	13,3	13,3
Wlk. Brytania	29,9	31,6	20,1	30,1	9,3	0,9	0,6	0,6	0,6

n.d. – nie dotyczy, b.d. – brak danych

Źródło: P. JUCHNO, „75 thousand asylum seekers granted protection status in the EU in 2008. Asylum decisions in 2008”, *Eurostat Statistics in focus*, 2009, nr 92, s. 5.

ubiegających się o azyl Irakijczyków, którym udzielano ochrony stosunkowo częściej niż wnioskodawcom z innych krajów pochodzenia. Aczkolwiek odsetek uznanych wniosków dla całej Unii Europejskiej na obu etapach postępowania azylowego znajdował się niemal na tym samym poziomie, pewne różnice można było zaobserwować w przypadku niektórych państw członkowskich w odniesieniu do etapu procedury i nadanego statusu¹³⁹.

Jak zauważył Piotr Juchno, różnice między pierwszym a ostatnim etapem postępowania azylowego mogą być następstwem oddziaływania kilku czynników. Odmienności w narodowych procedurach azylowych, np. czas trwania postępowania lub zasady wnoszenia odwołań i skarg, mogą znajdować wyraz w rozbieżnych wskaźnikach uznań między państwami członkowskimi, lecz także między różnymi etapami procedury. Ponadto odsetek uznanych wniosków może odzwierciedlać bieżącą politykę azylową poszczególnych państw członkowskich. Wzrost liczby przyjazdów do pewnych regionów Europy (z powodu bliskości geograficznej) osób posiadających określone przynależności państwowe, wynikający z rozwoju konfliktów lub innych wydarzeń o charakterze politycznym, społecznym i religijnym w ich krajach pochodzenia, może mieć znaczący wpływ na rezultat składanych wniosków azylowych w postaci częściej pozytywnych lub częściej negatywnych decyzji właściwych organów¹⁴⁰.

Trzeba jednak pamiętać, że bez względu na okoliczności właściwe organy orzekają zawsze na podstawie tych samych przepisów prawnych, które – jeśli są prawidłowo skonstruowane – zapewniają podmiotom stosującym prawo pewien zakres swobody, nie pozostawiają wszakże miejsca na dowolność. Niski odsetek uznań przed organami ostatniej instancji może wskazywać na restrykcyjną politykę azylową

¹³⁹ „2008: Die EU-Mitgliedstaaten erkannten...”, *op.cit.*, s. 1.

¹⁴⁰ P. JUCHNO, *op. cit.*, s. 5.

danego państwa, ale także na właściwe stosowanie przepisów przez organy niższej instancji. Odsetek uznań w przypadku ostatecznych rozstrzygnięć na poziomie 0,0 (Estonia, Łotwa, Portugalia, Słowenia, Włochy), 0,4 (Malta), 1,1 (Hiszpania), 1,3 (Cypr), 1,8 (Węgry), 2,8 (Litwa), 3,1 (Republika Czeska) nie budzi podejrzeń, ponieważ dowodzi konsekwencji orzecniczej (w ramach określonej polityki azylowej państwa) i braku błędów formalnych i materialnych na wcześniejszych etapach postępowania, przy założeniu, że nie ma powodu wątpić w zgodność systemów administracyjnych i sądowych członków Unii Europejskiej ze standardami demokratycznego państwa prawnego. Jeśli jednak w postępowaniach przed organami ostatniej instancji danego państwa członkowskiego uwzględnianych jest 87,2% odwołań/skarg (Finlandia), oznacza to tylko jedno: osoby ubiegające się o azyl powinny odwoływać się od negatywnej decyzji wydanej w pierwszej instancji, ponieważ z ogromnym prawdopodobieństwem jest ona wadliwa i zostanie zmieniona lub uchylona przez organ administracyjny wyższej instancji lub sąd. Podobny niepokój budzi odsetek uznań w ostatniej instancji na poziomie 51,6 (Niderlandy), 49,0 (Szwecja), 34,3 (Dania), 33,3 (Bułgaria) i 31,6 (Wielka Brytania). Taki stan rzeczy pokazuje, jak ważne jest prawo osoby ubiegającej się o azyl do skutecznego środka odwoławczego, najlepiej zagwarantowanego w aktach normatywnych Unii Europejskiej.

Dwie trzecie wszystkich pozytywnych decyzji w Unii Europejskiej zarejestrowano w pięciu państwach członkowskich, tj. we Francji (11 500), w Niemczech (10 700), w Wielkiej Brytanii (10 200), we Włoszech (9700) i w Szwecji (8700). Wiodąca pozycja tej piątki odzwierciedlała tendencje w napływie osób poszukujących azylu do poszczególnych państw członkowskich Unii. Wszystkie wymienione państwa zajmowały bowiem także pięć pierwszych miejsc pod względem liczby wniosków o azyl złożonych w 2008 roku. Odsetek uznań różnił się wyraźnie między państwami członkowskimi. W pierwszej

instancji najwyższy był w Polsce (65%), na Litwie i w Portugalii (w obu przypadkach 64%) oraz w Austrii (62%) i Danii (58%), zaś najniższy odnotowano w Grecji (mniej niż 1%), Słowenii (3%), Hiszpanii (5%) oraz Republice Czeskiej, Francji i Rumunii (we wszystkich trzech państwach 16%). Najwyższy odsetek uznań w postępowaniach odwoławczych lub sądowych wykazały Finlandia (87%), Niderlandy (52%) i Szwecja (49%). Blisko 25% wszystkich nowych uchodźców w Unii zostało uznanych przez Francję, a dalsze miejsca zajęły Niemcy i Wielka Brytania. Najwyższą liczbę decyzji przyznających ochronę uzupełniającą wydały Włochy, a następnie Szwecja. Zgody na pobyt z przyczyn humanitarnych najczęściej udzielały Niderlandy, Włochy i Szwecja. Należy jednak uwzględnić fakt, że obywatelstwo osób ubiegających się o azyl w poszczególnych państwach członkowskich było bardzo zróżnicowane. W dziesięciu państwach członkowskich obywatele Iraku stanowili największą grupę osób, którym nadano status ochronny, a w pięciu kolejnych – drugą co do wielkości. Spośród 16 600 Irakijczyków z takim statusem 6400 otrzymało go w Niemczech (blisko 39%), 4000 w Szwecji (24%) i 2300 w Niderlandach (blisko 14%). Z 9500 obywateli Somalii, którzy otrzymali status ochronny w Unii Europejskiej, 3500 zostało zarejestrowanych we Włoszech (37%) oraz po 1500 w Szwecji i Niderlandach (16%). Z 7400 obywateli Federacji Rosyjskiej z przyznaniem statusem ochronnym 2700 zarejestrowano w Polsce (36,5%), 2000 w Austrii (27%) i 1200 we Francji (ponad 16%)¹⁴¹.

Wskaźnikiem mówiącym wszakże więcej o spójności wspólnego europejskiego systemu azylowego lub jej braku niż liczby bezwzględne oraz odsetek wniosków uznanych w kolejnych etapach postępowania azylowego są dane na temat tego, jak oceniano w poszczególnych

¹⁴¹ „2008: Die EU-Mitgliedstaaten erkannten 76 300 Asylbewerber...”, op.cit., s. 1; P. JUCHNO, *op. cit.*, s. 2 i n.

państwach członkowskich sytuację osób przybywających z określonych krajów trzecich (występowanie bądź niewystępowanie przesłanek udzielenia ochrony międzynarodowej lub wewnętrznej). Dlatego też najciekawsze są porównania procentowych wyników postępowań azylowych w odniesieniu do osób tej samej narodowości, które trafiły do różnych państw członkowskich. Najwyższy odsetek wniosków uznanych w pierwszej instancji w skali całej Unii Europejskiej odnotowano w przypadku Somalijczyków (73,1) i Erytrejczyków (71,6). Niemal trzech na czterech obywateli Somalii i Erytrei, którzy ubiegali się o ochronę w Unii, otrzymało ją w postępowaniu przed organem pierwszej instancji. Jednakże prawdopodobieństwo uzyskania statusu ochronnego różniło się między państwami członkowskimi przeznaczenia i podczas gdy wszyscy lub niemal wszyscy Somalijczycy otrzymali ochronę w Portugalii, na Węgrzech i Malcie oraz we Włoszech, jedynie marginalnej liczbie obywateli Somalii przyznano odpowiedni status w Grecji. Wśród pozostałych trzech najliczniejszych grup z przyznanym statusem ochronnym, czyli Irakijczyków, Rosjan i Afgańczyków, odsetek uznań w pierwszej instancji wyniósł odpowiednio 46,1, 43,7 i 37,5. Warto jednak i w tym przypadku zwrócić uwagę na ogromne różnice między państwami członkowskimi rozpoznającymi wnioski. O ile Polska przyznała status ochronny 100% wnioskujących o to Irakijczyków, na Malcie odsetek uznań wyniósł 0,0, a w Grecji – 0,2. W odniesieniu do Rosjan wahał się on między 86,4 (Litwa), 78,9 (Austria), 77,9 (Dania) a 0,0 (Bułgaria, Luksemburg, Rumunia, Słowenia, Słowacja). Podobne rozbieżności wystąpiły przy rozpoznawaniu wniosków Afgańczyków – w Austrii uznanych zostało 88,4%, natomiast w Grecji – tylko 0,8%. W postępowaniach przed organami ostatecznej instancji różnice między państwami członkowskimi były zresztą tak samo głębokie¹⁴².

¹⁴² P. JUCHNO, *op. cit.*, s. 6.

Tabela 3. Odsetek uznanych wniosków azylowych w Unii Europejskiej w 2008 roku w odniesieniu do głównych krajów obywatelstwa wnioskodawców z uwzględnieniem etapu procedury

Unia Europejska	Irak		Somalia		Rosja		Afganistan		Erytrea	
	Pierwsza instancja	Ostatnia instancja	Pierwsza instancja	Ostatnia instancja	Pierwsza instancja	Ostatnia instancja	Pierwsza instancja	Ostatnia instancja	Pierwsza instancja	Ostatnia instancja
EU-27	46,1	44,8	73,1	45,6	43,7	33,1	37,5	34,9	71,6	56,0
Belgia	52,6	9,4	50,0	2,4	25,3	2,4	23,2	14,0	57,9	9,1
Bułgaria	65,2	66,7	66,7	*	0,0	*	46,8	100,0	*	*
Rep. Czeska	79,5	66,7	*	100,0	33,8	11,4	3,1	0,0	*	*
Dania	62,3	58,6	52,6	0,0	77,9	0,0	52,1	21,4	100,0	*
Niemcy	80,1	55,6	79,3	77,8	23,4	24,1	47,5	33,4	70,6	88,2
Estonia	*	*	*	*	*	*	*	*	*	*
Irlandia	48,7	44,8	44,1	17,0	44,7	36,8	13,7	32,8	28,0	8,3
Grecja	0,2	72,8	2,2	*	2,6	*	0,8	*	0,0	*
Hiszpania	51,2	0,0	19,5	0,0	20,2	0,0	34,6	0,0	3,2	*
Francja	82,1	37,9	56,4	46,7	21,0	45,3	30,5	39,4	69,5	38,5
Włochy	88,2	*	96,0	*	63,6	*	64,3	*	90,3	*
Cypr	b.d.	0,0	b.d.	0,0	b.d.	6,1	b.d.	0,0	b.d.	*

Należy oczywiście pamiętać, że każda sprawa o udzielenie ochrony w przyjmującym państwie członkowskim jest inna i jako taka wymaga indywidualnego rozpatrzenia, które może prowadzić do wyników odmiennych niż w postępowaniach dotyczących – wydawałoby się – podobnych okoliczności. Jednakże skala rozbieżności między państwami członkowskimi jest zbyt duża, by tłumaczyć je naturalnym zróżnicowaniem spraw administracyjnych oraz ewentualnym dążeniem osób poszukujących czy rzekomo poszukujących ochrony do nadużywania systemów azylowych wybranych państw członkowskich z uwagi na lepsze perspektywy społeczne i ekonomiczne w tych właśnie państwach w porównaniu z pozostałymi. Pojawia się więc fundamentalne pytanie, jak to możliwe, że na podstawie tej samej Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, a także – gdy mowa o ochronie uzupełniającej i zgodzie na pobyt z przyczyn humanitarnych – Konwencji Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania oraz Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, jak również zharmonizowanych standardów minimalnych Unii Europejskiej, które w istocie pozostawiają mało miejsca na swobodę w zakresie kwalifikowania obywateli państw trzecich i bezpaństwowców jako uchodźców lub osoby z innych przyczyn potrzebujące ochrony międzynarodowej, gdyby je stosować prawidłowo, czyli zgodnie z celem i brzmieniem postanowień dyrektywy 2004/83/WE¹⁴³, w jednym państwie członkowskim wszyscy proszący o ochronę Irakijczycy uzyskują ją, a w innym – żaden. Odpowiedź może być tylko jedna – wspólny europejski system azylowy nie funkcjonuje dobrze, a właściwie w tym określonym aspekcie nie funkcjonuje w ogóle, albowiem nie spełnia podstawowego celu, dla którego został stworzony, to znaczy nie wyrównuje szans na status ochronny

¹⁴³ Inaczej R. BIEBER, A. EPINEY, M. HAAG, *op. cit.*, s. 423.

obywateli państw trzecich, którzy od czasu wejścia w życie systemu dublińskiego nie mogą wybrać państwa członkowskiego będącego dla nich ostatecznym miejscem ochrony. W sytuacji, gdy to państwa członkowskie, zgodnie z prawem Unii Europejskiej, decydują, które z nich rozpatrzy wnioski o udzielenie azylu, występujące różnice w wynikach postępowań administracyjnych (i sądowych w ostatniej instancji) są głęboko niesprawiedliwe z punktu widzenia obywateli państw trzecich i mogą ich skłaniać do starań o przedostanie się do tego państwa członkowskiego, w którym prawdopodobieństwo uzyskania ochrony jest największe lub – w skrajnych przypadkach – istnieje choć cień nadziei, że ich wniosek zostanie uznany. Eliminowaniu przepływów osób ubiegających się o ochronę, powodowanych takimi właśnie okolicznościami, miało wszak służyć ustanowienie wspólnego europejskiego systemu azylowego. Gdy spogląda się na osiągnięte dotąd w tym zakresie rezultaty, nasuwa się jeden wniosek – źródło problemów tkwi przede wszystkim w praktyce administracyjnej i sądowej poszczególnych państw członkowskich, którą zmienić będzie bardzo trudno, a jedynym skutecznym sposobem jest wprowadzenie nie tylko jednolitych, ale i – co wydaje się niemal niewykonalne na poziomie europejskim – bardzo precyzyjnych wspólnych norm prawnych, które następnie będą rygorystycznie przestrzegane, o co zadbają w razie potrzeby Komisja Europejska i sądy unijne. Jeśli na którymkolwiek etapie zabraknie woli i zaangażowania wszystkich aktorów narodowych i ponadnarodowych, prawdziwy wspólny europejski system azylowy niestety nie powstanie.

Wyczerpującego zestawienia i omówienia danych na temat wydanych w państwach członkowskich w 2009 roku decyzji w sprawach o udzielenie azylu należało spodziewać się późną jesienią 2010 roku¹⁴⁴

¹⁴⁴ Zbiorcze zestawienie takich danych za rok 2008 wraz z ich analizą zostało opublikowane przez Eurostat w listopadzie 2009 roku.

jednakże, jak dotąd, Eurostat opublikował tylko dane dotyczące pozytywnych i negatywnych rozstrzygnięć w pierwszej instancji, na podstawie których można obliczyć odsetek wniosków uwzględnionych przez organy pierwszej instancji. W porównaniu z rokiem 2008 wskaźnik ten dla całej Unii Europejskiej nieznacznie się obniżył (do 27,3%). W najważniejszych dla osób ubiegających się o azyl państwach członkowskich (Francja, Niemcy, Szwecja, Włochy, Niderlandy, Grecja, Wielka Brytania) uległ jednak zmniejszeniu bardziej znacząco, z wyjątkiem Grecji i Szwecji, gdzie z kolei wzrósł w widoczny sposób. W całej Unii Europejskiej status uchodźcy otrzymało 12% wnioskodawców, ochronę uzupełniającą – 11%, zaś zezwolenie na pobyt z przyczyn humanitarnych – 4%. Udział pozytywnych decyzji w ogólnej liczbie wszystkich rozstrzygnięć znów różnił się wyraźnie między państwami członkowskimi, choć oczywiście należy mieć na względzie, że przyjmowały one wnioskodawców z różnych krajów pochodzenia¹⁴⁵. Ponadto, w 2009 roku państwa członkowskie Unii Europejskiej nadal w bardzo niewielkim zakresie uczestniczyły w globalnych akcjach przesiedlania uchodźców – na 112 400 osób przeniesionych do 19 państw świata najwięcej w Unii Europejskiej przyjęły Niemcy (2100) i Szwecja (1400), co jest niską liczbą w porównaniu z realizowanymi w tym samym roku programami przesiedleń Stanów Zjednoczonych (79 900), Kanady (12 500) czy Australii (11 100)¹⁴⁶. Łącznie w 2009 roku do wszystkich państw Unii Europejskiej zostało przesiedlonych z państw trzecich 7147 uchodźców¹⁴⁷.

W 2010 roku w całej Unii Europejskiej w sprawach azylowych organy pierwszej instancji wydały łącznie 222 100 decyzji, w tym 55 095 decyzji pozytywnych. Status uchodźcy nadano 27 000 osób, ochroną

¹⁴⁵ „Im Jahr 2009 wurden rund 260 000 Asylbewerber registriert...”, *op.cit.*, s. 1.

¹⁴⁶ 2009 *Global Trends. Refugees, Asylum-seekers, Returnees, Internally Displaced and Stateless Persons*, Geneva 2010, s. 12.

¹⁴⁷ KOM(2011) 291, s. 6.

uzupełniającą objęto 20 400 osób, zaś na pobyt z przyczyn humanitarnych zezwolono 7600 osobom, co stanowiło odpowiednio 12%, 9% i 3% wszystkich wydanych decyzji¹⁴⁸. Co powinno niepokoić, ponownie i tym razem w sposób bardziej znaczący spadł odsetek decyzji rozpatrzonych pozytywnie (do 24,8%). Status uchodźcy uzyskiwali przede wszystkim Irakijczycy (4930), Irańczycy (3315) i Afgańczycy (2150), status ochrony subsydiarnej – Somalijczycy (6965), Afgańczycy (4040) i Irakijczycy (2660), zezwolenie na pobyt z przyczyn humanitarnych – również Afgańczycy (1865), Somalijczycy (1640) i Irakijczycy (575). Najwięcej decyzji odmownych dotyczyło obywateli Serbii (12370), Rosji (11 200) i Afganistanu (10 240). Spośród 4930 Irakijczyków, którym przyznano w Unii Europejskiej status uchodźcy, 67% otrzymało go w Niemczech. W tym ostatnim państwie oraz w Wielkiej Brytanii i Belgii najwyższy był udział decyzji przyznających status uchodźcy (17% w każdym przypadku) w ogólnej liczbie wydanych decyzji (odpowiednio 45 310, 26 690 i 16 245). Ochronę uzupełniającą najczęściej przyznawały Niderlandy (23% wszystkich wydanych decyzji) i Szwecja (22%), najrzadziej zaś – Niemcy (1%)¹⁴⁹. Państwem członkowskim, które przyjęło największą grupę (1800) spośród wszystkich przesiedlanych na świecie uchodźców (98 800) była Szwecja¹⁵⁰. Łącznie do Unii Europejskiej do końca trzeciego kwartału 2010 roku przesiedlono 3848 uchodźców z innych regionów świata¹⁵¹.

¹⁴⁸ *Anzahl der registrierten Asylbewerber in der EU27 stabil...*, *op.cit.*, s. 1.

¹⁴⁹ A. ALBERTINELLI, „Asylum applicants...”, *op.cit.*, s. 11 i n.

¹⁵⁰ UNHCR. *Global Trends 2010. 60 years and still counting*, Geneva 2011, s. 19.

¹⁵¹ KOM(2011) 291, s. 6.

Tabela 4. Decyzje w sprawach o udzielenie azylu wydane w postępowaniach przed organami pierwszej instancji państw członkowskich Unii Europejskiej w 2009 roku

Unia Europejska Państwo członkowskie	Wszystkie decyzje	Pozytywne decyzje	W tym			Odsetek pozytywnych decyzji	Negatywne decyzje
			Decyzje nadające status uchodźcy	Decyzje przyznające ochronę uzupełniającą	Decyzje zezwalające na pobyt z przyczyn humanitarnych		
EU-27	229 510	62 650	27 630	26 165	8855	27,3	166 860
Belgia	14 365	2910	2425	480	–	20,3	11 460
Bułgaria	645	270	40	230	–	41,9	375
Republika Czeska	530	100	60	20	20	18,9	430
Dania	1650	790	350	345	95	47,9	860
Niemcy	26 780	9765	8155	405	1205	36,5	17 015
Estonia	25	5	5	0	–	20,0	20
Irlandia	4040	1030	105	40	885	25,5	3010
Grecja	14 350	165	35	105	25	1,1	14 185
Hiszpania	4480	350	180	160	10	7,8	4135
Francja	35 295	5050	3910	1145	–	14,3	30 240

Włochy	22 000	8440	2115	4845	1480	38,4	13 560
Cypr	3855	1130	50	1040	40	29,3	2725
Łotwa	40	10	0	5	–	25,0	35
Litwa	145	40	10	30	–	27,6	100
Luksemburg	465	110	110	0	–	23,7	355
Węgry	1805	390	170	60	155	21,6	1415
Malta	2575	1690	20	1660	10	65,6	885
Niderlandy	16 355	7905	695	3270	3940	48,3	8455
Austria	14 815	3220	1885	1335	–	21,7	11 600
Polska	6580	2525	130	2330	65	38,4	4955
Portugalia	95	50	5	45	–	52,6	45
Rumunia	540	115	50	10	55	21,3	430
Słowenia	130	20	15	5	–	15,4	110
Słowacja	315	180	15	135	30	57,1	140
Finlandia	2650	960	75	805	80	36,2	1690
Szwecja	23 930	7095	1480	4970	640	29,6	16 840
Wlk. Brytania	31 040	8350	5545	2685	125	26,9	22 690

Źródło: Opracowanie własne na podstawie „Im Jahr 2009 wurden rund 260 000 Asylbewerber registriert...”, *op.cit.*, s. 3.

Tabela 5. Decyzje w sprawach o udzielenie azylu wydane w postępowaniach przed organami pierwszej instancji państw członkowskich Unii Europejskiej w 2010 roku

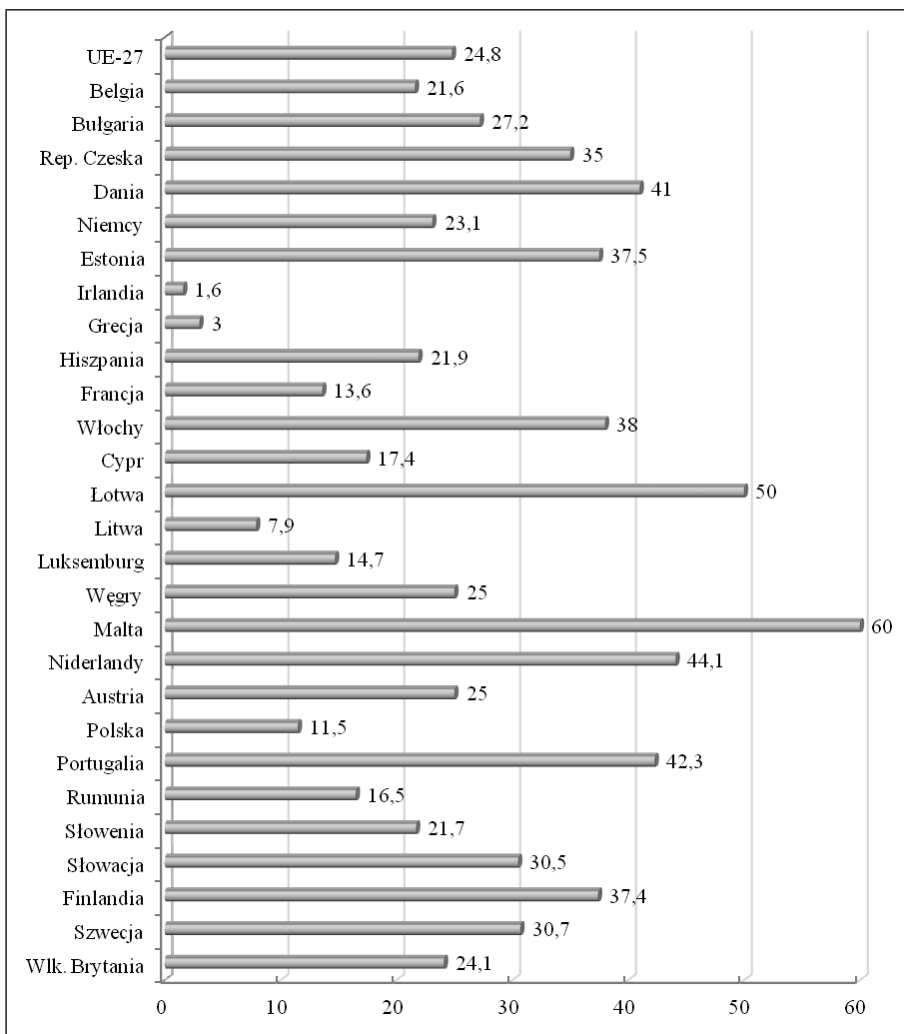
Unia Europejska Państwo członkowskie	Wszystkie decyzje	Pozytywne decyzje	W tym			Negatywne decyzje
			Decyzje nadające status uchodźcy	Decyzje przyznające ochronę uzupełniającą	Decyzje zezwalające na pobyt z przyczyn humanitarnych	
EU-27	222 105	55 095	27 045	20 400	7645	167 010
Belgia	16 245	3510	2700	805	–	12 740
Bułgaria	515	140	20	120	–	375
Republika Czeska	500	175	75	75	20	330
Dania	3280	1345	660	520	170	1935
Niemcy	45 310	10 445	7755	545	2145	34 865
Estonia	40	15	10	5	–	25
Irlandia	1600	25	25	5	–	1575
Grecja	3455	105	60	20	30	3350
Hiszpania	2785	610	245	350	15	2175
Francja	37 620	5115	4095	1020	–	32 505
Włochy	11 325	4305	1615	1465	1225	7015

Cypr	2440	425	30	370	25	2015
Łotwa	50	25	5	20	–	25
Litwa	190	15	*	15	–	175
Luksemburg	475	70	55	15	–	405
Węgry	1040	260	75	115	70	785
Malta	350	210	45	165	15	125
Niderlandy	17 145	7565	810	4010	2745	9575
Austria	13 770	3445	2055	1390	–	10 325
Polska	4420	510	80	195	230	3910
Portugalia	130	55	5	50	–	75
Rumunia	425	70	40	30	0	355
Słowenia	115	25	20	*	–	95
Słowacja	295	90	5	55	30	205
Finlandia	4260	1595	165	1240	190	2665
Szwecja	27 630	8495	1935	5955	605	19 140
Wlk. Brytania	26 690	6440	4445	1850	140	20 250

* jedna lub dwie decyzje w pierwszej instancji

Źródło: *Anzahl der registrierten Asylbewerber in der EU27 stabil...*, s. 3.

Wykres 5. Odsetek wniosków azylowych uznanych w pierwszej instancji w państwach członkowskich Unii Europejskiej w 2010 roku



Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Anzahl der registrierten Asylbewerber in der EU27 stabil...*, s. 3.

Ogólny odsetek wniosków o udzielenie azylu, które zostały uwzględnione w pierwszej instancji w całej Unii Europejskiej oraz w poszczególnych państwach członkowskich w 2010 roku nie pozwala na daleko idące wnioski odnośnie do spójności wspólnego europejskiego systemu azylowego, ponieważ nie wiemy, jacy konkretnie obywatele państw trzecich (skąd pochodzący) zwracali się o ochronę w poszczególnych państwach członkowskich, a w związku z tym nie możemy porównać i ocenić sposobu stosowania w podobnych sytuacjach tych samych lub zharmonizowanych przepisów dotyczących nadawania statusu uchodźcy oraz udzielania ochrony uzupełniającej. Ogólny odsetek wniosków azylowych uznanych w postępowaniach przed organami pierwszej instancji w danym państwie członkowskim daje jednak wyobrażenie na temat stopnia otwartości jego systemu azylowego. Jeśli np. tylko 1,6% (Irlandia) lub 3% (Grecja) złożonych wniosków zostało uwzględnionych, nie ulega wątpliwości, że mamy do czynienia z systemami mało przyjaznymi wobec obywateli państw trzecich poszukujących ochrony. Na przeciwległym końcu tej bardzo uproszczonej skali mierzenia poziomu liberalizmu i restryktywności narodowych systemów azylowych znajdują się dwa państwa członkowskie ze wskaźnikiem uznań na poziomie 60% (Malta) i 50% (Łotwa). Przy pełnej świadomości niedoskonałości tego „narzędzia pomiaru”, już na pierwszy rzut oka można dostrzec ogromną przepaść między skrajnymi przypadkami, której nie sposób wytłumaczyć inaczej, niż znacznymi różnicami w stosowaniu na szczeblu narodowym przepisów prawnych stanowiących podstawę wspólnego europejskiego systemu azylowego.

Podsumowując, zważywszy że Unia Europejska buduje wspólny europejski system azylowy od 1999 roku, czyli od ponad dziesięciu lat, osiągnięte dotąd wyniki są mierne, co odnosi się oczywiście do stosowania zharmonizowanych norm prawa azylowego w postępowaniach administracyjnych i sądowych na poziomie narodowym.

Harmonizacja twarda¹⁵² jako taka, tzn. zbliżenie do siebie przepisów prawnych poszczególnych państw członkowskich, jest bowiem faktem i niewątpliwym osiągnięciem w sferze legislacyjnej. W niektórych państwach członkowskich organy stosujące prawo jakby nie zauważyły jednak zmiany, gdyż raczej nie jest przypadkiem fakt, że przed transpozycją (a nawet przyjęciem przez Radę) i w pierwszym roku po upływie terminu transpozycji dyrektywy kwalifikacyjnej (10 października 2006 roku) odsetek uznanych wniosków o udzielenie azyłu był niemal taki sam, jak miało to miejsce w przypadku Hiszpanii i Francji, co pokazują dane z lat 2002 i 2007. Część państw członkowskich wydaje się stawiać na pierwszym miejscu konsekwentnie własną politykę azyłową i dostosowywać do niej praktykę administracyjną, nie zważając na to, czy takie postępowanie jest zgodne czy też niezgodne z celami i podstawami prawnymi wspólnego europejskiego systemu azyłowego.

¹⁵² Biorąc pod uwagę typ użytego instrumentu, wyróżnia się harmonizację twardą, której środkiem jest dyrektywa, oraz harmonizację miękką, której środkiem jest zalecenie. Harmonizacja twarda polega na uzgodnieniu treści, zakresu i harmonogramu wprowadzania w życie wspólnych standardów odnoszących się do krajowych stosunków prawnych, regulowanych dotąd przez przepisy państw członkowskich. Harmonizacji twardej podlegają jedynie krajowe normy prawne, nie obejmuje ona natomiast zwyczajów, praktyk ani aktów stosowania prawa. Harmonizacja miękka również zmierza do zbliżenia przepisów prawa państw członkowskich, lecz stosowana jest wówczas, gdy niemożliwe lub niepożądane byłoby odwoływanie się do dyrektyw. Uzgodnieniu podlegają nie standardy prawnie wiążące, lecz jedynie rekomendowane państwom członkowskim, a zatem nie rodzące roszczeń po stronie instytucji unijnych w razie ich nieprzestrzegania na poziomie narodowym. Zalecenia jako instrument „miękkiego harmonizowania” mogą oddziaływać także na praktyki i zwyczaje (c. MIK, *Europejskie prawo wspólnotowe. Zagadnienia teorii i praktyki*, t. I, Warszawa 2000, s. 594).

Tabela 5. Odsetek uznanych wniosków azylowych w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 2002 i 2007

Unia Europejska Państwo członkowskie	Pozytywne decyzje w sprawach o udzielenie azylu w %	
	2002	2007
EU-27	b.d.	23,2
Belgia	b.d.	29,2
Bułgaria	32,2	43,5
Republika Czeska	1,0	17,1
Dania	b.d.	55,9
Niemcy	6,2	27,5
Estonia	b.d.	33,3
Irlandia	b.d.	9,8
Grecja	b.d.	0,8
Hiszpania	4,4	4,5
Francja	12,5	11,5
Włochy	7,4	56,3
Cypr	b.d.	2,9
Łotwa	0,0	50,0
Litwa	74,0	41,4
Luksemburg	7,6	52,2
Węgry	17,2	8,9
Malta	b.d.	65,4
Niderlandy	10,4	30,6
Austria	3,6	32,4
Polska	4,7	49,1
Portugalia	13,0	22,7
Rumunia	11,2	22,9
Słowenia	0,7	1,9

Tabela 5. cd.

Unia Europejska Państwo członkowskie	Pozytywne decyzje w sprawach o udzielenie azylu w %	
	2002	2007
Słowacja	b.d.	3,2
Finlandia	19,6	41,6
Szwecja	20,3	48,2
Wielka Brytania	32,3	24,6

b.d. – brak danych

Źródło: *Europe in figures. Eurostat yearbook 2010*, Luxembourg 2010, s. 203.

6.

*Organizacyjne i finansowe przedsięwzięcia
Unii Europejskiej w ramach wspólnego
europejskiego systemu azylowego*

Najwcześniej, bo już w 2000 roku, Unia Europejska utworzyła Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców, najpierw na lata 2000–2004¹⁵³, potem na okres 2005–2010¹⁵⁴ i wreszcie na okres 2008–2013¹⁵⁵. Celem ogólnym Funduszu jest wspieranie działań podejmowanych przez państwa członkowskie i zachęcanie do podejmowania wysiłków w zakresie przyjmowania uchodźców i wysiedleńców oraz ponoszenia związanych z tym konsekwencji, z uwzględnieniem prawodawstwa Unii Europejskiej w tej dziedzinie, poprzez współfinansowanie działań przewidzianych w decyzji ustanawiającej Fundusz (art. 2 ust. 1). Wspierane są działania w państwach członkowskich w jednej lub większej liczbie następujących dziedzin:

- warunki przyjmowania uchodźców i procedury azylowe;
- integracja osób z grup docelowych, których pobyt na terytorium danego państwa członkowskiego ma charakter stały i trwały;

¹⁵³ 2000/596/WE: Decyzja Rady z dnia 28 września 2000 roku ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (Dz. Urz. WE L 252 z 6 października 2000 roku, s. 12).

¹⁵⁴ 2004/904/WE: Decyzja Rady z dnia 2 grudnia 2004 roku ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na okres 2005–2010 (Dz. Urz. UE L 38 z 28 grudnia 2004 roku, s. 52).

¹⁵⁵ Decyzja nr 573/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 roku ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi oraz uchylająca decyzję Rady 2004/904/WE (Dz. Urz. UE L 144 z 6 czerwca 2007 roku, s. 1).

- poprawa zdolności państw członkowskich w zakresie opracowywania, monitorowania i oceniania ich polityk azylowych w świetle zobowiązań wynikających z istniejącego i przyszłego prawodawstwa unijnego dotyczącego wspólnego europejskiego systemu azylowego, w szczególności z myślą o nawiązaniu praktycznej współpracy między państwami członkowskimi;
- przesiedlanie osób z państw trzecich do państw członkowskich na wniosek Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, złożony w oparciu o potrzebę międzynarodowej ochrony danej osoby;
- przemieszczanie osób posiadających status uchodźcy lub korzystających z ochrony uzupełniającej z państwa członkowskiego, które przyznało im ochronę międzynarodową, do innego państwa członkowskiego, w którym zostanie im przyznana podobna ochrona, a także osób wnioskujących o nadanie statusu uchodźcy lub przyznanie ochrony uzupełniającej do innego państwa członkowskiego, w którym zostaną rozpatrzone ich wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 3 ust. 1).

Z inicjatywy Komisji Europejskiej można wykorzystać nie więcej niż 4% dostępnych zasobów Funduszu na finansowanie działań ponadnarodowych lub działań będących przedmiotem zainteresowania całej Unii, dotyczących polityki azylowej i środków mających zastosowanie do grup docelowych (art. 4 ust. 1). W przypadku zastosowania mechanizmów ochrony tymczasowej w rozumieniu dyrektywy 2001/55/WE Fundusz finansowałby także środki mające na celu udzielenie państwom członkowskim pomocy o charakterze odrębnym i uzupełniającym wobec działań, o których mowa w art. 3 (art. 5 ust. 1). Fundusz zapewnia ponadto państwom członkowskim wsparcie do celów wdrożenia środków nadzwyczajnych mających pomóc w rozwiązaniu szczególnie palących sytuacji, charakteryzujących się nagłym napływem w poszczególnych punktach

na granicach dużej liczby obywateli państw trzecich, którzy mogą potrzebować ochrony międzynarodowej, co wiąże się z wyjątkowo dużym obciążeniem ośrodków przyjmowania uchodźców, systemu azyłowego lub infrastruktury azyłowej danego państwa lub państw członkowskich i może stwarzać zagrożenie dla życia ludzkiego, dobrobytu lub dostępu do ochrony zapewnianej na mocy prawodawstwa unijnego (art. 5 ust. 2).

Na finansowanie wszystkich wymienionych działań przeznaczono w okresie od dnia 1 stycznia 2008 roku do dnia 31 grudnia 2013 roku 614 mln euro (art. 12 ust. 1). Każde państwo członkowskie otrzymuje stałą kwotę w wysokości 300 000 euro ze środków przydzielanych rocznie Funduszowi. Dla państw członkowskich, które przystąpiły do Unii Europejskiej w dniu 1 maja 2004 roku, kwotę tę na lata 2008–2013 podwyższono do 500 000 euro rocznie. Do tego samego poziomu podwyższono kwotę podstawową dla państw członkowskich przystępujących do Unii w okresie 2007–2013, na pozostającą część okresu 2008–2013, licząc od roku następującego po przystąpieniu. Pozostałe dostępne zasoby roczne są rozdzielane między państwa członkowskie w następujący sposób: 30% proporcjonalnie do liczby uchodźców, beneficjentów ochrony uzupełniającej i osób przesiedlonych do państwa członkowskiego, przyjętych w okresie poprzednich trzech lat, a 70% proporcjonalnie do liczby osób, które złożyły wnioski o nadanie statusu uchodźcy lub przyznanie ochrony uzupełniającej bądź które korzystają z ochrony tymczasowej w rozumieniu dyrektywy 2001/55/WE, zarejestrowanych w okresie poprzednich trzech lat (art. 13 ust. 1 i 2). Wkład finansowy Funduszu ma postać dotacji (art. 14 ust. 1). Grupami docelowymi w myśl przepisów dotyczących Funduszu są: osoby posiadające zezwolenie na pobyt w państwach członkowskich jako uchodźcy, osoby korzystające w państwach członkowskich z ochrony uzupełniającej w rozumieniu dyrektywy 2004/83/WE, osoby ubiegające się o status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą w państwach członkowskich, osoby korzystające w państwach członkowskich z ochrony tymczasowej w rozumieniu dyrektywy

2001/55/WE oraz osoby przesiedlane lub takie, które zostały już przesiedlane do państw członkowskich (art. 6).

W styczniu 2011 roku Komisja Europejska przedstawiła sprawozdanie z wykorzystania środków pochodzących z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców w latach 2005–2007. Ogólny koszt wszystkich działań sfinansowanych w ramach projektów krajowych w tym okresie wyniósł blisko 300 mln euro. Wkład z Funduszu wyniósł nieco powyżej połowy tej kwoty. Dodatkowe środki zaczerpnięto z budżetów krajowych lub od samych beneficjentów. Najwięcej środków z Funduszu popłynęło do Wielkiej Brytanii (17%), Niemiec (14,6%) i Francji (12,5%), a w dalszej kolejności do Austrii i Szwecji (po 7,7%) oraz Niderlandów (5,4%). Udział Polski wyniósł 2,5%. Środki unijne przeznaczono przede wszystkim na działania związane z przyjmowaniem uchodźców i procedurami azylowymi (41%), a następnie na integrację (31%) i dobrowolną repatriację (28%). Projekty krajowe były wybierane zasadniczo w drodze otwartych zaproszeń do składania wniosków, w ramach których otrzymano imponującą liczbę 2492 zgłoszeń. Spośród nich wybrano do dofinansowania 1403 wnioski. Całkowita liczba projektów sfinansowanych w poszczególnych państwach członkowskich wahała się od jednego projektu w Rumunii i sześciu w Bułgarii (które to państwa zostały objęte pomocą z Funduszu dopiero w 2007 roku) do 441 projektów w Niemczech. Większość beneficjentów stanowiły organizacje pozarządowe oraz władze lokalne (82% projektów). Władze centralne były również ważnymi beneficjentami pomocy (9% projektów), zwłaszcza w tych państwach członkowskich, gdzie środki z Funduszu wykorzystano do modernizacji infrastruktury należącej do państwa, np. ośrodków przyjmowania osób ubiegających się o azyl. Jeśli chodzi o pozostałe kategorie beneficjentów, najważniejszym z nich była Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, która otrzymała wsparcie finansowe dla 31 projektów realizowanych w ramach programów krajowych w piętnastu państwach członkowskich. W latach 2005–2007 sfinansowano z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców także działania wspólnotowe, w tym

opracowanie studium wykonalności dotyczącego Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (138 800 euro). Szacuje się, że 1403 projekty krajowe, które otrzymały wsparcie finansowe z Funduszu, przyniosły bezpośrednie korzyści grupie ponad 350 000 osób. Spośród tej grupy 26 200 osób zdecydowało się na powrót do kraju pochodzenia w ramach programów dobrowolnej repatriacji. Oprócz osób z grup docelowych ponad 6500 reprezentantów organizacji wdrażających otrzymało wsparcie z Funduszu, np. na szkolenia lub zatrudnienie dodatkowych pracowników¹⁵⁶.

Oceniając skuteczność, wydajność i wartość dodaną krajowych projektów sfinansowanych z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców w latach 2005–2007, Komisja stwierdziła, że w większości państw członkowskich osiągnięte rezultaty były zadowalające. Działania dotyczące integracji okazały się najbardziej udane, na drugim miejscu znalazły się te dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, zaś działania w zakresie dobrowolnych powrotów przyniosły najmniej zadowalające wyniki. Niektóre działania zakończyły się wręcz znakomitymi rezultatami, wykraczającymi poza pierwotne oczekiwania, podczas gdy inne zawiodły pokładane w nich nadzieje. Nie było to związane z rodzajem działań (z wyjątkiem dobrowolnych powrotów). Główne przyczyny tego stanu rzeczy miały raczej charakter zewnętrzny, jak np. nieprzewidywalność przepływów osób ubiegających się o azyl. Natomiast w przypadku projektów dotyczących dobrowolnej repatriacji wiele osób ubiegających się o azyl lub już korzystających z ochrony nie było zainteresowanych powrotem do kraju pochodzenia, pomimo rozpowszechniania informacji na temat takiej możliwości oraz pomocy oferowanej w tym zakresie. Niesprzyjająca sytuacja w pewnych krajach pochodzenia mogła również

¹⁵⁶ Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie osiągniętych wyników oraz aspektów jakościowych i ilościowych wdrożenia Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców w latach 2005 – 2007, Bruksela, 14 stycznia 2011 roku, KOM(2011) 2 wersja ostateczna, s. 4 i n.

powstrzymywać przed składaniem wniosków o pomoc przy organizacji powrotu. Łączne zasoby niezbędne do realizacji wszystkich projektów oceniono jako wystarczające. W bardzo niewielu przypadkach jednak projekty mogły być finansowane ze środków krajowych. Ponadto, w żadnym przypadku środki z Funduszu nie zastąpiły finansowania z innych funduszy unijnych, takich jak Europejski Fundusz Społeczny czy program EQUAL. W efekcie, gdyby nie pomoc z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, zrealizowana zostałaby jedynie niewielka liczba spośród 1403 sfinansowanych projektów, jeśli w ogóle udałoby się sfinalizować jakiegokolwiek przedsięwzięcia. Tak więc Fundusz okazał się niezwykle pomocnym narzędziem, a ogólna sytuacja w zakresie wdrażania rozwiązań z nim związanych w okresie 2005–2007 była zadowalająca¹⁵⁷.

W 2004 roku Komisja Europejska przedstawiła komunikat w sprawie zarządzania wjazdem do Unii Europejskiej osób potrzebujących ochrony międzynarodowej oraz wzmocnienia zdolności regionów pochodzenia w zakresie ochrony „Polepszanie dostępu do trwałych rozwiązań”. W międzynarodowym systemie ochrony uchodźców za trwałe rozwiązania uważa się dobrowolną repatriację (najbardziej pożądanym sposobem zakończenia sytuacji uchodźczej), lokalną integrację (środek drugi w kolejności pod względem korzyści dla uchodźcy) i przesiedlenie (rozwiązanie ostateczne jako rodzące najmniej pozytywnych skutków dla uchodźcy). O wyborze jednego z tych rozwiązań decydują zarówno okoliczności w kraju lub regionie pochodzenia, jak i warunki w państwie przyjmującym. We wspomnianym komunikacie Komisja zaproponowała stworzenie programu przesiedleń Unii Europejskiej, nawiązującego do humanitarnej tradycji tej organizacji i jej państw członkowskich w zakresie oferowania bezpieczeństwa i schronienia osobom uciekającym przed prześladowaniem. Głównym celem unijnego programu przesiedleń miałyby być zapewnienie ochrony międzynarodowej i zaoferowanie trwałego rozwiązania w Unii

¹⁵⁷ *Ibidem*, s. 20 i n.

osobom, które naprawdę tego potrzebują oraz ułatwienie ich sterowanego napływu do Unii, jak również wyrażenie solidarności i podzielenie się ciężarami z krajami w regionach pochodzenia przyjmującymi wielu uznanych uchodźców. Drugą kwestią poruszoną przez Komisję było wzmocnienie zdolności regionów pochodzenia w zakresie zapewniania ochrony międzynarodowej i związana z tym idea stworzenia przez Unię Europejską specjalnych regionalnych programów ochrony, w ścisłej współpracy z krajami trzecimi w regionach pochodzenia uchodźców. Kluczowe było tu założenie, że kraj trzeci w regionie pochodzenia uchodźcy powinien być zdolny do zaoferowania możliwości ewentualnej lokalnej integracji w sytuacji, gdy inne tradycyjne trwałe rozwiązania (powrót do kraju pochodzenia lub przesiedlenie) nie są dostępne lub gdy uchodźca oczekuje na inne trwałe rozwiązanie. Regionalne programy ochrony Unii Europejskiej miały pełnić rolę „skrzynki na narzędzia”, zawierając w sobie szereg różnorodnych środków: działania wzmacniające zdolności w zakresie ochrony dla celów rozpatrywania wniosków oraz przyjmowania i integrowania osób ubiegających się o ochronę i uchodźców w krajach trzecich w regionach pochodzenia, system rejestracji osób potrzebujących ochrony jako podstawowy instrument lepszego zarządzania przepływami takich osób, wspomniany wyżej unijny program przesiedleń jako dopełnienie działań na rzecz uporządkowanego napływu osób potrzebujących ochrony oraz wzmocnienia zdolności ochronnych krajów trzecich, pomoc w ulepszaniu lokalnej infrastruktury (socjalnej, ale także związanej z dostawami wody czy energii, transportem itp.), pomoc w integrowaniu osób korzystających z ochrony ze społeczeństwem przyjmującego kraju trzeciego, współpraca w dziedzinie migracji legalnej, działania na rzecz zarządzania przepływami migracyjnymi, akcje repatriacyjne¹⁵⁸.

¹⁵⁸ Communication from the Commission to the Council and the European Parliament on the managed entry in the EU of persons in need of international protection and the enhancement of the protection capacity of the regions of origin „Improving access to durable solutions”, Brussels, 4 June 2004, COM(2004) 410 final, s. 8 i n.

Regionalne programy ochrony chciano oprzeć na doświadczeniach płynących z realizacji pilotażowych przedsięwzięć tego rodzaju, których uruchomienie miało nastąpić przed końcem 2005 roku, łącznie z programem przesiedleń dla państw członkowskich wyrażających chęć uczestniczenia w takim programie. Wśród regionów tranzytowych w centrum uwagi znaleźli się zachodni członkowie Wspólnoty Niepodległych Państw (Białoruś, Mołdawia, Ukraina), natomiast za priorytetowy region pochodzenia Komisja uznała Afrykę Subsaharyjską (Region Wielkich Jezior, Afrykę Wschodnią), ze szczególnym uwzględnieniem Tanzanii. Dokonanie oceny pilotażowych regionalnych programów ochrony zapowiedziano na rok 2007¹⁵⁹. Pierwsze dwa programy swoim zasięgiem rzeczywiście objęły Europę Wschodnią (Białoruś, Mołdawia i Ukraina) oraz Region Wielkich Jezior w Afryce (Tanzania)¹⁶⁰.

Z pierwszych ocen regionalnych programów ochrony wynika, że stanowią one skuteczny mechanizm zapewnienia ochrony uchodźcom w pobliżu miejsca pochodzenia, jednakże wpływ dotychczasowych tego rodzaju przedsięwzięć na sytuację osób potrzebujących ochrony międzynarodowej był ograniczony ze względu na braki w elastyczności, finansowaniu, widoczności i koordynacji z innymi działaniami humanitarnymi i rozwojowymi Unii Europejskiej, jak również niedostateczne zaangażowanie państw trzecich. W 2009 roku zdecydowano się więc na poprawę jakości i rozszerzenie zakresu terytorialnego tych programów, w szczególności w Rogu Afryki (Kenia, Dżibuti, Jemen) oraz Afryce Północnej (Libia, Egipt, Tunezja)¹⁶¹. W związku z tym we wrześniu 2010 roku rozpoczęła się realizacja nowego regionalnego programu ochrony w Rogu

¹⁵⁹ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie regionalnych programów ochrony, Bruksela, dnia 1 września 2005 roku, KOM(2005) 388 wersja ostateczna, s. 2.

¹⁶⁰ *EU solidarity with non-EU countries for improving protection of refugees*, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/home-affairs/policies/asylum/asylum_external_en.htm, dostęp: 31.08.2011 r.

¹⁶¹ KOM(2010) 214, s. 7.

Afryki. Postępowały także prace nad stworzeniem programu w Afryce Północnej. Jednocześnie w tymże roku oraz w roku 2011 były kontynuowane dotychczasowe regionalne programy ochrony w Tanzanii i Europie Wschodniej¹⁶².

Negocjacje w sprawie stworzenia wspólnego unijnego programu przesiedleń wciąż trwają. Komunikat poświęcony w całości temu zagadnieniu Komisja przedstawiła we wrześniu 2009 roku. Należy dokonać wyraźnego rozróżnienia między przesiedleniem uchodźców spoza terytorium Unii do jej państw członkowskich, które jest środkiem o charakterze humanitarnym i wyrazem solidarności Unii z krajami trzecimi, a przesiedleniem uchodźców wewnątrz Unii, które służy przede wszystkim zmianie podziału obciążeń między państwami członkowskimi. W tym miejscu mowa jest o pierwszym rodzaju przesiedleń. Większość państw członkowskich ich nie przeprowadza. Pionierami w tym zakresie jest dziesięć państw członkowskich: Szwecja, Dania, Finlandia, Niderlandy, Wielka Brytania, Irlandia, Portugalia, Francja, Rumunia i Republika Czeska. Niektóre państwa członkowskie dokonują przesiedleń w miarę potrzeb i w ograniczonym zakresie, w szczególności w pojedynczych wyjątkowych przypadkach na prośbę Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, np. Niemcy wyraziły zgodę w 2008 roku na przyjęcie 2500 uchodźców irackich z Syrii i Jordanii. Światowe potrzeby w zakresie przesiedleń znacznie jednak przekraczają liczbę zgłoszeń gotowości przyjęcia uchodźców, przy czym liczba osób przesiedlonych do Unii Europejskiej silnie kontrastuje z liczbą uchodźców przyjętych przez inne kraje uprzemysłowione. Głównym celem wspólnego unijnego programu przesiedleń powinno być więc włączenie większej liczby państw członkowskich w działania związane z przesiedleniami oraz zapewnienie osobom przesiedlanym zorganizowanego i bezpiecznego dostępu do ochrony. Jednocześnie powinien on służyć okazaniu większej

¹⁶² KOM(2011) 291, s. 6.

solidarności z krajami trzecimi przyjmującymi uchodźców. Unia przejęłaby na siebie większą część odpowiedzialności za zaspokajanie światowych potrzeb w zakresie przesiedleń. Do zasad przewodnich przyszłego wspólnego unijnego programu przesiedleń Komisja Europejska zaliczyła: dobrowolność udziału państw członkowskich, szerszy zakres działań przesiedleńczych w Unii, elastyczność ustanowionego mechanizmu, możliwość uczestnictwa podmiotów innych niż rządy państw członkowskich (w szczególności Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców), etapowość powiązana z nabywanym doświadczeniem. Elementami wspólnego unijnego programu przesiedleń byłyby: ustalenie rocznych wspólnych priorytetów w procesie konsultacji oraz lepsze wykorzystanie procesu składania zobowiązań dotyczących liczby przesiedlanych osób w ramach Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, zacieśnienie współpracy praktycznej między państwami członkowskimi za pośrednictwem Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu oraz bezpośredniej, a także współpracy między nimi, Urzędem, Komisją Europejską a Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, a ponadto osiągnięcie poprawy w zakresie koordynacji podejmowanych działań z polityką zewnętrzną Unii¹⁶³. W komunikacie dotyczącym wspólnego unijnego programu przesiedleń nie pojawiła się właściwie żadna konkretna data jego ustanowienia. Plany czyniono na rok 2010 w związku z zakładanym podjęciem działalności w tymże roku przez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, traktowany jako istotny element programu. Urząd nie powstał jednak w terminie, programu również, jak dotąd, nie uruchomiono.

Jeśli chodzi o drugi rodzaj przesiedleń, tj. przesiedlenia wewnątrzunijne, w lipcu 2009 roku rozpoczęły się prace nad pilotażowym projektem dotyczącym dobrowolnego przesiedlenia z Malty do innych państw

¹⁶³ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ustanowienia wspólnego unijnego programu przesiedleń, Bruksela, dnia 2 września 2009 roku, KOM(2009) 447 wersja ostateczna, s. 3 i n.

członkowskich osób korzystających z ochrony międzynarodowej, przy wsparciu finansowym z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców. Ogółem dziesięć państw członkowskich (Niemcy, Francja, Luksemburg, Węgry, Polska, Portugalia, Rumunia, Słowenia, Słowacja i Wielka Brytania) zgodziło się przyjąć u siebie beneficjentów ochrony międzynarodowej. Z jednej strony, za sukces należy uznać fakt, że niektóre państwa członkowskie, które tradycyjnie nie przyjmowały przesiedlanych uchodźców, zaoferowały taką możliwość (Belgia, Portugalia), a dwa inne państwa członkowskie (Rumunia i Słowacja) przyjmowały tymczasowo uchodźców, którzy docelowo mieli być przeniesieni gdzie indziej. Jeszcze inne państwa członkowskie (Niderlandy i Wielka Brytania) wspierały Maltę i Grecję poprzez praktyczną współpracę, taką jak szkolenia i oddelegowanie urzędników do pomocy. Z drugiej strony, smutną prawdą jest to, że większość państw członkowskich nie wykazała dużego zainteresowania środkami solidarnościowymi w postaci wewnętrznej relokacji osób korzystających z ochrony międzynarodowej. Dlatego też Komisja Europejska stwierdziła, że więcej państw członkowskich powinno zintensyfikować wysiłki na rzecz wspierania partnerów poddanych większej presji azylowej, przyjmując przesiedlanych beneficjentów ochrony międzynarodowej lub stosując inne środki, takie jak udzielanie pomocy technicznej, zgodnie z zasadą solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, przewidzianą w art. 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej¹⁶⁴.

Realizowany od 2009 roku wraz z Maltą projekt pilotażowy polegał pierwotnie na rozlokowaniu około 250 osób korzystających w tym państwie z ochrony międzynarodowej w dziesięciu innych państwach członkowskich. W rzeczywistości jednak do maja 2011 roku relokacją

¹⁶⁴ KOM(2010) 214, s. 7 i n. Na temat tej zasady zob. B. MOSSIN BRØNDEN, R. PARKES, „The Rocky Road from Empty Prescriptions to Meaningful Policy: Four Imperatives for a Better Immigration and Asylum Policy”, [w:] *The Contribution of 16 European Think Tanks...*, *op.cit.*, s. 191.

zostało objętych mniej niż 200 osób, dlatego realizację projektu przedłużono poza pierwotne ramy czasowe, by ułatwić rozlokowanie kolejnych osób¹⁶⁵. W maju 2011 roku odbyła się specjalna konferencja, na której jedenaście państw członkowskich Unii (Polska, Portugalia, Bułgaria, Niemcy, Rumunia, Hiszpania, Słowacja, Niderlandy, Luksemburg, Węgry i Dania) oraz trzy inne państwa (Norwegia, Szwajcaria i Liechtenstein) zadeklarowały przyjęcie 323 uchodźców przesiedlonych z Malty. Same Niemcy zobowiązały się do przyjęcia 100 osób. Przy okazji mowa była także o przesiedleniu do Unii Europejskiej uchodźców z Afryki Północnej¹⁶⁶. Warto jednak zwrócić uwagę, że Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oszacował potrzeby Malty w zakresie przesiedleń w 2011 roku na 700 osób¹⁶⁷, a zatem zadeklarowana pomoc nie odpowiada nawet w 50% potrzebom Malty¹⁶⁸.

W powyższym kontekście jeszcze jedna rzecz zasługuje na uwagę, mianowicie terminologia, w odniesieniu do państw członkowskich współpracujących z Maltą zaczęto bowiem używać terminu „relokacja” (ang. *relocation*), w odróżnieniu od przesiedlenia (ang. *resettlement*), stosowanego do przeniesień poza terytorium Unii, np. do Stanów Zjednoczonych, Kanady lub Australii. Dokonane rozróżnienie spotkało się z pełną aprobatą Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych

¹⁶⁵ KOM(2011) 291, s. 6; *Special meeting to tackle Malta's migration resettlement issues*, 05/05/2011, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/malta/news/malta_migration_resettlement_issues_en.htm, dostęp: 31.08.2011 r.

¹⁶⁶ *Over 300 refugees in Malta to be resettled in other European countries*, 12/05/2011, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/malta/news/over_300_refugees_resettled_en.htm, dostęp: 31.08.2011 r.

¹⁶⁷ *UNHCR projected global resettlement needs 2011 including overview of UNHCR resettlement achievements in 2009, operational challenges and strategic directions for 2010–2011*, Geneva 2010, s. 33.

¹⁶⁸ Na temat sytuacji na Malcie zob. także s. KLEPP, „A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea”, *European Journal of Migration and Law*, 2010, 12 (1), s. 15 i n.

ds. Uchodźców¹⁶⁹. Z perspektywy międzynarodowej patrząc, w obu przypadkach chodzi o przesiedlenie jako jedno z trwałych rozwiązań sytuacji uchodźczej. Do celów wspólnego europejskiego systemu azylowego może być wszakże wskazane rozróżnianie przesiedleń wewnątrzunijnych, czyli relokacji, oraz przesiedleń zewnętrznych, czyli do państw trzecich, ale także z państw trzecich do państw członkowskich Unii Europejskiej. Mielibyśmy wówczas programy relokacji (ang. *relocation programmes*) i programy przesiedleń (ang. *resettlement programmes*). Z merytorycznego punktu widzenia trudno znaleźć argumenty przeciwko nowej terminologii, wydaje się ona wręcz pożądana. Nieco czasu minie jednak zapewne, nim „relokowani uchodźcy” zadomowią się w języku polskim i nie będą budzić sprzeciwu purystów językowych. Obecnie „relokowani uchodźcy” pojawili się już w oficjalnym tłumaczeniu na język polski pierwszego rocznego sprawozdania Komisji na temat imigracji i azylu. Należy jeszcze dodać, że w dokumentach unijnych nie występuje termin „relokacja” (ang. *reallocation*). Zapowiedzią czekających nas zmagających językowych jest opracowanie Zespołu ds. Migracji Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji na temat polityki migracyjnej Polski¹⁷⁰, w którym w kontekście europejskim używany jest zarówno termin „relokacja”, jak i „realokacja”, nawet na tej samej stronie.

Kolejnym przedsięwzięciem organizacyjnym Unii Europejskiej w dziedzinie azylu jest stworzenie specjalnej agencji, na wzór innych tego typu jednostek zajmujących się poszczególnymi obszarami polityk unijnych, o której dość mgliście wspominał już Program Haski. Rada i Parlament Europejski osiągnęły polityczne porozumienie w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu

¹⁶⁹ UNHCR *projected global resettlement needs 2011...*, *op.cit.*, s. 35.

¹⁷⁰ *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji – Departament Polityki Migracyjnej, Warszawa 2011.

(EASO) w listopadzie 2009 roku. Agencja ta miała być gotowa do działania w 2010 roku¹⁷¹, jednakże rozporządzenie jej dotyczące przyjęto dopiero w maju 2010 roku, w związku z czym rozpoczęcie działalności zaplanowano na czerwiec 2011 roku¹⁷². Ten termin został oficjalnie dotrzymany – uroczystość inauguracyjna działalności Urzędu odbyła się 19 czerwca 2011 roku, aczkolwiek nadal trwała jeszcze wówczas rekrutacja pierwszych pracowników¹⁷³. Siedzibę nowej jednostki organizacyjnej Unii Europejskiej ulokowano w Valletcie, stolicy Malty¹⁷⁴. Jako cel ustanowienia agencji art. 1 rozporządzenia dotyczącego EASO wskazuje pomoc w sprawniejszym wdrażaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego, wzmocnienie praktycznej współpracy między państwami członkowskimi w dziedzinie azylu oraz zapewnienie wsparcia operacyjnego państwom członkowskim, których systemy azylowe i systemy recepcyjne znajdują się pod szczególną presją, lub koordynowanie udzielania takiego wsparcia. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu ma za zadanie ułatwiać, koordynować i wzmocniać praktyczną współpracę między państwami członkowskimi w zakresie wielu aspektów związanych z azylem oraz pomagać w usprawnianiu wdrażania wspólnego europejskiego systemu azylowego, włączając w to wymiar zewnętrzny systemu (art. 2 ust. 1). Urząd ma także udzielać skutecznego wsparcia operacyjnego państwom członkowskim, których systemy azylowe i systemy przyjmowania osób ubiegających się o azyl znajdują się pod szczególną presją, wykorzystując wszystkie użyteczne zasoby będące w jego

¹⁷¹ KOM(2010) 214, s. 7 i n.

¹⁷² KOM(2011) 291, s. 6.

¹⁷³ *Malta hosts new European Asylum Support Office (EASO)*, 08/07/2011, strona internetowa Komisji Europejskiej, http://ec.europa.eu/malta/news/topics/immigration/european_asylum_support_office_en.htm, dostęp: 31.08.2011 r.

¹⁷⁴ 2010/762/UE: Decyzja przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z dnia 25 lutego 2010 roku w sprawie ustalenia siedziby Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (Dz. Urz. UE L 324 z 9 grudnia 2010 roku, s. 47).

dyspozycji, które mogą również obejmować koordynację zasobów zapewnionych przez państwa członkowskie (art. 2 ust. 2). I wreszcie, rolą Urzędu jest udzielanie naukowego i technicznego wsparcia w zakresie polityki i prawodawstwa Unii we wszystkich dziedzinach mających bezpośredni lub pośredni wpływ na kwestie azylowe, by mógł w pełni wspierać praktyczną współpracę w dziedzinie azylu i wykonywać swoje zadania w sposób skuteczny (art. 2 ust. 3 zdanie pierwsze). Urząd powinna cechować niezależność (art. 2 ust. 3 zdanie drugie i ust. 4), nie ma on jednak żadnych uprawnień w zakresie wydawania decyzji przez organy azylowe państw członkowskich w sprawie indywidualnych wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej (art. 2 ust. 6). Do szczegółowych zadań Urzędu należy:

- organizowanie, propagowanie i koordynowanie działań umożliwiających wymianę informacji, a także identyfikację i zbieranie najlepszych praktyk w kwestiach związanych z azylem między państwami członkowskimi (art. 3);
- organizowanie, propagowanie i koordynowanie działań związanych z informacjami o krajach pochodzenia, takich jak gromadzenie informacji o krajach pochodzenia, sporządzanie sprawozdań na temat krajów pochodzenia, zarządzanie portalem z informacjami o krajach pochodzenia, opracowanie wspólnego formatu i wspólnej metodyki prezentowania, weryfikowania i wykorzystywania informacji o krajach pochodzenia, analizowanie informacji o krajach pochodzenia z myślą o przyczynieniu się do większej spójności kryteriów oceny wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej (art. 4);
- propagowanie, ułatwianie i koordynowanie wymiany informacji i innych działań związanych z relokacją w ramach Unii w odniesieniu do państw członkowskich, których systemy azylowe i systemy przyjmowania znajdują się pod szczególną i nieproporcjonalną presją, w szczególności z racji położenia geograficznego lub sytuacji demograficznej tych państw (art. 5);

- tworzenie i rozwijanie szkoleń dostępnych dla członków wszystkich krajowych organów administracyjnych oraz sądów i trybunałów, a także krajowych służb odpowiedzialnych za kwestie azylowe w państwach członkowskich (art. 5 ust. 1);
- rozwijanie europejskiego programu szkoleń dla pracowników służb azylowych i zarządzanie nim (art. 5 ust. 2);
- organizowanie szkoleń specjalistycznych oraz prowadzenie regularnych ćwiczeń dla ekspertów wchodzących w skład rezerwy interwencyjnej w dziedzinie azylu (art. 5 ust. 6);
- koordynowanie, w porozumieniu z Komisją Europejską, wymiany informacji i innych prowadzonych działań dotyczących kwestii związanych z wdrażaniem instrumentów i mechanizmów zewnętrznego wymiaru wspólnego europejskiego systemu azylowego (art. 7 akapit pierwszy);
- koordynowanie wymiany informacji i innych działań w dziedzinie przesiedleń prowadzonych przez państwa członkowskie z myślą o zaspokojeniu potrzeb uchodźców w państwach trzecich w zakresie ochrony międzynarodowej oraz okazaniu solidarności z przyjmującymi ich państwami (art. 7 akapit drugi);
- prowadzenie współpracy z właściwymi organami państw trzecich w kwestiach technicznych, zwłaszcza z myślą o propagowaniu i wspieraniu budowy zdolności systemów azylowych i systemów przyjmowania w państwach trzecich oraz realizacji regionalnych programów ochrony, jak również innych działań istotnych dla osiągnięcia trwałych rozwiązań (art. 7 akapit trzeci);
- koordynowanie i wspieranie wspólnych działań wspomagających systemy azylowe i systemy przyjmowania państw członkowskich znajdujących się pod szczególną presją, stanowiącą wyjątkowo poważne i nagłe obciążenie dla ich infrastruktury przyjmowania i systemów azylowych (art. 8 zdanie pierwsze);
- gromadzenie, w oparciu w szczególności o informacje dostarczane przez państwa członkowskie, Wysokiego Komisarza Narodów

Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz, w stosownych przypadkach, inne właściwe organizacje, użytecznych informacji umożliwiających identyfikację oraz przygotowanie i określenie środków nadzwyczajnych w celu zaradzenia szczególnej presji (art. 9 ust. 1);

- określanie, gromadzenie i analizowanie, w oparciu o dane dostarczane przez państwa członkowskie znajdujące się pod szczególną presją, informacji dotyczących dostępnych struktur i dostępnego personelu, zwłaszcza w dziedzinie tłumaczenia pisemnego i ustnego, informacji o krajach pochodzenia i pomocy w rozpatrywaniu spraw azylowych i zarządzaniu nimi oraz zdolności azylowych w tych państwach członkowskich z myślą o propagowaniu szybkiej i wiarygodnej wymiany informacji między różnymi organami azylowymi państw członkowskich (art. 9 ust. 2);
- analizowanie danych o wszelkich przypadkach nagłego i masowego napływu obywateli państw trzecich, które mogą wyrzucić szczególną presję na systemy azylowe i systemy przyjmowania, jak również zapewnianie szybkiej wymiany informacji między państwami członkowskimi a Komisją (art. 9 ust. 3 zdanie pierwsze);
- wykorzystywanie istniejących systemów i mechanizmów wczesnego ostrzegania, a w razie konieczności tworzenie do własnych celów systemu wczesnego ostrzegania (art. 9 ust. 3 zdanie drugie);
- koordynowanie, na wniosek zainteresowanego państwa członkowskiego znajdującego się pod szczególną presją, m.in. działań mających pomóc temu państwu usprawnić wstępną analizę wniosków o azyl rozpatrywanych przez właściwe władze krajowe, działań mających zapewnić udostępnienie przez to państwo odpowiedniej infrastruktury do przyjmowania osób, w szczególności zakwaterowania, środków transportu i pomocy medycznej w sytuacjach nadzwyczajnych, a także pracy zespołów wsparcia w dziedzinie azylu (art. 10);
- organizowanie, koordynowanie i propagowanie wymiany informacji dotyczących wdrażania instrumentów z zakresu dorobku Unii

- w dziedzinie azylu między organami azylowymi państw członkowskich oraz między nimi a Komisją (art. 11 ust. 1 zdanie pierwsze);
- tworzenie baz danych gromadzących dane faktyczne, dane z zakresu prawodawstwa i orzecznictwa dotyczące krajowych, unijnych i międzynarodowych instrumentów w dziedzinie azylu, z wyłączeniem jakichkolwiek danych osobowych, chyba że Urząd wszedł w ich posiadanie w wyniku korzystania z ogólnie dostępnych dokumentów (art. 11 ust. 1 zdanie drugie i trzecie);
 - sporządzanie rocznych sprawozdań na temat sytuacji w dziedzinie azylu w Unii, z należyтым uwzględnieniem informacji dostępnych już z innych stosownych źródeł (art. 12 ust. 1 zdanie pierwsze);
 - przyjmowanie, z należyтым uwzględnieniem opinii wyrażanych przez państwa członkowskie lub Parlament Europejski oraz, w stosownych przypadkach, wytycznych formułowanych przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, w ścisłej współpracy z grupami roboczymi Urzędu i Komisją, dokumentów technicznych dotyczących wdrażania instrumentów Unii z dziedziny azylu, takich jak wytyczne i podręczniki postępowania (art. 12 ust. 2 zdanie pierwsze i drugie).

Jak wynika z powyższego wykazu, lista zadań Urzędu jest bardzo długa, lecz mimo to odznacza się mało precyzyjnym językiem, typowym dla innych podobnych aktów prawa unijnego ustanawiających nowe jednostki organizacyjne. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu ma po prostu podejmować działania organizatorskie, wspierające i koordynujące, polegające najczęściej na umożliwieniu wymiany informacji między zainteresowanymi i uprawnionymi podmiotami. Został zatem wyposażony w kompetencje „miękkie”. W rozporządzeniu go ustanawiającym nie zabrakło zapisów niepozostawiających miejsca na wątpliwości co do kompetencji innego rodzaju. Podkreślono wszak, że Urząd nie ma uprawnień w zakresie wydawania decyzji przez

właściwe organy państw członkowskich w sprawie wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej (art. 2 ust. 6) oraz że celem jego działań nie jest udzielanie instrukcji państwom członkowskim w zakresie przyjmowania lub odrzucania takich wniosków (art. 4 lit. e zdanie drugie oraz art. 12 ust. 2 zdanie trzecie). Nietrudno jednak zauważyć, że rozporządzenie dotyczące EASO i zawarte w nim rozwiązania są wzorowane na rozporządzeniu ustanawiającym Frontex¹⁷⁵ oraz rozporządzeniu ustanawiającym mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy¹⁷⁶, dzięki czemu zagwarantowano również bardziej wymierne korzyści dla państw członkowskich z powołania do życia nowej agencji niż tylko zapewnienie wymiany informacji czy udostępnienie szkoleń, a ponadto od razu, czyli inaczej niż miało to miejsce w przypadku Fronteksu, wyposażono nową agencję w instrument pozwalający podnieść jej skuteczność we wspieraniu działań państw członkowskich. Rozporządzenie dotyczące EASO przewiduje bowiem tworzenie zespołów wsparcia w dziedzinie azylu i oddelegowywanie ich na wniosek państwa członkowskiego lub państw członkowskich znajdujących się pod szczególną presją (rozdział 2). Odpowiadając na wniosek o oddelegowanie takiego zespołu, Urząd może koordynować niezbędną pomoc techniczną i operacyjną dla wnioskującego państwa członkowskiego oraz oddelegowanie na określony czas zespołu wsparcia na terytorium tego państwa na podstawie specjalnego planu operacyjnego (art. 13 ust. 2).

¹⁷⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 roku ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE L 349 z 25 listopada 2004 roku, s. 1).

¹⁷⁶ Rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 11 lipca 2007 roku ustanawiające mechanizm tworzenia zespołów szybkiej interwencji na granicy oraz zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 w odniesieniu do tego mechanizmu i określające uprawnienia i zadania zaproszonych funkcjonariuszy (Dz. Urz. UE L 199 z 31 lipca 2007 roku, s. 30).

Rozporządzenie dotyczące EASO tworzy zatem mechanizm praktycznego wyrażania solidarności i dzielenia się odpowiedzialnością przez państwa członkowskie w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego. Inaczej jednak niż rozporządzenie dotyczące zespołów szybkiej interwencji na granicy, nie reguluje takich kwestii, jak: wydawanie poleceń zespołom wsparcia w dziedzinie azylu, zadania i uprawnienia członków zespołów, status prawny osób wchodzących w skład zespołów, prawo właściwe do wykonywania zadań i uprawnień przez członków zespołów. Tytułem przykładu można wskazać jeden z przepisów rozporządzenia, zgodnie z którym zespoły wsparcia w dziedzinie azylu mają służyć wiedzą fachową, w szczególności w zakresie usług tłumaczenia ustnego lub informacji o krajach pochodzenia (art. 14). Nasuwa się jednak pytanie, jaką rolę należy przypisać tej „wiedzy fachowej” w konkretnych postępowaniach azylowych, w szczególności czynnościom dokonywanym z udziałem tłumaczy ustnych z innych państw członkowskich. Nawet jeśli w tym przypadku nie chodzi o funkcjonariuszy służb mundurowych, nieuregulowanie wspomnianych kwestii na poziomie unijnym może stać się źródłem licznych problemów w praktyce, a co za tym idzie – niechęci państw członkowskich do korzystania z nowego mechanizmu solidarności, co znow osłabia znaczenie całego tego przedsięwzięcia w ramach budowania wspólnego europejskiego systemu azylowego.

Nie sposób nie zwrócić także uwagi na niedotrzymanie pierwotnego terminu przy tworzeniu Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu. Opóźnienia w przypadku tak prostych i niekontrowersyjnych, wydawałoby się, elementów wspólnego europejskiego systemu azylowego, a w każdym razie mogących takimi być, kompromitują Unię Europejską coraz bardziej i każą wątpić w realność dotrzymania ostatecznego terminu urzeczywistnienia całej koncepcji, jakim jest rok 2012. Pierwsze posiedzenie zarządu Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu odbyło się w dniach 25 i 26 listopada 2010 roku. Wybrano wówczas

pierwszego dyrektora wykonawczego Urzędu – został nim Holender Rob Visser¹⁷⁷, co nie oznaczało oczywiście osiągnięcia gotowości do podjęcia działalności przez nową agencję, znajdującą się wciąż „w fazie planowania”. Informacja o planowaniu nie znikła zresztą ze strony internetowej Unii Europejskiej nawet po dwóch miesiącach od dnia oficjalnej inauguracji działalności Urzędu¹⁷⁸.

¹⁷⁷ *Pierwsze posiedzenie zarządu i wybór dyrektora wykonawczego Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu*, Bruksela, dnia 26 listopada 2010 roku, IP/10/1610, s. 1.

¹⁷⁸ *Agencje zajmujące się poszczególnymi obszarami polityki UE*, strona internetowa Unii Europejskiej, http://europa.eu/agencies/regulatory_agencies_bodies/policy_agencies/index_pl.htm, dostęp: 31.08.2011 roku.

7.

*Na drodze ku zakończeniu ustanawiania
wspólnego europejskiego systemu azylowego
– zmiany w prawie wtórnym Unii Europejskiej*

W latach 2008 i 2009 Komisja Europejska przedstawiła inicjatywę legislacyjną wymagane przez Europejski Pakt o Imigracji i Azylu oraz inne, które zostały przewidziane w planie polityki azylowej z 2008 roku. Pakiet nowelizujący instrumenty prawne pierwszego etapu ustanawiania wspólnego europejskiego systemu azylowego¹⁷⁹ zawierał

¹⁷⁹ Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl, Bruksela, 3 grudnia 2008 roku, KOM(2008) 815 wersja ostateczna; Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca, Bruksela, 3 grudnia 2008 roku, KOM(2008) 820 wersja ostateczna; Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące ustanowienia systemu EURODAC do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (WE) nr [...] [...] [ustanawiającego kryteria i mechanizmy 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), Bruksela, 3 grudnia 2008 roku, KOM(2008) 825 wersja ostateczna; Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczące ustanowienia systemu EURODAC do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (WE) nr [...] [...] [ustanawiającego kryteria i mechanizmy 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), Bruksela, 10 września 2009 roku, KOM(2009) 342 wersja ostateczna; Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących kwalifikowania i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub beneficjentów ochrony międzynarodowej

przede wszystkim poprawki do dyrektywy kwalifikacyjnej i dyrektywy proceduralnej, ale także do rozporządzenia dublińskiego i rozporządzenia dotyczącego systemu Eurodac oraz dyrektywy recepcyjnej. Zmiany miały służyć stworzeniu jednolitej procedury azylowej i jednolitych statusów ochronnych we wszystkich państwach członkowskich oraz uproszczeniu i skonsolidowaniu materialnych i proceduralnych przepisów prawa azylowego Unii Europejskiej, jak również podniesieniu jakości decyzji administracyjnych wydawanych w sprawach azylowych przez krajowe organy pierwszej instancji¹⁸⁰. Jak stwierdziła Komisja Europejska, postępy legislacyjne w dziedzinie azylu w 2010 roku były powolne i trudne. Rada i Parlament Europejski porozumiały się co do poszerzenia zakresu podmiotowego dyrektywy o rezydentach długoterminowych o osoby korzystające z ochrony międzynarodowej, co znalazło odzwierciedlenie w dyrektywie przyjętej w maju 2011 roku¹⁸¹, a także poczyniły pewne postępy negocjacyjne w sprawie rozporządzenia dublińskiego i rozporządzenia dotyczącego systemu Eurodac, którego kolejną wersję przedłożono pod obrady¹⁸², jak również w sprawie

oraz zakresu udzielanej ochrony (przekształcenie), Bruksela, 21 października 2009 roku, KOM(2009) 551 wersja ostateczna; Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie minimalnych norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich (przekształcenie), Bruksela, 21 października 2009 roku, KOM(2009) 554 wersja ostateczna.

¹⁸⁰ KOM(2010) 214, s. 7.

¹⁸¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/51/UE z dnia 11 maja 2011 roku zmieniająca dyrektywę Rady 2003/109/WE w celu rozszerzenia jej zakresu na osoby objęte ochroną międzynarodową (Dz. Urz. UE L 132 z 19 maja 2011 roku, s. 1).

¹⁸² Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu EURODAC do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (WE) nr [...] [ustanawiającego kryteria i mechanizmy 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), Bruksela, 11 października 2010 roku, KOM(2010) 555 wersja ostateczna.

dyrektywy kwalifikacyjnej. Aby nadać impuls przeciągającym się negocjacom na temat dyrektywy recepcyjnej i proceduralnej Komisja przedstawiła w czerwcu 2011 roku zmodyfikowane wnioski legislacyjne¹⁸³ dotyczące obu tych instrumentów¹⁸⁴.

W odniesieniu do rozporządzenia dublińskiego Komisja Europejska zaproponowała m.in.: rozszerzenie zakresu podmiotowego tego aktu na osoby ubiegające się o ochronę uzupełniającą, wprowadzenie terminów bądź skrócenie już obowiązujących terminów na dokonywanie różnych czynności w postępowaniach dublińskich, sprecyzowanie klauzul dotyczących wygaśnięcia odpowiedzialności państw członkowskich, a także klauzul dyskrecjonalnych (humanitarnej i suwerenności), dodanie przepisów ułatwiających współpracę między państwami członkowskimi w zakresie przekazywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (m.in. dotyczących błędnego przekazania), dodanie przepisów dotyczących organizacji obowiązkowej rozmowy z osobą ubiegającą się o ochronę międzynarodową, szczegółowe określenie treści i formy informacji dostarczanych osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową oraz terminu ich dostarczenia, zagwarantowanie prawa do odwołania się od decyzji o przekazaniu, sprecyzowanie prawa do pomocy lub reprezentacji prawnej oraz, w razie potrzeby, pomocy językowej, dodanie przepisu przypominającego fundamentalną zasadę, że nikt nie powinien być zatrzymany tylko z tego powodu, że ubiega się o ochronę międzynarodową, szczegółowe określenie przesłanek zatrzymania w celu wyeliminowania wszelkiej arbitralności, uwzględnienie w przepisach szczególnej sytuacji małoletnich oraz małoletnich

¹⁸³ Zmieniony wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania statusu ochrony międzynarodowej (przekształcenie), Bruksela, dnia 1 czerwca 2011 roku, KOM(2011) 319 wersja ostateczna; Zmieniony wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiająca normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl (przekształcenie), Bruksela, dnia 1 czerwca 2011 roku, KOM(2011) 320, wersja ostateczna.

¹⁸⁴ KOM(2011) 291, s. 6.

bez opieki (m.in. określenie kryteriów, którymi państwa członkowskie muszą kierować się przy dokonywaniu oceny, jakie rozwiązanie najlepiej zabezpiecza interesy dziecka), rozszerzenie prawa do połączenia rodziny na członków rodziny, którzy korzystają z ochrony uzupełniającej i przebywają w innym państwie członkowskim, wprowadzenie obowiązku połączenia krewnych zależnych (krewnych zależnych od wnioskodawcy lub wnioskodawcy zależnego od krewnych) oraz małoletnich bez opieki z krewnymi, którzy mogą się nimi zaopiekować, rozszerzenie definicji członka rodziny w zakresie dotyczącym małoletnich pozostających w związku małżeńskim, wykluczenie możliwości odesłania z powrotem wnioskodawcy, wobec którego można zastosować jedno z kryteriów dotyczących jedności rodziny w momencie złożenia ostatniego wniosku, chyba że państwo członkowskie, w którym złożono pierwszy wniosek podjęło już decyzję co do istoty sprawy, wprowadzenie nowej procedury umożliwiającej wstrzymanie procesu przekazywania osób w ramach systemu dublińskiego do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, które zмага się ze szczególnymi obciążeniami. Nowa procedura mogłaby być wykorzystywana również w przypadkach, w których istnieją obawy, że przekazanie w ramach systemu dublińskiego doprowadzi do tego, że wnioskodawca trafi do odpowiedzialnego państwa członkowskiego, które nie zapewni mu odpowiednich standardów ochrony, w szczególności w zakresie warunków przyjęcia i dostępu do procedury azylowej¹⁸⁵.

Wniosek legislacyjny w sprawie rozporządzenia dotyczącego systemu Eurodac miał przede wszystkim zapewnić skuteczniejsze wspieranie stosowania rozporządzenia dublińskiego, m.in. poprzez dodanie nowych funkcji odnoszących się do informacji na temat statusu osób, których dane znajdują się w systemie, tak by dane te były zawsze pełne i aktualne (art. 7, 8 i 10 ust. 1 oraz art. 13 ust. 3 i 4 w nowym brzmieniu),

¹⁸⁵ KOM(2008) 820, s. 6 i n.

oraz odpowiednie zarządzenie problemom związanym z ochroną danych. Kolejnym celem, który pojawił się później, było umożliwienie organom ścigania państw członkowskich oraz Europolowi uzyskania dostępu do centralnej bazy danych Eurodac na potrzeby prewencji, wykrywania i ścigania przestępstw terrorystycznych oraz innych poważnych przestępstw. We wniosku umieszczono w szczególności klauzulę umożliwiającą taki dostęp na potrzeby ochrony porządku publicznego. Ostatecznie jednak dodane przepisy wycofano z projektu, aby uzyskać postęp w negocjacjach nad całym pakietem nowelizującym akty wtórnego prawa azyłowego Unii Europejskiej. Prace nad nowymi podstawami prawnymi dla systemu Eurodac wiążą się w dużej mierze z planami ustanowienia agencji ds. zarządzania operacyjnego wielkoskalowymi systemami informatycznymi w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, która odpowiadałaby również za zarządzanie systemem Eurodac, a zatem mają techniczny charakter¹⁸⁶. Do ważnych i zasługujących na pozytywną ocenę zmian należy uściślenie, że odciski palców pobrane od osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową każde państwo członkowskie przesyła do systemu centralnego nie później niż 72 godziny od złożenia wniosku o udzielenie ochrony (choć co do zasady „jak najszybciej”). Niedotrzymanie 72-godzinnego terminu nie zwalniałoby państwa członkowskiego z obowiązku pobrania i przesłania odcisków palców do systemu centralnego. Jeżeli stan opuszków palców wnioskodawcy nie pozwalałby na pobranie odcisków palców o jakości gwarantującej właściwe porównanie z danymi zgromadzonymi w systemie, państwo członkowskie pochodzenia miałoby obowiązek powtórnie pobrać odciski palców i przesłać je jak najszybciej, lecz nie później niż 48 godzin po ich skutecznym pobraniu (art. 6 ust. 1 w nowym brzmieniu). Podobne postanowienia obowiązywałyby w przypadku pobierania i przesyłania do systemu centralnego odcisków palców

¹⁸⁶ KOM(2010) 555, s. 2 i n.

osób zatrzymanych w związku z nielegalnym przekroczeniem granicy zewnętrznej (art. 11 ust. 2 i 4 w nowym brzmieniu).

W pierwszym projekcie aktu przekształcającego dyrektywę recepcyjną Komisja Europejska postawiła sobie za cel zapewnienie wyższych standardów traktowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, jak również ograniczenie zjawiska wtórnego przemieszczania się takich osób między państwami członkowskimi w poszukiwaniu lepszych warunków przyjmowania, czego nie udało się wyeliminować za pomocą dyrektywy 2003/9/WE. Wniosek legislacyjny rozszerzał zakres stosowania dyrektywy na osoby ubiegające się o ochronę uzupełniającą, a ponadto precyzował, że dyrektywa recepcyjna ma zastosowanie do wszystkich rodzajów procedur azylowych, wszystkich obszarów geograficznych oraz we wszystkich ośrodkach dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Celem wniosku było także ułatwienie dostępu do rynku pracy przyjmującego państwa członkowskiego – osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową miałyby możliwość uzyskania dostępu do rynku pracy po upływie sześciu miesięcy od złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, a ponadto pojawiłoby się zastrzeżenie, że określenie warunków dostępu do krajowych rynków pracy nie może nadmiernie ograniczać dostępu do nich osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, co miało służyć stworzeniu takim osobom uczciwej szansy na dostęp do rynku pracy. W zakresie materialnych warunków przyjmowania wnioski zobowiązywał państwa członkowskie, aby przyznając osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową wsparcie finansowe, uwzględniały poziom pomocy socjalnej przyznawanej własnym obywatelom. W celu zapewnienia odpowiedniego zakwaterowania szczególnym kategoriom osób ubiegających się o ochronę międzynarodową dyrektywa miałyby zobowiązywać państwa członkowskie do uwzględnienia płci, wieku i sytuacji osób o specjalnych potrzebach przy umieszczaniu ich w miejscach czasowego pobytu. Ograniczone zostałyby sytuacje, w których materialne warunki przyjmowania mogą zostać cofnięte, a także

zagwarantowano by, że w razie cofnięcia osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową mogą nadal korzystać z dostępu do koniecznej opieki medycznej w wypadku choroby lub zaburzeń psychicznych. Od decyzji w sprawie cofnięcia lub ograniczenia świadczeń przysługiwałyby odwołanie i skarga do sądu krajowego. Wniosek ograniczał ponadto okoliczności, w jakich państwa członkowskie mogłyby wyjątkowo ustalić materialne warunki przyjmowania odbiegające od przewidzianych w dyrektywie. Podobnie jak w przypadku rozporządzenia dublińskiego, Komisja uznała za konieczne zagwarantowanie, że ze środków detencyjnych nie będzie się korzystało arbitralnie i że w każdym przypadku będą respektowane prawa podstawowe. Fundamentalnym założeniem wniosku było to, że nikt nie powinien zostać zatrzymany tylko z tego powodu, że ubiega się o ochronę międzynarodową. Wniosek gwarantował, że zatrzymanie będzie można stosować jedynie w wyjątkowych sytuacjach przewidzianych dyrektywą i opartych na zaleceniu Komitetu Ministrów Rady Europy w sprawie środków polegających na zatrzymaniu osób ubiegających się o azyl oraz wytycznych Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców w sprawie właściwych kryteriów i standardów dotyczących zatrzymania osób ubiegających się o azyl, wydanych w lutym 1999 roku. Przewidziano ponadto, że zatrzymanie będzie zgodne z zasadą konieczności i proporcjonalności oraz że będzie oparte na indywidualnej ocenie każdego przypadku. Komisja dążyła także do zagwarantowania, że zatrzymane osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową będą traktowane w ludzki i godny sposób, z poszanowaniem ich podstawowych praw oraz zgodnie z prawem międzynarodowym i krajowym. We wniosku przewidziano wyraźnie, że małoletni bez opieki nie będą zatrzymywani¹⁸⁷.

Powyższe rozwiązania, a także te zawarte we wniosku legislacyjnym dotyczącym dyrektywy proceduralnej, zostały odrzucone przez grupę

¹⁸⁷ KOM(2008) 815, s. 2 i n.

państw członkowskich (Niemcy, Francję, Włochy, Szwecję i Austrię) z uzasadnieniem, że są „zbyt przyjazne azylantom”¹⁸⁸. Jak przyznała Komisja Europejska, negocjacje w sprawie pierwszego wniosku legislacyjnego dotyczącego dyrektywy recepcyjnej były trudne i na forum Rady nie udało się wypracować żadnego stanowiska państw członkowskich. By przyspieszyć prace zmierzające do zakończenia tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, Komisja przedstawiła nowy wniosek, wykorzystując wiedzę i doświadczenie zgromadzone w czasie negocjacji i konsultacji z zainteresowanymi podmiotami, takimi jak Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i organizacje pozarządowe. Niepokój musi jednak budzić stwierdzenie Komisji, że nowy projekt „daje państwom członkowskim większą swobodę wprowadzania ich [bardziej przejrzystych koncepcji i uproszczonych reguł – I.W.] w krajowych systemach prawnych”. Nietrudno się domyślić, że właśnie tej większej swobody domagały się państwa członkowskie w trakcie negocjacji, nie zważając na to, do czego ona doprowadziła na obecnym etapie ustanawiania wspólnego europejskiego systemu azylowego. Zmieniony wniosek ma również umożliwić państwom członkowskim lepsze radzenie sobie z nadużyciami w ich systemach przyjmowania oraz wychodzić naprzeciw obawom dotyczącym skutków finansowych i administracyjnych niektórych z zaproponowanych wcześniej środków. Jednocześnie, według zapewnień Komisji, ma nadal gwarantować wysoki standard traktowania osób ubiegających się o ochronę, w zgodzie z prawami podstawowymi, co dotyczy w szczególności zatrzymania. Zmieniony wniosek odnosi się ponadto do rozporządzenia dotyczącego EASO. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu mógłby udzielać praktycznego wsparcia i służyć doświadczeniem państwom

¹⁸⁸ „Auf dem Weg zum EU-Asylsystem: Kommission plant Vereinfachungen. GEAS bis 2012”, *EurActiv*, 1.06.2011 r., <http://www.euractiv.de/sicherheit-und-verteidigung/artikel/auf-dem-weg-zum-eu-asyssystem-kommission-plant-vereinfachungen-004902?newsletter=11712>, dostęp: 31.08.2011 r.

członkowskim w zakresie wdrażania przepisów dyrektywy oraz określania najlepszych praktyk. Mimo wielu nowych rozwiązań wniosek zachowuje najważniejsze elementy projektu z 2008 roku. Zmiany dotyczą jednak kluczowych kwestii: gwarancji dla zatrzymanych osób ubiegających o ochronę, warunków przyjmowania w ośrodkach zatrzymań, terminów dotyczących dostępu do rynku pracy, poziomu opieki zdrowotnej zapewnianej osobom o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania, a także mechanizmów identyfikacji takich potrzeb, dostępu do pomocy materialnej, okoliczności uzasadniających wycofanie pomocy materialnej oraz obowiązków sprawozdawczych mających na celu lepsze monitorowanie najważniejszych przepisów dyrektywy¹⁸⁹.

W zmienionym projekcie aktu przekształcającego dyrektywę recepcyjną Komisja rzeczywiście podtrzymała szereg ważnych propozycji służących podniesieniu poziomu ochrony osób oczekujących na rozpatrzenie ich wniosku, takich jak:

- rozszerzenie kręgu członków rodziny wnioskodawcy;
- sprecyzowanie terytorialnego zakresu stosowania dyrektywy, co uniemożliwi jej niestosowanie np. w strefach tranzytowych;
- wykreślenie przepisu, zgodnie z którym jeśli okazuje się to niezbędne, np. ze względów prawnych lub porządku publicznego, państwa członkowskie mogą ograniczyć pobyt wnioskodawcy do określonego miejsca, zgodnie z przepisami krajowymi;
- dodanie czterech nowych artykułów, odnoszących się odpowiednio do zatrzymania (art. 8), gwarancji dla zatrzymanych osób ubiegających się o azyl (art. 9), warunków zatrzymania (art. 10) oraz zatrzymania osób wymagających szczególnej troski i osób o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania (art. 11), w tym wprowadzenie przepisu mówiącego, że państwa członkowskie nie zatrzymują żadnej osoby wyłącznie ze względu na fakt, że ubiega się ona o przyznanie

¹⁸⁹ KOM(2011) 320, s. 2 i n.

- ochrony międzynarodowej, a także przepisu o stosowaniu zatrzymania tylko wówczas, gdy nie można skutecznie zastosować łagodniejszych środków przymusu, oraz zamkniętego katalogu powodów zatrzymania w ramach postępowania administracyjnego;
- wykreślenie przepisu dopuszczającego odroczenie dostępu małoletniego do systemu kształcenia na okres jednego roku, przy jednoczesnym dodaniu obowiązku udostępnienia małoletnim w razie potrzeby zajęć przygotowawczych, w tym kursów językowych, mających na celu ułatwienie im dostępu do krajowego systemu kształcenia oraz ich integracji w tym systemie;
 - zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia wnioskodawcom dostępu do rynku pracy nie później niż 6 miesięcy od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, przy jednoczesnym dopuszczeniu wydłużenia tego okresu o okres nieprzekraczający kolejnych sześciu miesięcy w przypadkach, gdy o ochronę międzynarodową występuje jednocześnie duża liczba obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców bądź opóźnienie może być jednoznacznie przypisane niewywiązaniu się przez wnioskodawcę z ciążących na nim obowiązków;
 - uściślenie, że państwa członkowskie podejmują decyzję dotyczącą warunków przyznania wnioskodawcy dostępu do rynku pracy zgodnie ze swoim prawem krajowym, zapewniając osobom ubiegającym się o ochronę dostęp do pracy;
 - usunięcie zapisu, zgodnie z którym ze względu na określoną politykę na rynku pracy państwa członkowskie mogą w tym względzie dawać pierwszeństwo obywatelom Unii Europejskiej oraz obywatelom państw będących stronami Porozumienia o Europejskim Obszarze Gospodarczym, a także legalnie przebywającym obywatelom państw trzecich;
 - podkreślenie, że materialne warunki przyjmowania mają zapewniać odpowiedni poziom życia, gwarantujący osobom ubiegającym się

- o ochronę międzynarodową utrzymanie i ochronę zdrowia fizycznego i psychicznego;
- zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia (a nie czynienia wszystkiego, aby zapewnić) odpowiedniego poziomu życia osób szczególnej troski, jak również w związku z sytuacją osób zatrzymanych;
 - zobowiązanie państw członkowskich do przyjęcia środków zapobiegających napadom oraz przemocy ze względu na płeć, w tym napadom na tle seksualnym, w lokalach i ośrodkach dla cudzoziemców;
 - ograniczenie z czterech do dwóch liczby przypadków, w których państwa członkowskie mogą wyjątkowo ustalić inne formy materialnych zasad przyjmowania niż te przewidziane w dyrektywie;
 - zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia wnioskodawcom niezbędnej opieki zdrowotnej, która obejmuje przynajmniej opiekę medyczną w nagłych przypadkach i podstawowe leczenie chorób lub pourazowych zaburzeń stresowych, a także do zapewnienia wnioskodawcom o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania pomocy medycznej i innej, w tym, w stosownych przypadkach, odpowiedniej opieki medycznej w zakresie zdrowia psychicznego;
 - uściślenie, że ograniczeniu lub cofnięciu podlegają tylko materialne warunki przyjmowania (a nie wszystkie);
 - wykreślenie przepisu, zgodnie z którym jeżeli okazuje się, że wnioskodawca posiadał środki wystarczające do pokrycia kosztów materialnych warunków przyjmowania i opieki zdrowotnej w czasie, gdy podstawowe potrzeby były zaspokajane, państwa członkowskie mogą zażądać od osoby ubiegającej się o azyl zwrotu poniesionych kosztów;
 - usunięcie przepisu, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą odmówić przyznania warunków przyjmowania w przypadku, gdy osoba ubiegająca się o azyl nie wykazała, że wniosek został złożony

w rozsądnym najkrótszym czasie po przybyciu do danego państwa członkowskiego;

- zastąpienie pojęć „osoby ze szczególnymi potrzebami” i „osoby wrażliwe” określeniem „osoby szczególnej troski” oraz uzupełnienie wyliczenia przykładowego o „ofiary handlu ludźmi, osoby z poważnymi chorobami fizycznymi i umysłowymi lub pourazowymi zaburzeniami stresowymi”;
- wprowadzenie nowego artykułu dotyczącego identyfikacji szczególnych potrzeb w zakresie przyjmowania osób szczególnej troski;
- istotne poszerzenie przepisów dotyczących małoletnich pod kątem jak najlepszego zabezpieczenia interesów dziecka;
- zobowiązanie państw członkowskich do zapewnienia możliwości odwołania się (pod względem faktycznym i prawnym) nie tylko od decyzji odmawiającej przyznania świadczeń, ale także je cofającej lub ograniczającej, w połączeniu z zapewnieniem dostępu do bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej, jeśli osoby ubiegające się o ochronę nie są w stanie pokryć związanych z tym kosztów oraz w zakresie, w jakim jest to konieczne do zapewnienia skutecznego dostępu do wymiaru sprawiedliwości.

W przypadku dyrektywy kwalifikacyjnej Komisja Europejska zdecydowała się rozszerzyć definicję członków rodziny w zakresie, w jakim będzie to niezbędne do uzyskania spójności z nowymi przepisami w rozporządzeniu dublińskim i dyrektywie recepcyjnej. W odniesieniu do definicji powodu prześladowania w postaci przynależności do szczególnej grupy społecznej nacisk położyła na przedstawienie bardziej konkretnych wytycznych dotyczących wagi, jaką należy przypisać aspektom związanym z płcią. Zaproponowane przez Komisję zmiany mają także na celu usunięcie wszelkich różnic w traktowaniu uchodźców i beneficjentów ochrony uzupełniającej, których nie można już dłużej uznać za konieczne lub obiektywnie uzasadnione, co stanowi

krok w kierunku jednolitej ochrony, przy zachowaniu wszakże rozróżnienia między dwoma statusami, i jest warunkiem zapewnienia pełnego przestrzegania zasady niedyskryminacji, zgodnie z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁹⁰ oraz Konwencją Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka. Zdaniem Komisji, wymóg istnienia poważnego i zindywidualizowanego zagrożenia, określony w art. 15 lit. c, został już wyjaśniony w dostatecznym stopniu przez Trybunał Sprawiedliwości w orzeczeniu w sprawie C-465/07, w którym Trybunał „zbadął logikę, strukturę oraz brzmienie kilku przepisów dyrektywy i uznał, że wszystkie one wspierają i potwierdzają taką interpretację”, zgodną z postanowieniami Europejskiej Konwencji o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w odniesieniu do jej art. 3. Stąd też Komisja uznała, że „zmiana przepisów art. 15 lit. c) nie jest konieczna”¹⁹¹.

Do innych najważniejszych zmian, których dokonanie w dyrektywie kwalifikacyjnej zaproponowała Komisja, należą:

- wyjaśnienie kryteriów uznawania za podmioty udzielające ochrony, by nie zaliczać do nich np. klanów i plemion czy organizacji pozarządowych, które nie dysponują takimi możliwościami jak państwa, a co za tym idzie – wyeliminować luki w ochronie i brak pełnej zgodności z Konwencją genewską;
- wprowadzenie w dosłownym brzmieniu warunków określonych w jednym z orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka¹⁹² w odniesieniu do stosowania pojęcia ochrony wewnętrznej, zgodnie

¹⁹⁰ Wyroki z dnia 5 lutego 2006 roku w sprawach *Niedźwiecki przeciwko Niemcom* 58453/00 oraz *Okpisz przeciwko Niemcom* 59140/00.

¹⁹¹ KOM(2009) 551, s. 6.

¹⁹² Wyrok z 23 maja 2007 roku w sprawie *Salah Sheekh przeciwko Niderlandom* 1948/04, pkt 141.

z którymi wnioskodawca powinien móc podróżować, uzyskać wstęp oraz osiedlić się w innym miejscu;

- wprowadzenie obowiązku uzyskania przez właściwe organy precyzyjnych i aktualnych informacji na temat ogólnej sytuacji w danym państwie, zgodnie z wymogami określonymi w art. 8 ust. 1 dyrektywy proceduralnej;
- wskazanie w jasny sposób, że wymóg związku przyczynowego pomiędzy powodem prześladowania a aktem prześladowania jest spełniony również w razie powiązania aktu prześladowania z brakiem ochrony przed takimi aktami, co ma zapobiec potencjalnej luce w ochronie, jako że w wielu przypadkach, gdy sprawcami prześladowań są podmioty niereprezentujące państwa, np. klany, sieci przestępcze czy społeczności lokalne, akt prześladowania nie jest popełniany z powodów określonych w Konwencji genewskiej, lecz np. z pobudek przestępczych lub w ramach osobistej zemsty, a państwo nie jest w stanie lub nie chce udzielić jednostce ochrony z powodów określonych w Konwencji genewskiej;
- uwzględnienie, zarówno w odniesieniu do statusu uchodźcy, jak i statusu osoby objętej ochroną uzupełniającą, dwóch wyjątków od klauzuli dotyczącej utraty statusu w wyniku ustania okoliczności, w związku z którymi dana osoba została uznana za potrzebującą ochrony, które to wyjątki są określone w art. 1 ust. C pkt 5 i 6 Konwencji genewskiej, jako odzwierciedlenie ogólnej zasady humanitaryzmu, i pozwalają kontynuować ochronę ze względu na przekonujące powody związane z poprzednimi prześladowaniami¹⁹³.

Wymienione propozycje Komisji zostały zaaprobowane przez Parlament Europejski i Radę odpowiednio w październiku i listopadzie 2011 roku, co otworzyło drogę do przyjęcia przekształconej wersji dyrektywy

¹⁹³ KOM(2009) 55 I, s. 7 i n.

kwalityfikacyjnej w dniu 13 grudnia 2011 roku¹⁹⁴. Co ciekawe, na dokonanie transpozycji do krajowych porządków prawnych państwa członkowskie otrzymały ponad dwa lata, gdyż mają to uczynić do dnia 21 grudnia 2013 roku, czyli już po upływie rzekomo ostatecznego – i wciąż aktualnego¹⁹⁵ – terminu ustanowienia wspólnego europejskiego systemu azylowego. Data podana w przepisie odnoszącym się do transpozycji nowej wersji dyrektywy kwalifikacyjnej (art. 39) dostarcza zatem wskazówki, jak należy interpretować w zgodzie z intencjami instytucji unijnych wyrażenie „ustanowienie wspólnego europejskiego systemu azylowego” – nie jako urzeczywistnienie w sensie faktycznym czy choćby tylko normatywnym na poziomie zarówno unijnym, jak i krajowym, lecz jako przyjęcie przez Unię podstaw prawnych dla dużo późniejszego wdrożenia systemu przez państwa członkowskie. Terminu tradycyjnie rozumianego urzeczywistnienia systemu nie można określić nawet w przybliżeniu, gdyż kolejne nowe dyrektywy będą zapewne wskazywały odległe i różne daty transpozycji.

Pierwszy wniosek legislacyjny Komisji dotyczący dyrektywy proceduralnej zmierzał do zwiększenia zarówno jakości, jak i skuteczności procesu podejmowania decyzji poprzez skoncentrowanie usług, porad i wiedzy specjalistycznej na etapie wstępnym, a także zachęcenie państw członkowskich do tego, by w pierwszej instancji wydawały decyzje w odpowiednim terminie i opierając się na solidnych przesłankach, co pozwoliłoby ograniczyć ryzyko uchylecia takich decyzji przez organy

¹⁹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 337 z 20 grudnia 2011 r.).

¹⁹⁵ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie zwiększenia solidarności wewnątrz UE w dziedzinie azylu. Agenda UE na rzecz lepszego podziału odpowiedzialności i większego wzajemnego zaufania, Bruksela, 2 grudnia 2011 r., KOM(2011) 835 wersja ostateczna, s. 2 i n.

odwoławcze. W projekcie zostały podjęte następujące kwestie szczegółowe: zgodność między różnymi aktami prawnymi w dziedzinie azylu, dostęp do procedur, gwarancje proceduralne na poziomie pierwszej instancji, pojęcia i narzędzia proceduralne, dostęp do skutecznego środka odwoławczego. Przede wszystkim przewidziano jedną procedurę dla wniosków o nadanie statusu uchodźcy i wniosków o udzielenie ochrony uzupełniającej, wskazując obowiązkową kolejność analizy pod kątem potrzeby objęcia ochroną międzynarodową (najpierw w odniesieniu do statusu uchodźcy, a następnie – statusu ochrony uzupełniającej). Projekt rozszerzał również zakres przedmiotowy obowiązujących obecnie przepisów dotyczących pozbawienia statusu uchodźcy, tak by były one stosowane w przypadkach cofnięcia ochrony uzupełniającej, a także wyraźnie określał, że zasady proceduralne oraz gwarancje zawarte w dyrektywie mają zastosowanie do wnioskodawców, których dotyczą postępowania prowadzone na podstawie rozporządzenia dublińskiego w drugim państwie członkowskim. Projekt podkreślał, że dorozumiane wycofanie wniosku nie powinno być dla wnioskodawcy przeszkodą w ponownym skorzystaniu z procedur azylowych we właściwym państwie członkowskim. Przewidziano wprowadzenie szeregu gwarancji ułatwiających dostęp do procedur azylowych oraz dodatkowych gwarancji na poziomie pierwszej instancji, w szczególności: wyraźne rozciągnięcie zakresu stosowania dyrektywy na wody terytorialne, ograniczenie liczby wyjątków od zasad i gwarancji proceduralnych, które zostały przewidziane w obecnie obowiązującej dyrektywie, wprowadzenie prawa do bezpłatnej pomocy prawnej oraz specjalnych rozwiązań dla wnioskodawców wymagających szczególnej troski, przyspieszenie procesu azylowego poprzez wprowadzenie limitów czasowych dla postępowania w pierwszej instancji, w tym ogólnego sześciomiesięcznego terminu. Postępowania odwoławcze powinny być prowadzone zgodnie z zasadą równości stron, w powiązaniu ze skutkiem zawieszającym odwołań od decyzji wydanych w pierwszej instancji, z nielicznymi wyjątkami, w przypadku których jednak sąd byłby

uprawniony do rozstrzygnięcia, czy wnioskodawca może pozostać na terytorium państwa członkowskiego, na wniosek danego wnioskodawcy lub z urzędu, co nie miałyby zastosowania do procedur granicznych. Skuteczny środek odwoławczy oznaczałby pełne rozpatrzenie zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym rozpatrzenie *ex nunc* potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy kwalifikacyjnej co najmniej w postępowaniu odwoławczym przed sądem pierwszej instancji¹⁹⁶.

Podobnie jak w przypadku pierwszego wniosku legislacyjnego dotyczącego dyrektywy recepcyjnej, pierwotne propozycje Komisji Europejskiej odnoszące się do przekształcenia dyrektywy proceduralnej wywołały ostre spory na forum Rady, która w związku z tym nie była w stanie wypracować wspólnego stanowiska. Według zapewnień Komisji, system zaproponowany w zmienionym wniosku jest skuteczny i racjonalny pod względem kosztów, zapewnia ochronę oraz umożliwia identyfikację potencjalnych nadużyć. Gwarantuje on, że we wszystkich państwach członkowskich wnioski będą traktowane tak samo, a jednocześnie jest wystarczająco elastyczny, aby dostosować się do specyfiki krajowych porządków prawnych. W porównaniu z obecnie obowiązującą dyrektywą, gwarancje proceduralne mające zapewnić sprawiedliwe i skuteczne postępowania zostały zweryfikowane w celu osiągnięcia większej spójności w stosowaniu zasad proceduralnych. Wniosek wprowadza również bardziej spójne i prostsze pojęcia i mechanizmy proceduralne, oferując w ten sposób organom azyłowym niezbędne narzędzia do zapobiegania nadużyciom oraz szybkiego rozpatrywania wniosków oczywiście bezzasadnych. Według Komisji Europejskiej, wniosek przewiduje szereg zmian mających zapewnić większą jego kompatybilność z różnorodnymi porządkami prawnymi i innymi rozwiązaniami stosowanymi w poszczególnych

¹⁹⁶ KOM(2009) 554, s. 4 i n.

państwach członkowskich. Przykładem mogą być zasady wydawania decyzji w sprawie prawa wjazdu na terytorium państwa członkowskiego oraz zasady dotyczące dostępu do procedury, dokonywania przesłuchań i standardowego maksymalnego okresu trwania postępowania czy też możliwości odroczenia wydania decyzji w przypadku przejściowo niepewnej sytuacji w kraju pochodzenia. Zmieniony wniosek służy zwiększeniu zdolności państw członkowskich w zakresie zapobiegania ewentualnym nadużyciom systemu azylowego. Nowe przepisy stanowią bowiem, że państwa członkowskie mogą prowadzić postępowania w trybie przyspieszonym i rozpatrywać wnioski na granicy w sytuacji, gdy wnioskodawca przedstawił ewidentnie nieprawdziwe lub nieprawdopodobne wyjaśnienia, które są sprzeczne z wystarczająco sprawdzonymi informacjami na temat kraju pochodzenia. Zasada ta miałaby zastosowanie także do wnioskodawców stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego. Aby umożliwić państwom członkowskim radzenie sobie z wnioskodawcami, którzy uciekają lub nie wywiązują się ze swoich obowiązków, zmieniono przepisy dotyczące domniemanego wycofania wniosku – państwa członkowskie mogłyby odrzucić wniosek w następstwie domniemanego wycofania, jeśli właściwe organy dysponowałyby elementami wystarczającymi do odpowiedniego zbadania wniosku. Kolejną ważną propozycją jest wczesny dostęp wnioskodawcy do wsparcia, ułatwiającego zrozumienie procedury. Takie podstawowe wsparcie należy odróżnić od bezpłatnej pomocy prawnej dostępnej w postępowaniach odwoławczych. Państwa członkowskie miałyby możliwość wyboru stosownych metod udzielania wsparcia. Uproszczono również przepisy dotyczące wnioskodawców wymagających szczególnych gwarancji proceduralnych. Nowe przepisy są mniej restrykcyjne, dzięki czemu państwa członkowskie zyskałyby swobodę i elastyczność pozwalającą w odpowiedni sposób uwzględnić różnorodne potencjalne sytuacje wnioskodawców. Wychodząc z założenia,

że nawet jeśli wniosek o ochronę międzynarodową został odrzucony, danej osobie należy zapewnić możliwość powtórnego złożenia wniosku, gdy jej sytuacja uległa zmianie, aby uwzględnić wnioski dotyczące potrzeby ochrony powstałej na miejscu zgodnie z dyrektywą kwalifikacyjną, ustalono, że kolejny wniosek powinien być przedmiotem szybkiego i skutecznego badania wstępnego, w trakcie którego ocenia się, czy istnieją jakiegokolwiek nowe elementy, które uzasadniają dalsze rozpatrywanie. Jeśli stwierdzono by istnienie nowych elementów, kolejny wniosek rozpatrywany byłby według zasad ogólnych. Jeśli takich elementów nie stwierdzono by, wniosek uznawany byłby za niedopuszczalny. Aby zapobiec nadużyciom, państwa członkowskie mogłyby w takim przypadku odejść od prawa do pozostawania na ich terytorium, nawet jeśli dana osoba składa kolejne wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej. Dążąc do ułatwienia spójnego stosowania całego dorobku azyłowego Unii oraz do uproszczenia obowiązujących rozwiązań, wniosek przewiduje jedną procedurę dla obu form ochrony międzynarodowej określonych w dyrektywie kwalifikacyjnej¹⁹⁷.

Skupiając się na najważniejszych tylko elementach nowego wniosku, należy zwrócić uwagę na kilka kwestii. Po pierwsze, celem dyrektywy proceduralnej ma być „ustanowienie wspólnych procedur udzielania i cofania statusu ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy [...]/.../UE] [dyrektywy kwalifikacyjnej] (art. 1; zmiana w stosunku do pierwszego projektu). W tym kontekście powstaje pytanie, do czego odnosi się przymiotnik „wspólne” – czy do tego, że dla obu rodzajów ochrony międzynarodowej, tj. statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej, przewiduje się tę samą procedurę udzielania i cofania statusu ochronnego, czy też do tego, że procedury udzielania i cofania wspomnianego statusu mają być wspólne dla wszystkich państw członkowskich. Jeśli weźmiemy pod uwagę drugi przypadek, a zachęca do tego np. nowy motyw

¹⁹⁷ KOM(2011) 319, s. 1 i n.

szósty dyrektywy, który nie daje podstaw do różnego rozumienia przymiotnika „wspólny” w odniesieniu do wspólnego europejskiego systemu azylowego z jednej strony i wspólnej procedury azylowej z drugiej, a także nowy motyw siódmy, który mówi wprost o „jednolitej procedurze azylowej” (podobnie motyw dziesiąty, wspominający o „koncepcji jednolitej procedury azylowej”), nasuwa się kolejne pytanie: czy do ustanawiania jakichkolwiek wspólnych procedur właściwym instrumentem prawnym jest dyrektywa? Ponadto art. 1 w proponowanym brzmieniu nie byłby spójny z motywem jedenastym dyrektywy, gdzie ma być mowa jedynie o dążeniu do ustanowienia wspólnej procedury azylowej, oraz motywem dwunastym, gdzie pojawia się sformułowanie „zbliżenie przepisów dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej”, wskazujące jednoznacznie na harmonizację, a nie unifikację przepisów krajowych przez prawo Unii Europejskiej. Z wyjątkiem dyrektywy 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur dotyczących powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich¹⁹⁸, opartej jeszcze na starych podstawach traktatowych i mającej na celu „ustanowienie wspólnych zasad dotyczących powrotu, wykonania wydalenia, stosowania środków przymusu, środków detencyjnych i zakazów wjazdu” (motyw dwudziesty) oraz odpowiadającej na potrzebę ustanowienia „zbioru wspólnych minimalnych gwarancji prawnych, mających zastosowanie do decyzji dotyczących powrotu” (motyw jedenasty), co wskazuje na typowe zadania dyrektywy jako instrumentu harmonizacji prawnej, do wprowadzania wspólnych procedur wykorzystuje się rozporządzenia, czego przykładem jest rozporządzenie (WE) 1420/1999 ustanawiające wspólne zasady i procedury stosowane do wysyłki niektórych rodzajów odpadów do niektórych

¹⁹⁸ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 roku w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz. Urz. UE L 348 z 24 grudnia 2008 roku, s. 98).

państw nienależących do Organizacji Współpracy Gospodarczej i Rozwoju¹⁹⁹ lub rozporządzenie (WE) 8/2008 dotyczące wspólnych wymagań technicznych i procedur administracyjnych mających zastosowanie do komercyjnego transportu lotniczego²⁰⁰. Czym zatem miałyby być w istocie przekształcona dyrektywa proceduralna – środkiem osiągnięcia stanu docelowego w zakresie procedur azylowych, zaplanowanego na rok 2012, czy też tylko kolejnym (spóźnionym) etapem na drodze do tego stanu? Niespójność w przekazie Komisji Europejskiej utrudnia zrozumienie intencji instytucji unijnych co do sposobu zaprezentowania opinii publicznej dyrektywy proceduralnej w nowym brzmieniu po jej przyjęciu w ciągu najbliższych miesięcy. Czym innym natomiast jest rzeczywista treść tego aktu, która pozwoli odpowiedzieć na przynajmniej część z powyższych pytań.

Po drugie, w nowym wniosku legislacyjnym, podobnie jak w poprzednim, Komisja posługuje się bardzo często zwrotem „państwa członkowskie dopilnowują”, przy czym dotyczy to zarówno nowych przepisów, jak i dotychczasowych, w których w większości przypadków zwrot „państwa członkowskie zapewniają” został zastąpiony sformułowaniem „państwa członkowskie dopilnowują”. Zmiana ta wydaje się dyskusyjna. „Zapewnić” to – według internetowej wersji słownika języka polskiego PWN²⁰¹ – „sprawić, że coś się stanie lub ktoś uzyska coś”, natomiast dopilnowywać oznacza „pilnując, sprawić, że coś jest takie jak

¹⁹⁹ Rozporządzenie Rady (WE) nr 1420/1999 z dnia 29 kwietnia 1999 roku ustanawiające wspólne zasady o procedury stosowane do wysyłki niektórych rodzajów odpadów do niektórych krajów nienależących do OECD (Dz. Urz. WE L 166 z 1 lipca 1999 roku, s. 6).

²⁰⁰ Rozporządzenie Komisji (WE) nr 8/2008 z dnia 11 grudnia 2007 roku zmieniające rozporządzenie Rady (EWG) nr 3922/91 w odniesieniu do wspólnych wymagań technicznych i procedur administracyjnych mających zastosowanie do komercyjnego transportu lotniczego (Dz. Urz. UE L 10 z 12 stycznia 2008 roku, s. 1).

²⁰¹ Strona internetowa Wydawnictwa Naukowego PWN SA, <http://sjp.pwn.pl/>, dostęp: 1.09.2011 r.

trzeba”. Zgodnie z podaną różnicą znaczeniową, w innych najnowszych aktach prawa wtórnego Unii Europejskiej czy też w najnowszych wnioskach legislacyjnych „państwa członkowskie dopilnowują” głównie tego, by inne podmioty (np. organizacje producentów²⁰², kredytodawcy i pośrednicy kredytowi²⁰³, operatorzy systemów przesyłowych i operatorzy systemów dystrybucyjnych²⁰⁴) dokonały jakichś czynności, postępowały w określony sposób. Jeśli na gruncie dyrektywy proceduralnej państwa członkowskie będą zobowiązane do dopilnowywania, by osiągnięty został oczekiwany stan, to kto będzie miał obowiązek zapewnić osiągnięcie tego stanu? Czy nowe sformułowanie jest przejawem przygotowywania się Unii i państw członkowskich do wspólnego rozpatrywania wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej przy pomocy podmiotów niepaństwowych (ponadpaństwowych), choć kwestia wdrożenia tej koncepcji ma być rozstrzygnięta dopiero za kilka lat? Jeśli tak nie jest, czym podyktowana jest zmiana? Jaki jest sens pisać, że „państwa członkowskie dopilnowują, aby decyzje w sprawie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej były wydawane na piśmie” (art. 11 ust. 1), jeśli to ich organy będą wydawać wspomniane decyzje? Albo że „państwa członkowskie dopilnowują, aby osoba prowadząca przesłuchanie dotyczące dopuszczalności wniosku nie nosiła munduru wojskowego ani policyjnego” (art. 34 ust. 3), jeśli do noszenia takiego munduru jest uprawniony wyłącznie członek określonych służb mundurowych państwa i tylko ono

²⁰² Rozporządzenie wykonawcze Komisji (UE) nr 543/2011 z dnia 7 czerwca 2011 roku ustanawiające szczegółowe zasady stosowania rozporządzenia Rady (WE) nr 1234/2007 w odniesieniu do sektora owoców i warzyw oraz sektora przetworzonych owoców i warzyw (Dz. Urz. UE L 157 z 15 czerwca 2011 roku, s. 1).

²⁰³ Zob. Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie umów o kredyt związanych z nieruchomościami mieszkalnymi, Bruksela, dnia 31 marca 2011 roku, KOM(2011) 142 wersja ostateczna.

²⁰⁴ Zob. Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie efektywności energetycznej oraz uchylająca dyrektywy 2004/8/WE i 2006/32/WE, Bruksela, dnia 22.5.2011 roku, KOM(2011) 370 wersja ostateczna.

może określać, kiedy istnieje obowiązek noszenia lub nienoszenia munduru? Albo że „państwa członkowskie dopilnowują, aby wnioskodawcy ubiegający się o ochronę międzynarodową mieli prawo do skutecznego środka odwoławczego przed sądem [...] (art. 46 ust. 1)”, jeśli prawo takie można wprowadzić wyłącznie drogą ustawową, wymagającą aktywności organów państwowych? W wielu przypadkach zmiana czasownika może być więc oceniona jako niezrozumiała i nieuzasadniona.

Po trzecie, wniosek legislacyjny nadal posługuje się takimi wyrażeniami i zwrotami, jak „faktyczna możliwość jak najszybszego złożenia wniosku” (art. 6 ust. 2), „państwa członkowskie dopilnowują, aby procedura taka [rozpatrywania wniosku – I.W.] została zakończona jak najszybciej [...]” (art. 31 ust. 2), „otrzymują one [osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową – I.W.] w rozsądnym terminie zawiadomienie o decyzji organu rozstrzygającego w sprawie ich wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej” (art. 12 ust. 1 lit. e), „państwa członkowskie podejmują środki w najkrótszym możliwym terminie w celu dopilnowania, aby małoletni bez opieki był reprezentowany i wspierany przez przedstawiciela” (art. 25 ust. 1 lit. a), „państwa członkowskie ustanawiają rozsądne terminy [...]”, aby wnioskodawca mógł korzystać z prawa do skutecznego środka odwoławczego [...]” (art. 46 ust. 4). Dotychczasowe doświadczenia pokazały, że tego typu sformułowania są różnie interpretowane przez poszczególne państwa członkowskie i nie należy oczekiwać, że na ich gruncie wykształci się wspólne podejście do kwestii terminów w postępowaniu azylowym. W jednym tylko przypadku do zapisu „najszybciej, jak to możliwe” dodano formułę „i nie później niż” (art. 6 ust. 3). Ponadto, powstaniu wspólnej procedury z pewnością nie służy utrzymanie postanowień w rodzaju „państwa członkowskie mogą nałożyć na wnioskodawców inne obowiązki w zakresie współpracy z właściwymi organami [...]” (art. 13 ust. 1) lub dodanie np. takiego, zgodnie z którym państwa członkowskie mogą zapewniać bezpłatną pomoc lub reprezentację prawną również w postępowaniach w pierwszej instancji (art. 20

ust. 2), a nie tylko w postępowaniach odwoławczych. W obu przypadkach otwarto drogę do powstania różnic między procedurami krajowymi istotnie wpływających na sytuację wnioskodawców.

Mimo powyższych uwag na podkreślenie zasługuje fakt, że we wniosku pojawił się cały szereg zmian mających na celu poprawę sytuacji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w tym: zakaz dokonania ekstradycji wnioskodawcy do kraju pochodzenia oraz warunki dokonania ekstradycji wnioskodawcy do kraju trzeciego innego niż kraj pochodzenia w czasie trwania postępowania azylowego przed organem pierwszej instancji (art. 9 ust. 2 i 3), obowiązek państw członkowskich zapewnienia w każdym możliwym przypadku, jeśli wnioskodawca o to wystąpi, przesłuchania go przez osobę tej samej płci oraz usług tłumacza ustnego tej samej płci (art. 15 ust. 3 lit. b i c), obowiązek państw członkowskich dopilnowania, by przesłuchania małoletnich były prowadzone w sposób uwzględniający potrzeby dzieci (art. 15 ust. 3 lit. e), prawo wnioskodawców do bezpłatnych informacji prawnych i proceduralnych w postępowaniach w pierwszej instancji (art. 19) oraz do bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej w postępowaniach odwoławczych (art. 20), obowiązek przeprowadzania wszelkich badań lekarskich małoletnich bez opieki z pełnym poszanowaniem godności jednostki i z wykorzystaniem jak najmniej inwazyjnych metod (art. 25 ust. 5), obowiązek państw członkowskich zapewnienia zakończenia procedury w terminie sześciu miesięcy od daty złożenia wniosku, z możliwością przedłużenia tego terminu o okres nieprzekraczający dalszych sześciu miesięcy (art. 31 ust. 3), prawo wnioskodawcy do odwołania się od zastosowania koncepcji kraju pierwszego azylu (już nie „pierwszego kraju azylu”) w jego szczególnej sytuacji (art. 35 zdanie drugie), obowiązek państw członkowskich dopilnowania, by skuteczny środek odwoławczy zapewniał pełne rozpatrzenie zarówno okoliczności faktycznych, jak i kwestii prawnych, w tym rozpatrzenie *ex nunc* potrzeby zapewnienia ochrony międzynarodowej na mocy dyrektywy kwalifikacyjnej, co najmniej w postępowaniu odwoławczym przed

sądem pierwszej instancji (art. 46 ust. 3), obowiązek państw członkowskich zezwolenia wnioskodawcom na pozostawanie na swoim terytorium przez okres, w jakim mogą oni wykonywać przysługujące im prawo do skutecznego środka odwoławczego lub, jeśli prawo to zostało wykonane, do czasu rozpatrzenia środka odwoławczego (art. 46 ust. 5).

Trudno z entuzjazmem wypowiadać się na temat omówionych wyżej projektów czy też szczegółowo je komentować, jeśli wielką niewiadomą jest ostateczny kształt przyszłych aktów prawnych, na który wyrażą zgodę przedstawiciele państw członkowskich w Radzie Unii Europejskiej, a nawet dalszy los samych projektów, które mogą mieć wszak kolejne wersje. Zaproponowane zmiany zasługują niewątpliwie na pochwałę jako dowodzące umiejętności wyciągania wniosków z wcześniejszych niedociągnięć i błędów, jak również słuchania Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz przedstawicieli innych aktorów międzynarodowych i krajowych, jak również ekspertów i praktyków. Akty wtórnego prawa azyłowego Unii Europejskiej stałyby się po nowelizacji bardziej dopracowane pod względem techniki legislacyjnej, terminologii prawnej, celów harmonizacji jako metody integracji przez prawo, a przede wszystkim ograniczyłyby jednak, mimo zmian wywalczonych przez państwa członkowskie na pierwszym etapie negocjacji, dotychczasową swobodę graniczącą z dowolnością w zakresie krajowej implementacji i zdecydowanie poprawiłyby sytuację osób poszukujących ochrony międzynarodowej i korzystających z niej pod względem gwarancji proceduralnych i materialnych. Projekty są już także przejawem dbałości o uwzględnianie orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w polityce i prawie Unii Europejskiej, co zapowiada „nowe oblicze” wspólnego europejskiego systemu azyłowego.

Jak słusznie zauważył Steffen Angenendt, wspólna polityka azyłowa rozwijała się w ostatnich latach w znacznym stopniu dzięki zaangażowaniu Komisji Europejskiej, która przedkładała propozycje cechujące się kompleksowym podejściem do kwestii ochrony międzynarodowej,

adekwatnością w stosunku do problemów wymagających rozwiązania oraz liberalizmem. Z tych propozycji zostały jednak w pierwszym rządzie zrealizowane te, które bezpośrednio dotyczyły obszarów, gdzie państwa członkowskie widziały potrzebę wspólnego działania, a mianowicie przede wszystkim propozycje odnoszące się do ograniczenia niechcianego napływu obywateli państw trzecich. W innych obszarach integracja była trudniejsza, aczkolwiek również tam osiągnano sukcesy²⁰⁵. Czas pokaże, czy i na tym etapie ustanawiania wspólnego europejskiego systemu azylowego tak będzie. Jak stwierdził Jari Pirjola, napięcie między uniwersalnymi zobowiązaniami w dziedzinie praw człowieka a partykularnymi interesami Unii Europejskiej lub jej państw członkowskich znajduje się w samym sercu procesu tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego²⁰⁶. Dlatego tak trudno jest przewidzieć wynik tego procesu, a nawet jego ramy czasowe.

Obecnie Unia wciąż zajmuje się poprawianiem instrumentów pierwszego etapu, co ma ją jedynie przybliżyć do wspólnej procedury azylowej i jednolitego statusu ochrony, jak napisała sama Komisja Europejska we wniosku legislacyjnym dotyczącym dyrektywy kwalifikacyjnej²⁰⁷. Od tamtego czasu minęły ponad dwa lata i nie o przybliżeniu się powinna być mowa, lecz o ustanowieniu jednolitych rozwiązań proceduralnych i materialnych. Motyw jedenasty nowego projektu zmian w dyrektywie proceduralnej również głosi tymczasem, że głównym celem dyrektywy jest „dalszy rozwój norm dotyczących procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej w państwach członkowskich w dążeniu do ustanowienia w Unii wspólnej procedury azylowej”.

²⁰⁵ S. ANGENENDT, „Die Migrations- und Asylpolitik der Europäischen Union”, [w:] *Die Europäische Union. Politisches System und Politikbereiche*, red. W. WEIDENFELD, Bonn 2008, s. 290.

²⁰⁶ J. PIRJOLA, „European Asylum Policy – Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language”, *European Journal of Migration and Law*, 2009, 11 (4), s. 347.

²⁰⁷ KOM(2009) 551, s. 5.

Czy jednakże Unia Europejska, chcąc dotrzymać swych zobowiązań związanych z rokiem 2012, nie powinna w połowie 2011 roku pracować już nad aktem mającym na celu ustanowienie takiej procedury? Czy też w roku 2012 rozwiązania tymczasowe i połowiczne spróbuje przedstawić nam jako uwieńczony sukcesem finał budowania wspólnego europejskiego systemu azyłowego? A może po prostu po raz kolejny przesunie termin realizacji tego przedsięwzięcia? ■