



POLSKI INSTYTUT SPRAW
MIĘDZYNARODOWYCH

BIURO BADAŃ I ANALIZ

BIULETYN

nr 87 (332) • 2 grudnia 2005 • © PISM • nr egz.

Redakcja: Sławomir Dębski (redaktor naczelny), Adam Eberhardt, Maciej Krzysztofowicz,
Łukasz Kulesa, Emil Pietras (sekretarz Redakcji), Edyta Posel-Częściak

Miejsce Polski w europejskim systemie azylowym

Małgorzata Krystyniak

Utworzenie wspólnego systemu azylowego jest jednym z najważniejszych zadań stojących przed państwami UE w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Obecnie można mówić jedynie o załączku takiego systemu. Polska przystępuje do współtworzenia polityki azylowej UE, mając stosunkowo małe doświadczenia w przyjmowaniu imigrantów i nie do końca rozpoznane interesy w tej dziedzinie. Wejście do UE nie spowodowało jak dotąd zwiększonego napływu uchodźców – doprowadzić do tego może dopiero istotny wzrost poziomu życia w Polsce.

Przebieg prac nad tworzeniem wspólnego systemu azylowego UE. Decyzję o utworzeniu wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA) Rada Europejska podjęła w 1999 r. Pierwszy etap miał zakończyć się w maju 2004 r. i polegać na uzgodnieniu minimalnych standardów kwalifikowania cudzoziemców jako uchodźców oraz osób podlegających tzw. ochronie uzupełniającej, procedury przyznawania statusu uchodźcy, warunków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, oraz na określeniu na poziomie wspólnotowym, które państwo ma być odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku azylowego.

Głównym celem, jaki przyświecał członkom Unii planującym utworzenie WESA, była chęć ujednolicenia krajowych systemów azylowych, aby bardziej równomiernie rozłożyć obciążenia związane z przyjmowaniem uchodźców i ograniczyć zjawisko tzw. turystyki azylowej (przemieszczanie się wewnątrz UE w poszukiwaniu państw oferujących korzystniejsze warunki, wielokrotne składanie wniosków). W ciągu ostatnich kilku lat większość państw członkowskich zaostrzyła swoje prawo azylowe i gotowa była przyjąć tylko takie przepisy wspólnotowe, które nie wiązałyby się z koniecznością jego liberalizacji. W rezultacie „minimalne standardy” zostały ustalone na bardzo niskim poziomie.

W 2003 r. przyjęto dyrektywę dotyczącą standardów przyjmowania osób starających się o ochronę. Tzw. dyrektywa definicyjna, która powinna rozpocząć cały proces, weszła w życie dopiero w październiku 2004 r., a w pracach nad „dyrektywą proceduralną” wciąż nie uzgodniono wersji, która zadowoliliby państwa członkowskie i obrońców praw człowieka.

Z polskiego punktu widzenia istotną rolę odgrywa tzw. rozporządzenie Dublin II, przyjęte w 2003 r. Ustanawia ono odpowiedzialność tylko jednego państwa za rozpatrywanie wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Cudzoziemiec, który złoży wniosek w kolejnym państwie, jest zwracany do państwa wskazanego na podstawie określonych kryteriów. Poza możliwością łączenia rodzin najważniejszym kryterium jest trasa podróży cudzoziemca (wjazd do UE przez granicę jednego z państw – legalny, czy też udowodnione przekroczenie granicy wbrew prawu). Jeżeli wziąć pod uwagę przebieg zewnętrznej granicy i kierunki migracji do UE, przepisy te wiążą się z dodatkowym obciążeniem dla Polski i większości nowych państw członkowskich.

Mimo iż pierwszy etap WESA nie został zamknięty w terminie, Rada Europejska już pod koniec 2004 r. zadeklarowała wolę realizacji drugiego etapu. Ma on doprowadzić do ustanowienia w państwach członkowskich jednolitej procedury azylowej i statusu uchodźcy oraz osoby podlegającej ochronie uzupełniającej. Takie instrumenty powinny być gotowe przed końcem 2010 r. Komisja została zobowiązana do przeprowadzenia badań prawnych i praktycznych skutków wspólnego rozpatrywania wniosków azylowych w obrębie UE, jak również poza jej terytorium.

Analiza przebiegu prac w pierwszym etapie WESA budzi wątpliwości co do rzeczywistej chęci państw członkowskich dalszego uwspólnotowienia polityki azylowej. Wzrost zagrożenia terrorystycznego i dyskusja o porażce europejskiej polityki integracji cudzoziemców mogą sprawić, iż większość państw będzie chciała zachować jak największy wpływ na całość polityki imigracyjnej, łącznie z zastrzaniem polityki wobec uchodźców, szczególnie w kontekście zapobiegania nadużyciom. Państwa członkowskie na ogół oferują osobom ubiegającym się o ochronę większe uprawnienia niż te, które gwarantują uzgodnione wspólnie minimalne standardy. Można więc założyć, że w przyszłości również nie podejmą zobowiązań, które wiązałyby się z koniecznością liberalizacji krajowego prawa azylowego.

System azylowy w Polsce. Liczba osób występujących o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium RP w ciągu ostatnich 5 lat wzrosła. W 2000 r. wynosiła ponad 4,5 tysiąca, a w 2004 r. już ponad 8 tysięcy. Nie są to liczby duże w porównaniu ze skalą tego zjawiska w niektórych państwach UE: w ubiegłym roku we Francji o status uchodźcy wystąpiło ponad 60 tysięcy osób, a w Wielkiej Brytanii ponad 40 tysięcy. Wśród nowych państw członkowskich Polska zajmuje tu drugie miejsce za Słowacją. Osoby starające się o status uchodźcy to tylko niewielki procent ogólnej liczby imigrantów (rocznie około 35 tysięcy cudzoziemców otrzymuje w Polsce zezwolenie na osiedlenie, a poziom nielegalnej imigracji ekonomicznej jest co najmniej kilkakrotnie wyższy), ale ich przyjmowanie wiąże się z większym ryzykiem nieudanej integracji w społeczeństwie.

Przed 1 maja 2004 r. powszechne było przekonanie, że po uzyskaniu przez Polskę członkostwa w UE liczba imigrantów, w tym uchodźców, będzie dość szybko rosła. Tymczasem w ciągu 9 miesięcy 2005 r. liczba osób, wobec których wszczęto postępowanie azylowe, wyniosła prawie 5 tysięcy i według szacunków Urzędu ds. Repatriacji i Cudzoziemców bieżący rok zakończy się pod tym względem spadkiem o mniej więcej 20% w stosunku do ubiegłego. Coraz bardziej odczuwalną konsekwencją członkostwa w UE jest natomiast konieczność przejmowania cudzoziemców na mocy rozporządzenia Dublin II. W ciągu roku od wejścia do UE Polska przejęła w ten sposób ponad 2600 cudzoziemców, głównie z Niemiec, Austrii i Belgii.

W 2004 r. pozytywne decyzje o nadaniu statusu uchodźcy zapadły w odniesieniu do 305 osób, a ponad 800 otrzymało zgodę na pobyt tolerowany (odpowiednik ochrony uzupełniającej). Nie można więc powiedzieć, że Polska prowadzi szczególnie liberalną politykę azylową, choć liczba odmów na poziomie 90% nie jest w UE czymś nadzwyczajnym. Od 2000 r. zdecydowaną większość osób (w ubiegłym roku prawie 90%), które starają się o ochronę na terenie Polski i otrzymują ją, stanowią obywatele Federacji Rosyjskiej narodowości czeczeńskiej, którzy wzięwszy pod uwagę statystyki, w Polsce mają większą szansę na uzyskanie statusu uchodźcy niż w innych państwach UE.

Polski system azylowy zmaga się z problemami niedoinwestowania (brak personelu, słabe programy integracyjne). W 2004 r. po raz pierwszy Polska otrzymała środki z Europejskiego Funduszu Uchodźczego w wysokości około 418 tysięcy euro. Tymczasem tylko na utrzymanie i pomoc dla osób starających się o status uchodźcy przeznaczono w 2004 r. równowartość ponad 6,5 miliona euro.

Perspektywy. Liczba osób starających się o ochronę międzynarodową w Europie zmniejsza się i trudno przewidywać, że w najbliższych latach nastąpi tu zasadnicza zmiana. Jedyne zagrożenie dla UE może wiązać się z nagłym zaostreniem sytuacji, czy wybuchem konfliktu w szeroko rozumianym sąsiedztwie Unii. Dla Polski takim potencjalnym źródłem napływu cudzoziemców mogłaby stać się szczególnie kaukaska część Federacji Rosyjskiej.

Nawet jeżeli powiodą się plany ujednolicenia procedury azylowej oraz uprawnień przysługujących osobom starającym się o ochronę, nie powinno to wpłynąć na miejsce Polski we wspólnym systemie. Znacznie większy napływ imigrantów mogłaby spowodować dopiero istotna poprawa warunków życia w Polsce.

Mimo że w krótkim czasie raczej nie grozi Polsce zwiększony napływ cudzoziemców, długofalowo powinna dążyć do zmniejszenia obciążeń nakładanych we wspólnym systemie azylowym na państwa graniczne. Być może, te kraje członkowskie, które nie ponoszą kosztów związanych z kontrolą granicy, powinny w większym stopniu odpowiadać np. za przyjmowanie uchodźców. Takie rozwiązania wymagałyby jednak nie tylko zmian rozporządzenia Dublin II, lecz także istotnego postępu w pracach nad wspólnym systemem azylowym. W najbliższych latach Polska powinna dążyć do zapewnienia państwom granicznym jak największej pomocy ze wspólnego budżetu.

Polska wciąż pracuje nad koncepcją polityki imigracyjnej. Nie ma także sprecyzowanego stanowiska w sprawie swojej pozycji w przyszłym systemie azylowym. Kwestie te dopiero zaczynają być przedmiotem szerokiej debaty publicznej. Nie będzie więc w najbliższym czasie odgrywać aktywnej roli w kreowaniu wspólnej polityki azylowej UE. Zważywszy na dotychczasową postawę państw członkowskich, będzie to proces długotrwały i, być może, nie zakończy się w planowanym terminie.