

# Sprawozdanie roczne na temat sytuacji w dziedzinie azylu w UE w 2017 r.

## Streszczenie





## Streszczenie

Sprawozdanie roczne EASO na temat sytuacji w dziedzinie azylu w Unii Europejskiej w 2017 r. zawiera kompleksowy przegląd zmian, jakie zaszły w zakresie systemów azylowych na poziomie europejskim oraz w poszczególnych państwach członkowskich. W Sprawozdaniu, które opracowano w oparciu o różne źródła, przedstawiono główne tendencje statystyczne i przeanalizowano zmiany w krajach UE+ w zakresie ustawodawstwa, polityk, praktyk, a także orzecznictwa sądów krajowych. Chociaż sprawozdanie koncentruje się na kluczowych obszarach wspólnego europejskiego systemu azylowego, zawiera liczne, niezbędne odniesienia do szerszego kontekstu migracji i praw podstawowych.

### *Zmiany na poziomie UE*

W 2017 r. odnotowano w Unii Europejskiej istotne zmiany w obszarze ochrony międzynarodowej.

Chociaż transpozycję przekształconego pakietu dorobku prawnego w obszarze azylu praktycznie udało się sfinalizować, przedmiotem negocjacji nadal był pakiet związany z nową reformą wspólnego europejskiego systemu azylowego. Znalazły się w nim propozycje wzmocnienia mandatu EASO poprzez przekształcenie go w Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu, reforma systemu dublińskiego, zmiany w systemie Eurodac, wnioski dotyczące nowego rozporządzenia w sprawie procedur azylowych i rozporządzenia w sprawie kwalifikacji, a także przegląd dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania.

Komisja Europejska, która stoi na straży prawidłowego stosowania przepisów prawa unijnego, podjęła kroki w ramach postępowań toczących się w sprawie naruszenia przepisów przez Węgry, Czechy i Polskę, a także Chorwację.

**Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej** wydał szereg wyroków, z których siedem dotyczyło stosowania przepisów rozporządzenia dublińskiego, wskazując na konsekwencje masowego napływu osób ubiegających się o azyl w latach 2015-2016 oraz ruchów wtórnych. TSUE przeanalizował w szczególności kwestie związane z legalnością zbiorowych przekroczeń granicy; prawa osób ubiegających się o azyl na podstawie rozporządzenia Dublin III oraz obowiązujące terminy; automatyczne przeniesienie odpowiedzialności w sytuacji, w której nie nastąpiło przekazanie; przekazywanie ciężko chorych osób ubiegających się o azyl; umieszczanie osób w ośrodkach detencyjnych w kontekście rozporządzenia Dublin III; stosowanie rozporządzenia Dublin III w stosunku do osób objętych ochroną uzupełniającą w państwie członkowskim pierwszego wjazdu. Wśród innych kwestii rozpatrywanych przez Trybunał znalazł się wymóg przeprowadzenia przesłuchania w postępowaniu odwoławczym, prawo do

bycia wysłuchanym, wykluczenie ze statusu uchodźcy oraz stosowanie testów na homoseksualizm w procedurach azylowych. W obszarze przyjmowania, Sąd potwierdził podstawy umieszczania osób ubiegających się o azyl w ośrodkach detencyjnych. Trybunał oddalił również wniesione przez Słowację i Węgry skargi przeciwko systemowi relokacji.

W 2017 r. kontynuowano **wdrażanie Europejskiego programu w zakresie migracji**, którego podsumowanie przedstawiono w komunikacie Komisji w sprawie realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji z września 2017 r. Odniesiono się do podejścia Hotspot, które uznano za fundament działań podejmowanych w odpowiedzi na wyzwania związane z migracją w regionie Morza Śródziemnego, przy wsparciu udzielonym przez EASO Włochom i Grecji.

EASO oddelegował do Włoch ekspertów krajowych, których wspierają pracownicy tymczasowi i mediatorzy kulturowi przekazujący informacje przybywającym imigrantom. Przyspiesza to formalną rejestrację wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej w całym kraju, wspiera działalność krajowej Komisji ds. Azylu i komisji terytorialnych, a także przyczynia się do wdrażania najnowszych przepisów dotyczących lepszej ochrony migrujących dzieci. W Grecji podejście Hotspot związane jest z wdrażaniem treści oświadczenia UE-Turcja, stanowiącego odpowiedź szefów państw i rządów UE oraz Turcji na problemu nielegalnej migracji, który nasilił się wraz z masowym napływem migrantów do UE. Zobowiązanie państw członkowskich UE do realizacji treści oświadczenia UE-Turcja powtórzono w przyjętej przez członków Rady Europejskiej deklaracji maltańskiej w sprawie zewnętrznych aspektów migracji.

Kluczowy mechanizm na potrzeby sytuacji nadzwyczajnych przyjęty w ramach programu dotyczył działań związanych z **relokacją** i został wprowadzony w odpowiedzi na ogromną liczbę przyjeżdżających do UE, wywołującą szczególną presję na państwa członkowskie położone na granicach zewnętrznych Unii.

Relokację ustanowiono jako mechanizm tymczasowy i wyjątkowy, polegający na przeniesieniu z Grecji i Włoch do 160 000 osób ubiegających się o azyl i niezaprzecalnie wymagających ochrony międzynarodowej przez okres dwóch lat, do września 2017 r. Decyzje Rady w sprawie relokacji przestały obowiązywać z dniem 26 września 2017 r. Relokacja wszystkich pozostałych kwalifikujących się wnioskodawców z Grecji zakończyła się w marcu 2018 r.; na dzień 22 maja 2018 r. na przeniesienie z Włoch oczekuje 35 osób. Do końca 2017 r. relokację przeprowadzono w stosunku do 33 151 osób: 11 445 z Włoch i 21 706 z Grecji. Z końcem marca łączna liczba osób objętych mechanizmem relokacji wyniosła 34 558 (12 559 z Włoch i 21 999 z Grecji). EASO zapewnił szeroko zakrojone wsparcie operacyjne dla procesu relokacji w Grecji i we Włoszech od samego początku procesu, a zakres działań EASO znacznie rozszerzono w okresie realizacji.

W ciągu roku 2017 Unia Europejska kontynuowała współpracę z partnerami zewnętrznymi. Ramy partnerstwa w dziedzinie migracji, wprowadzone w czerwcu 2016 r., obejmują inicjatywy realizowane we współpracy z kilkoma głównymi krajami pochodzenia i tranzytu, w tym z Mali, Nigerią, Republiką Nigru, Senegalem i Etiopią. Celem działań było wzmocnienie dialogu politycznego, zwalczanie handlu i przemytu, wzmocnienie ochrony i opracowanie nowego programu przesiedleń dla uchodźców z Turcji, Bliskiego Wschodu i Afryki do końca 2019 r., usprawnienie zarządzania powrotami oraz uruchamianie programów zatrudnienia w ramach kryzysowego funduszu powierniczego UE dla Afryki i Europejskiego planu inwestycji zewnętrznych (EIP). Programy te wspierają inwestycje w krajach partnerskich w Afryce oraz europejską politykę sąsiedztwa.

### **Międzynarodowa ochrona w UE+**

Jeśli chodzi o dane statystyczne, w 2017 r. złożono w UE+ 728 470 wniosków o ochronę międzynarodową, co stanowi 44-procentowy spadek w porównaniu z 2016 r., chociaż liczba ta utrzymuje się na poziomie wyższym niż w okresie przed kryzysem uchodźczym, który rozpoczął się w 2015 r. Nadal mamy do czynienia z silną presją migracyjną na zewnętrznych granicach UE, chociaż 2017 r. był drugim z rzędu rokiem, w którym zaobserwowano pewien spadek w tym zakresie, głównie na szlakach we wschodnich i środkowych regionach Morza Śródziemnego. Jednocześnie na zachodnich szlakach tego regionu odnotowano bezprecedensowy wzrost.

**Syria (od 2013 r.), Irak i Afganistan były trzema głównymi krajami pochodzenia wnioskodawców w UE+.** Około 15% wszystkich wnioskodawców pochodziło z Syrii; na drugim miejscu znalazł się Irak, a na trzecim Afganistan, których obywatele stanowili w każdym przypadku 7% wszystkich wnioskodawców w UE+. Kolejne pozycje zajęły Nigeria, Pakistan, Erytrea, Albania, Bangladesz, Gwinea i Iran.

Według danych UNHCR, w krajach sąsiadujących z Syrią, tj. w Iraku, Jordanii, Libanie, Turcji, Egipcie i innych krajach Afryki Północnej liczba zarejestrowanych uchodźców syryjskich wyniosła pod koniec 2017 r. blisko 5,5 miliona.

W 2017 r., podobnie jak w 2016 r., nieco ponad dwie trzecie wszystkich wnioskodawców stanowili mężczyźni, a jedną trzecią kobiety. Połowa wnioskodawców była w wieku od 18 do 35 lat, a prawie jedną trzecią stanowiły osoby nieletnie.

Ogółem w 2017 r. w krajach UE+ wycofano około 99 205 wniosków, co stanowi znaczny spadek (o 41%) w porównaniu z 2016 r., kiedy wycofano 168 195 wniosków. Stosunek wniosków wycofanych do całkowitej liczby wniosków złożonych w UE+ wyniósł 14%; podobny odsetek odnotowywano w poprzednich latach. Według danych EASO, podobnie jak w poprzednich latach, większość przypad-

ków wycofania miała charakter domyślny, tzn. wnioskodawcy nie kontynuowali procedury azylowej, nie informując o swojej decyzji stosownych organów.

Jeśli chodzi o sprawy będące w toku, po raz pierwszy od kilku lat ich liczba pod koniec 2017 r. zmniejszyła się w porównaniu z rokiem poprzednim: na ostateczną decyzję czekało w UE+ około 954 100 wniosków, czyli o 16% mniej niż w tym samym okresie 2016 r. Pod koniec 2017 r. tylko połowa wszystkich spraw rozpatrywana była w pierwszej instancji; coraz więcej oczekuje na decyzję w drugiej lub wyższej instancji, co jest nowym zjawiskiem. Liczba spraw oczekujących na decyzję w drugiej i wyższej instancji niemal podwoiła się od końca 2016 r., wskazując na przeniesienie obciążenia pracą w systemach krajowych z pierwszej instancji na etap odwołania i ponownego rozpatrzenia.

Największa liczba wniosków oczekujących na decyzję złożona została przez Afgańczyków, Syryjczyków i Irakijczyków. Pod koniec 2017 r. największą liczbę wniosków czekających na rozpatrzenie (443 640) zgłosiły Niemcy. W porównaniu z 2016 r. zaobserwowano jednak spadek o ponad jedną czwartą. Włochy pozostały na drugiej pozycji spośród krajów UE+ pod względem liczby nierozpatrzonych wniosków, a wyraźny wzrost pod tym względem zaobserwowano w Hiszpanii i Grecji.

Zmniejszenie zaległości w większości państw UE+ można przypisać kilku czynnikom, takim jak spadek liczby nowych wniosków przy jednoczesnym wzroście liczby wydanych decyzji. Na sytuację wpłynęły także konkretne działania organizacyjne i strategiczne, jakie wdrożono w państwach UE+, aby poradzić sobie z zaległościami w przetwarzaniu danych.

Spośród wszystkich decyzji wydanych w pierwszej instancji w 2017 r. prawie połowa (462 355) była pozytywna, ale ogólny wskaźnik przyznawania azylu w UE+ był o 14 punktów procentowych niższy niż w 2016 r. Zmniejszeniu się liczby wydanych decyzji towarzyszył wzrost liczby decyzji odmownych: z 449 910 w 2016 r. do 534 330 w 2017 r. Pośród pozytywnych decyzji, w 2017 r. wyraźnie zmniejszył się odsetek decyzji o przyznaniu statusu uchodźcy (spadek do 50% z 55% w 2016 r.) lub ochrony uzupełniającej (34% z 37%) przy jednoczesnym wzroście udziału osób, którym udzielono ochrony humanitarnej (wzrost z 8% do 15%).

Kraje UE+ wydały w 2017 r. **996 685 decyzji w pierwszej instancji**, co stanowi 13% spadek w porównaniu z 2016 r. Wynika on z mniejszej liczby złożonych wniosków: Rok 2016 był rekordowym pod względem liczby wniosków o przyznanie ochrony międzynarodowej, a kraje UE+ wzmogły wysiłki, by poradzić sobie z piętrzącymi się zaległościami.

Ten **niższy wskaźnik przyznawania azylu w UE+** (spadek do 46%, czyli o 14 punktów procentowych w porównaniu z 2016 r.) przynajmniej częściowo wynika z mniejszej liczby decyzji wydawanych wnioskodawcom należącym do grup o dość wysokich wskaźnikach przyznawania azylu, w połączeniu z większą liczbą decyzji wydawanych wnioskodawcom z grup o stosunkowo niskich wskaźnikach przyznawania azylu. Chociaż wydano mniej decyzji w odpowiedzi na wnioski obywateli Syrii i Erytrei, w porównaniu z 2016 r. znacznie wzrosła liczba decyzji wydanych wnioskodawcom afgańskim, irańskim i nigeryjskim.

Co istotne, wskaźniki przyznawania azylu w poszczególnych krajach UE+ są zróżnicowane, zarówno w przypadku stosunkowo niskich, jak i wysokich wartości tych wskaźników, w szczególności w przypadku wnioskodawców z Afganistanu, Iranu i Iraku (w tej grupie wskaźniki przyznawania azylu wahały się od 0 do 100%). W przypadku innych krajów odnotowano względnie większą konwergencję w na poziomie wyższych (np. Erytrea i Syria) i niższych (np. Albania i Nigeria) wskaźników przyznawania azylu.

Różnice pod względem wskaźników przyznawania azylu w krajach UE+ obywatelom poszczególnych państw mogą do pewnego stopnia sugerować brak harmonizacji praktyk decyzyjnych (związany z odmienną oceną sytuacji panującej w kraju pochodzenia, inną interpretacją pojęć i koncepcji prawnych lub z orzecznictwem krajowym). Może jednak również wskazywać, że niektóre kraje UE+ przyjmują wnioskodawców z tego samego kraju pochodzenia w oparciu o bardzo różne kryteria, np. udzielając ochrony przedstawicielom określonych mniejszości etnicznych, mieszkańcom pewnych regionów danego kraju lub małoletnim bez opieki.

Jeśli chodzi o decyzje wydane w postępowaniu odwoławczym lub w postępowaniu w sprawie wniosków o ponowne rozpatrzenie, w 2017 r. kraje UE+ wydały **273 960 decyzji w drugiej lub wyższej instancji**, co stanowi wzrost o 20% w porównaniu z 2016 r. Wzmacnia to obserwowaną od 2015 r. tendencję wzrostową w zakresie liczby decyzji. Trzy czwarte wszystkich decyzji w drugiej lub wyższej instancji wydano w Niemczech (58% w skali UE+), we Francji (12%) i w Szwecji (7%). Mówiąc dokładniej, Sryjczycy otrzymali cztery razy więcej (38 675), Afgańczycy trzy razy więcej (34 505), a Irakijczycy niemal trzy razy więcej (19 935) decyzji. W 2016 r. jedna trzecia wszystkich decyzji wydanych w postępowaniu odwoławczym dotyczyła wnioskodawców z trzech krajów Bałkanów Zachodnich (Albanii, Kosowa i Serbii), przy czym wskaźnik przyznawania azylu był znacznie niższy.

W zakresie funkcjonowania systemu dublińskiego, dane EASO wskazują na szereg zmian w 2017 r., np. wzrosła liczba decyzji podjętych w odpowiedzi na wnioski złożone w ramach tego systemu. Na każdą decyzję wydaną w 2017 r. w odpowiedzi na tego rodzaju wnioski przypadało prawie pięć wniosków złożo-

nych w krajach składających sprawozdania na temat systemu dublińskiego, co może świadczyć o wtórnych przepływach znacznej liczby osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w krajach UE+. W 2017 r. większość decyzji podjęto w niewielkiej grupie krajów. Włochy i Niemcy były krajami partnerskimi w przypadku niemal połowy wszystkich odpowiedzi; daleko za nimi znalazły się Bułgaria, Szwecja, Francja i Węgry. Ogólny wskaźnik przyznawania decyzji w odniesieniu do wniosków złożonych w ramach systemu dublińskiego w 2017 r. wyniósł 75%, przy czym należy podkreślić znaczne różnice w poszczególnych krajach.

Decyzje w sprawie wniosków złożonych w systemie dublińskim najczęściej podejmowano w odniesieniu do obywateli Afganistanu (11% wszystkich wydanych decyzji), Syrii (8%), Iraku (8%) i Nigerii (6%). Dane EASO wskazały również, że blisko dwie trzecie tych decyzji było odpowiedzią na wnioski o „przyjęcie z powrotem”, co oznacza, że większość decyzji dotyczy przypadków, w których dana osoba składa wniosek w jednym kraju UE+, a następnie przenosi się do innego kraju. W 2017 r. w niemal 12 000 przypadków powołano się na art. 17 ust. 1 rozporządzenia dublińskiego, znany jako jedna z klauzul dyskrecjonalnych (ponad połowę tych przypadków odnotowano w Niemczech lub we Włoszech). W 2017 r. 26 krajów składających sprawozdania przeprowadziło niewiele ponad 25 000 przeniesień, co stanowi wzrost o jedną trzecią w porównaniu z 2016 r. Trzy czwarte wszystkich przeniesień w 2017 r. miało miejsce w pięciu krajach UE+: w Niemczech, Grecji, Austrii, Francji i Holandii. Ponad połowa osób przeniesionych trafiła do Niemiec i Włoch.

W ogólnym ujęciu, główne zmiany zaobserwowane w krajach UE+ w odniesieniu do procedury dublińskiej odzwierciedlały liczbę spraw wymagających rozpatrzenia. Podobnie jak w 2016 r., w 2017 r. odnotowano również (pełne lub częściowe) zawieszenie przeniesień w ramach systemu dublińskiego do Węgier i Bułgarii. W dniu 8 grudnia 2016 r. Komisja Europejska zaleciła środki mające na celu wzmocnienie greckiego systemu azylowego, a także stopniowe wznowienie przeniesień do Grecji w przypadku niektórych kategorii osób ubiegających się o azyl. Po wydaniu zalecenia, szereg państw członkowskich stosujących przepisy rozporządzenia dublińskiego przesłało w 2017 r. wnioski o przeniesienie do Grecji.

Wiele krajów UE+ znowelizowało swoje przepisy dotyczące ochrony międzynarodowej. Istotne zmiany wprowadzono w Austrii, Belgii, na Węgrzech i we Włoszech; inne kraje również zmieniły swoje ustawodawstwo w kilku obszarach, modyfikując m.in. krajowe wykazy bezpiecznych krajów pochodzenia.

Wiele krajów UE+ wprowadziło również zmiany w zakresie wewnętrznej restrukturyzacji i przekazywania kompetencji pomiędzy różnymi podmiotami w krajowych organach władz działających w obszarze azylu. Do takich zmian należało m.in. utworzenie wyspecjalizowanych grup zadaniowych, którym powie-



W 2017 r. kraje UE+ podejmowały różne inicjatywy mające na celu poprawę skuteczności procesu azylowego, tj. przeprowadzanie procedur w obszarze przyznawania ochrony międzynarodowej przy optymalnym wykorzystaniu dostępnego czasu i zasobów, przyspieszenie procesu przyznawania ochrony w uzasadnionych przypadkach i unikanie przedłużających się procedur w sprawach, w których nie było to uzasadnione. Główne tendencje dotyczyły digitalizacji i wprowadzania nowych technologii (system informacyjny, bazy danych, wideokonferencje na potrzeby przesłuchań i tłumaczeń ustnych), co pozytywnie wpłynęło również na wymianę informacji pomiędzy poszczególnymi uczestnikami procesu. Realizacji podobnych celów służyły działania mające usprawnić organizację systemów azylowych poprzez utworzenie wyspecjalizowanych ośrodków rozpatrywania wniosków, m.in. w Niemczech, a także stosowanie środków usprawniających rozdzielanie spraw i kierowanie określonych kategorii do specjalnych kanałów. Wśród podejmowanych działań znalazło się również ustalanie priorytetów i procedury przyspieszone.

Ponadto, w celu utrzymania lub podniesienia poziomu jakości, kraje UE+ wdrożyły mechanizmy zapewniania jakości, opracowały wytyczne i zorganizowały dla członków personelu działania służące budowaniu zdolności, zwłaszcza w odniesieniu do złożonych zagadnień związanych z azylem, takich jak kwestie podatności na zagrożenia. Środki te zostały uzupełnione bogatą i kompleksową ofertą szkoleń opracowaną przez EASO. Pomimo tych wysiłków, organizacje społeczeństwa obywatelskiego i UNHCR podkreśliły potrzebę systematycznego i konsekwentnego dążenia do poprawy jakości działań prowadzonych na co dzień.

Europejski program przesiedleń ustanowiony na posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 20 lipca 2015 r. zakończył funkcjonowanie z dniem 8 grudnia 2017 r. Do tego czasu w ramach programu przesiedlono do 25 państw członkowskich i stowarzyszonych 19 432 osoby potrzebujące ochrony międzynarodowej; liczba ta stanowi 86% spośród 22 504 przesiedleń będących przedmiotem wstępnych zobowiązań i ustaleń stron.

Dnia 27 września 2017 r. Komisja wydała zalecenie w sprawie udoskonalenia procedur prawnych w odniesieniu do osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, wprowadzając w ten sposób nowy program, którego celem jest przesiedlenie co najmniej 50 000 osób do dnia 31 października 2019 r. Do 26 maja 2018 r. 19 państw członkowskich zobowiązało się do udzielenia ochrony ponad 50 000 osób, co jest największym do tej pory zbiorowym zaangażo-

waniem UE w obszarze przesiedleń. Do tej pory w ramach nowego programu przesiedlono już prawie 2 000 osób.

Jednocześnie nadal wdrażano program przesiedleń w ramach mechanizmu 1:1 na podstawie oświadczenia UE-Turcja, a 12 476 osób przesiedlono do 16 państw członkowskich od chwili wejścia w życie jego postanowień w dniu 4 kwietnia 2016 r.

W ramach wspólnych unijnych programów dokonywano przesiedleń głównie z Turcji, Jordanii i Libanu, a działania te będą kontynuowane. Nowy program z dnia 27 września 2017 r. dotyczyć będzie w szczególności przesiedleń z krajów afrykańskich wzdłuż szlaku środkowoeuropejskiego .

W 2017 r. kraje UE+ odnotowały również wiele zmian w krajowych **programach przesiedleń**, które korzystają teraz z większego doświadczenia i zwiększyły swój potencjał.

Jednocześnie EASO nadal realizował swój mandat, usprawniając współpracę między państwami członkowskimi i udzielając wsparcia krajom, których systemy azylowe i systemy przyjmowania znalazły się pod presją, tj. Bułgarii, Cypru, Włochom i Grecji. EASO wzmógł również dialog ze społeczeństwem obywatelskim, organizując spotkania tematyczne poświęcone kluczowym obszarom zainteresowania (wsparcie operacyjne dla hotspotów i relokacji, dostarczanie informacji). Rozbudowano system wczesnego ostrzegania i gotowości (EPS) EASO, dostarczając pakiet analityczny oparty na ujednoliconych danych dotyczących sytuacji azylowej w UE+, które państwa członkowskie EPS przekazywały EASO regularnie, co tydzień i co miesiąc.

### **Funkcjonowanie WESA**

Istotne zmiany odnotowano w głównych obszarach tematycznych wspólnego europejskiego systemu azylowego:

Jeśli chodzi o dostęp do procedury, w 2017 r. **najwięcej wniosków o przyznanie azylu otrzymały Niemcy, Włochy, Francja, Grecja i Wielka Brytania**. Pierwsze cztery pozycje na tej liście nie zmieniły się od 2016 r.; piąta w kolejności pod względem liczby przyjętych wniosków Wielka Brytania zajęła miejsce Austrii. W pięciu wyżej wymienionych krajach przyjęto łącznie trzy czwarte wszystkich wniosków złożonych w UE+.

Niemcy utrzymały się na pierwszej pozycji już szósty rok z rzędu. Pomimo zmniejszenia o 70% liczby złożonych wniosków w porównaniu z 2016 r., łączna liczba 222 560 wniosków złożonych w Niemczech była niemal dwukrotnie wyższa niż w którymkolwiek innym kraju przyjmującym. Włochy były drugim najważniejszym krajem przyjmującym; złożono tam 128 850 wniosków. We Francji przyjęto ponad 100 000 wniosków. W ujęciu procentowym, aż 31% wszystkich wniosków złożonych w UE+ w 2017 r. przyjęły Niemcy. Niemniej jednak,

w 2016 r. udział Niemiec był prawie dwukrotnie większy, ponieważ osiągnął wówczas poziom 58%. Jednocześnie odsetek wnioskodawców w pozostałych głównych krajach przyjmujących, w szczególności we Włoszech, Francji, Grecji, Wielkiej Brytanii i Szwecji wzrósł niemal dwukrotnie na przestrzeni 2016 i 2017 r. Grecja była krajem o najwyższym odsetku wniosków w przeliczeniu na liczbę mieszkańców.

Podczas gdy w kilku krajach UE+ nadal obowiązywało w 2017 r. tymczasowe przywrócenie kontroli granicznej (stosowane w razie konieczności) na wewnętrznych granicach strefy Schengen, podmioty społeczeństwa obywatelskiego zgłaszały przypadki ograniczania dostępu do terytorium, w tym oporu wobec osób usiłujących przekroczyć granicę w kilku państwach członkowskich, podkreślając przy tym konieczność zapewnienia potrzebującym dostępu do skutecznej ochrony. Istotne zmiany były związane z szybkim i skutecznym procesem rejestracji, który przyczynił się do zwiększenia wydajności na późniejszych etapach procedury. Przykładem była rejestracja w Grecji wnioskodawców wstępnie zarejestrowanych w lecie 2016 r. w okresie masowego napływu.

**Dostęp do procedury** zapewniono także za pośrednictwem kanałów specjalnych, w ramach których osoby spełniające określone kryteria sprowadzono na terytorium krajów UE+ w sposób zorganizowany, np. w ramach wdrażanych przez kilka krajów mechanizmów przyjmowania ze względów humanitarnych. Obejmowały one korytarze humanitarne, a także wizy humanitarne i programy łączenia rodzin, będące częścią legalnej procedury migracyjnej w Europie.

Aby móc w pełni wyrazić swoje potrzeby w zakresie ochrony i przedstawić swoją sytuację osobistą, a także zapewnić sobie kompleksową i rzetelną ocenę składanych wniosków, osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową potrzebują informacji na temat swojej sytuacji. Organy krajowe w państwach członkowskich UE+ i organizacje społeczeństwa obywatelskiego wdrożyły szereg inicjatyw informacyjnych na wszystkich etapach procesu azylowego, korzystając z szerokiej gamy środków komunikacji, mediów społecznościowych i aplikacji na smartfony.

Spółeczeństwo obywatelskie podkreśliło potrzebę zapewnienia dostępności informacji i dostosowania ich do potrzeb grup docelowych, w szczególności osób wymagających szczególnego traktowania. Pod względem pomocy i reprezentacji prawnej, w krajach UE+ zaobserwowano w 2017 r. bardzo różne zmiany: niektóre rozszerzyły zakres lub podjęły działania zmierzające do zwiększenia skuteczności pomocy prawnej, podczas gdy inne ograniczyły dostępność pomocy. Podmioty społeczeństwa obywatelskiego działające w terenie zidentyfikowały ponadto szereg wyzwań w obszarze pomocy i reprezentacji prawnej.

Katalizatorem przekazywania informacji i pomocy prawnej jest skuteczna interpretacja, która stanowi również ważny czynnik w procedurze przyznawania ochrony międzynarodowej. Skuteczna interpretacja zapewnia właściwą komunikację między wnioskodawcą a organami władzy na każdym etapie procesu, w tym na etapie dostępu do procedury azylowej, składania wniosku, rozpatrywania go i odwołania od decyzji. Ogółem kraje UE+ otrzymały w 2017 r. wnioski od obywateli 54 państw, co stanowi wzrost w porównaniu w 2016 r., kiedy liczba ta wyniosła 35. Wiąże się z tym konieczność zapewnienia usług tłumaczenia ustnego w coraz większej liczbie języków. Aby ułatwić tłumaczenie w procesie azylowym, zaczęto szerzej stosować nowoczesne technologie.

Jeśli chodzi o **rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w pierwszej instancji**, państwa członkowskie mogą stosować specjalne procedury, takie jak procedura przyspieszona, graniczna czy priorytetowa, zapewniając przy tym zgodność z podstawowymi zasadami i gwarancjami przewidzianymi na mocy europejskiego prawodawstwa dotyczącego azylu. Dane EASO wskazują, że z procedur tych korzysta się w konkretnych przypadkach i stanowią raczej wyjątek niż regułę. Co istotne, odsetek decyzji o odrzuceniu wniosku wydanych w UE+ w procedurach przyspieszonych lub granicznych jest znacznie wyższy niż w przypadku zwykłych procedur. Wskaźnik przyznania azylu w przypadku decyzji wydanych w trybie przyspieszonym wyniósł 11%, a w procedurach granicznych 8%. Pod względem organizacji procedur, kraje UE+ często korzystały w określonych kategoriach przypadków z procedur przyspieszonych i priorytetowych, dostosowując je do bieżącego obciążenia pracą w danym kraju. Nastąpiły również zmiany w procedurach przeprowadzanych na granicy i w strefach tranzytowych, podczas gdy wiele krajów UE+ skorzystało również z koncepcji bezpiecznego kraju, przede wszystkim bezpiecznego kraju pochodzenia, a w kilku zmodyfikowano wykazy bezpiecznych krajów pochodzenia.

Jeśli chodzi o przyjmowanie, w 2017 r. odnotowano ogólne zmniejszenie presji na **systemy przyjmowania** w większości krajów UE+. W związku z tym kilka krajów zredukowało swoje zdolności przyjmowania, zamykając różnego rodzaju placówki, a zarazem stopniowo zastępując tymczasowe lub doraźne ośrodki stałymi, tworzonymi w oparciu o wcześniej opracowane plany. Odnotowano też wyjątki, ponieważ w innych krajach potencjał przyjmowania zwiększono, uwzględniając rosnącą presję lub zapotrzebowanie, którego dotychczas nie udało się zaspokoić. W 2017 r. w szeregu państw członkowskich przyjęto nowe przepisy prawne regulujące postępowanie, prawa i obowiązki osób ubiegających się o azyl i objętych systemem przyjmowania, również tych oczekujących na wydalenie. Równoległe opracowano standardy monitorowania i wdrożono powiązane programy w celu zapewnienia odpowiednich warunków przyjmowania. Pod względem materialnych warunków przyjmowania (żywność, odzież, warunki mieszkaniowe i dodatki pieniężne), a także opieki zdrowotnej, dostępu do szkolnictwa i dostępu do rynku pracy, w poszczególnych krajach zaob-

serwowano niezwykle zróżnicowane zmiany, prowadzące do ograniczenia lub, przeciwnie, do rozszerzenia zakresu usług. Organizacje społeczeństwa obywatelskiego najczęściej zgłaszały obawy związane z brakiem zdolności przyjmowania, złymi warunkami recepcji lub problemami związanymi z przyjmowaniem małoletnich bez opieki.

Podobnie jak w przypadku przyjmowania, w obszarze zatrzymań odnotowywano różnorodne zmiany w poszczególnych krajach. Zasadniczo wiele krajów UE+ zmieniło swoje ramy prawne w zakresie podstaw zatrzymywania i praktycznego wdrażania stosownych przepisów. Wiele krajów wprowadziło lub planowało wprowadzić nowe rozwiązania alternatywne wobec zatrzymania, zarówno w kontekście procedur azylowych, jak i powrotu. Kwestie związane z czasem trwania i warunkami zatrzymania oraz zatrzymywaniem osób wymagających szczególnego traktowania podnosiły UNHCR i podmioty społeczeństwa obywatelskiego w szeregu krajów UE+. W wielu krajach UE+ w 2017 r. weszły w życie nowe przepisy prawne ograniczające swobodę przemieszczania się lub czas pobytu osób przebywających w ośrodkach recepcyjnych. W skali całej UE, zmiany te przyniosły ogromną ilość orzecznictwa krajowego w kwestiach związanych ze swobodą przemieszczania się i stosowaniem zatrzymania na różnych etapach procesu azylowego.

W 2017 r. w krajach UE + wydano 996 685 decyzji w pierwszej instancji. Podobnie jak w 2016 r., Niemcy były krajem, który wydał najwięcej decyzji, bo aż 524 185, co stanowi 53% wszystkich decyzji wydanych w UE+. Na pozostałych pozycjach pod względem liczby wydanych decyzji znalazły się Francja (11% wszystkich decyzji wydanych w UE+), Włochy (8%), Szwecja i Austria (po 6%).

W porównaniu z 2016 r., w większości krajów UE+ wydano mniej decyzji w pierwszej instancji. Największy spadek odnotowano w Niemczech (o 106 900) i Szwecji (o 34 705). W ujęciu względnym, wśród krajów, w których w pierwszej instancji wydano w 2017 r. więcej niż 1 000 decyzji, największe spadki odnotowano w Finlandii i Norwegii (o 65% w każdym z nich). Z drugiej strony, w porównaniu z 2016 r. znacznie więcej decyzji wydano we Francji (wzrost o blisko 24 000), Austrii (13 870 więcej) oraz w Grecji, gdzie liczba decyzji wzrosła o 13 055. Jeśli chodzi o decyzje wydane w pierwszej instancji, spośród państw, które wydały w 2017 r. co najmniej 1 000 decyzji, Szwajcaria uzyskała najwyższy ogólny wskaźnik przyznawania azylu: 90% decyzji było pozytywnych. Stosunkowo wysokie wskaźniki przyznawania azylu zgłosiły Norwegia (71%), Malta (68%) i Luksemburg (66%). Z drugiej strony, najniższe wskaźniki przyznawania azylu odnotowano w Czechach (12%), Polsce (25%), Francji (29%), na Węgrzech i w Wielkiej Brytanii (po 31%).

Różnice pod względem wskaźników przyznawania azylu w poszczególnych krajach związane są z obywatelstwem wnioskodawców, którym wydano decyzje.

Na przykład, w 2017 r. wskaźnik przyznawania azylu we Francji wyniósł 29%; większość decyzji wydano obywatelom Albanii, czyli grupie o bardzo niskim ogólnym wskaźniku przyznawania azylu. Z drugiej strony, Szwajcaria, z ogólnie wysokim wskaźnikiem przyznawania azylu sięgającym 90%, wydała ponad jedną trzecią decyzji Erytrejczykom, którzy stanowią grupę o wysokim wskaźniku pozytywnych decyzji w UE+.

**Główne zmiany, jakie zaszły w krajach UE+ w zakresie procedur w pierwszej instancji związane były z działaniami podejmowanymi w celu optymalizacji przetwarzania wniosków o ochronę międzynarodową, a także ze skróceniem czasu przetwarzania.**

W 2017 r. w przypadku decyzji wydanych w drugiej lub wyższej instancji, wskaźnik przyznawania azylu w UE+ wyniósł 35%, czyli znacznie więcej niż w 2016 r. (17%). W porównaniu z pierwszą instancją oczekuje się, że wskaźnik przyznawania azylu będzie niższy w postępowaniach odwoławczych lub postępowaniach dotyczących wniosków o ponowne rozpatrzenie, ponieważ sprawy te badane są już po wydaniu negatywnej decyzji w pierwszej instancji. Wskaźnik przyznawania azylu w wyższych instancjach był o 11 punktów procentowych niższy niż w przypadku decyzji wydanych w pierwszej instancji, co stanowi znacznie mniejszą różnicę w porównaniu z 2016 r. i sugeruje, że w 2017 r. odsetek negatywnych decyzji wydanych pierwszej instancji i uchylonych w procedurze odwoławczej był wyższy. Pośród krajów UE+, które wydały co najmniej 1 000 decyzji w drugiej instancji, ponad połowa wszystkich decyzji wydanych w wyższych instancjach była pozytywna w Finlandii (65%), Holandii (58%), Wielkiej Brytanii (57%) i Austrii (56%).

**W 2017 r. w krajach UE+ skoncentrowano się na poprawie skuteczności instytucjonalnej, przyspieszeniu procedur w drugiej instancji, aby sprostać dużej liczbie odwołań oraz przeglądowi przepisów proceduralnych (głównie przeglądowi terminów składania odwołań). Aby udoskonalić procedury odwoławcze, kraje UE+ wdrażają również strukturalne zmiany instytucjonalne.**

W 2017 r. zauważono również, że kraje UE+ zdecentralizowały procedury dotyczące drugiej instancji w celu usprawnienia procedury rozpatrywania odwołań. Podobnie jak w pierwszej instancji, podjęto działania służące rozpatrzeniu zaległych spraw, usprawnieniu procedur i wykorzystaniu technologii w celu zoptymalizowania procesu decyzyjnego.

Dostarczanie informacji o krajach pochodzenia, które dotyczyły wielu państw trzecich i różnorodnych zagadnień, nadal ma kluczowe znaczenie i jest warunkiem podejmowania świadomych, sprawiedliwych i uzasadnionych decyzji w odpowiedzi na wnioski o przyznanie azylu oraz w budowaniu polityki opartej

na dowodach. Choć w porównaniu z 2016 r., w całej UE+ złożono w 2017 r. mniej wniosków o azyl, ich liczba znacznie wzrosła w kilku krajach UE+. Zarazem zwiększyła się liczba narodowości, z czym wiąże się potrzeba nieustannego uzupełniania informacji o kraju pochodzenia.

Jeśli chodzi o opracowywanie informacji o kraju pochodzenia, oprócz szerokiej gamy regularnych publikacji opracowywanych przez wyspecjalizowane i działające od dawna działy, z których wiele udostępnianych jest za pośrednictwem prowadzonego przez EASO portalu COI, niektóre kraje przekazały w 2017 r. opracowane przez siebie nowe, jeśli nie pierwsze w historii, wyniki. W ogólnym ujęciu, w 2017 r. kraje UE+ podniosły standardy i jakość publikacji zawierających informacje o krajach pochodzenia. Coraz więcej jednostek ds. informacji o krajach pochodzenia współpracuje ze sobą, również w ramach sieci EASO COI.

Dorobek prawny UE w obszarze azylu zawiera przepisy dotyczące identyfikacji wsparcia udzielanego wnioskodawcom potrzebującym specjalnych gwarancji proceduralnych (w szczególności ofiarom tortur, zgwałcenia lub jakiegokolwiek innej formy przemocy psychicznej, fizycznej lub seksualnej). Jedną z grup o kluczowym znaczeniu są ubiegający się o przyznanie ochrony małoletni bez opieki odpowiedzialnej osoby dorosłej.

W 2017 r. **wnioski o przyznanie ochrony międzynarodowej w UE+ złożyło około 32 715 małoletnich bez opieki**, czyli o połowę mniej niż w 2016 r.; odsetek małoletnich bez opieki wśród wszystkich wnioskodawców wyniósł 4%. Ponad trzy czwarte wszystkich małoletnich bez opieki złożyło wnioski w pięciu krajach UE+: we Włoszech, w Niemczech, Grecji, Wielkiej Brytanii i Szwecji.

Obecność małoletnich bez opieki była katalizatorem wielu zmian przyjętych w krajach UE+. Obejmowały one w szczególności ustanowienie i wzmocnienie specjalistycznych procedur przyjmowania i alternatywnych metod opieki, przegląd przepisów dotyczących wyznaczania opiekunów oraz rozwiązania proceduralne związane z oceną i najlepszym zabezpieczeniem interesów dziecka. Podobnie, wyspecjalizowane ośrodki recepcyjne i usługi w nich świadczone stanowiły trzon zmian dotyczących innych grup wymagających szczególnego traktowania; w wielu krajach powstają wyspecjalizowane placówki, opracowuje się mechanizmy identyfikacji i ukierunkowanej pomocy. Podmioty społeczeństwa obywatelskiego podkreślały, że nadal pozostaje wiele do zrobienia, aby wsparcie miało charakter kompleksowy, było zgodne z przyjętymi standardami i umożliwiało w praktyce identyfikację osób wymagających szczególnego traktowania na wczesnym etapie.

Osobom, którym przyznano pewną formę ochrony międzynarodowej w kraju UE+, przysługuje w związku z tym statusem szereg praw i korzyści. Szczególne prawa przyznawane beneficjentom ochrony międzynarodowej określone są zazwyczaj w ustawodawstwie i polityce krajowej, często w ramach planów integracji na wielką skalę, obejmujących wiele kategorii obywateli państw trzecich. Jeżeli zdefiniowano je na poziomie krajowym, stanowią one część polityki migracyjnej danego państwa. Wiele krajów przyjęło krajowe plany i strategie integracyjne, podczas gdy inne zmodyfikowały istniejące instrumenty, często wprowadzając kursy integracyjne i mechanizmy integracji na rynku pracy. Ułatwia to beneficjentom ochrony zdobycie własnych środków utrzymania; jednocześnie w kilku przypadkach ograniczono dostęp do zasiłków.

**Polityki i działania w zakresie powrotów zyskały na znaczeniu w krajach UE+ w 2017 r.** Chociaż odnoszą się one do ogólnego kontekstu migracji, w związku z rosnącą liczbą osób, których wnioski odrzucono i osób potencjalnie powracających, kilka krajów przyjęło nowe przepisy prawne mające ułatwić procedury powrotu. Oprócz zwykłego wsparcia przyjmującego formę pomocy w dobrowolnym powrocie, które również wzmocniono, przyjęte środki dotyczyły m.in. egzekwowania decyzji w sprawie powrotu i okresu bezpośrednio poprzedzającego powrót.

W 2017 r. większość krajów UE+ wspierała na różne sposoby inicjatywę wspomagane dobrowolnego powrotu: finansowo, organizując kampanie informacyjne, angażując się bezpośrednio w działania związane z powrotami, zapewniając wsparcie innym podmiotom, takim jak IOM lub organizacje społeczeństwa obywatelskiego.



