

Autor: dr Sylwia Mazur

Unia Europejska często jest analizowana przez pryzmat dotyczących ją kryzysów. Pomimo ich mnogości (polikryzys) i częstotliwości występowania (permakryzys) żaden z nich nie był tak głęboki jak kryzys migracyjny, którego punkt kulminacyjny nastąpił w 2015 r. O „kryzysie integracji europejskiej” i nowym uskoku wewnątrz UE zaczęto jednak mówić nie z powodu presji migracyjnej na systemy azylowe poszczególnych państw członkowskich, lecz z powodu niemożności wspólnego wypracowania efektywnego rozwiązania na poziomie europejskim. Najwięcej kontrowersji wzbudził mechanizm tymczasowej relokacji, który według niektórych stanowił naruszenie zasady prawa międzynarodowego do decydowania o tym kto może wjechać oraz przebywać na terytorium danego państwa. Reforma Wspólnego europejskiego systemu azylowego wprowadza trwały mechanizm relokacji, który będzie mógł zostać użyty od 1 lipca 2026 r. i to właśnie do niego odnoszą się zamieszczone na końcu rekomendacje.

Definicja relokacji

W kontekście unijnym relokacja to proces, w którym beneficjenci ochrony międzynarodowej (uchodźcy w świetle Konwencji dotyczącej statusu uchodźcy^[1] lub beneficjenci ochrony subsydiarnej) są relokowani do innego państwa członkowskiego, w którym otrzymają podobną ochronę; lub sytuacja, w której osoby, które złożyły wniosek o taką ochronę są relokowane z państwa właściwego do rozpatrzenia ich wniosku do innego państwa członkowskiego gdzie ich wniosek zostanie rozpatrzony. Relokacja różni się od przesiedlenia, w którym to transfer osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową odbywa się z terytorium państwa trzeciego do państwa członkowskiego UE na prośbę Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców. Obszarem zainteresowania poniższego tekstu jest wyłącznie relokacja, która w swym założeniu jest unijnym mechanizmem służącym dzieleniu się odpowiedzialnością/solidarnością w sytuacji, w której „państwa członkowskie pierwszej linii” mierzą się z niekontrolowanym napływem osób szukających ochrony międzynarodowej.

Rozporządzenie Dublin III - kamień węgielny czy grzech pierworodny?

Zniesienie granic wewnętrznych w UE wymagało przeciwwagi w postaci zharmonizowanych regulacji na poziomie unijnym, które przyczyniłyby się nie tylko do wzmocnienia granic zewnętrznych oraz kooperacji w dziedzinie polityk migracyjnych, lecz także przyspieszyłyby drogę ku uniformizacji standardów ochrony międzynarodowej udzielanej obywatelom państw trzecich, m.in. po to, aby uniknąć „turystyki azylowej”. Jednym z celów Wspólnego

Europejskiego systemu azylowego (WESA) miało być dzielenie się odpowiedzialnością za procedowanie aplikacji osób szukających ochrony w państwach Unii Europejskiej, jednak w praktyce Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 (tzw. Dublin III)[2] czyni państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku pierwsze państwo członkowskie, do którego dociera osoba szukająca ochrony międzynarodowej. Prowadzi to do sytuacji, w których państwa znajdujące się na obrzeżach UE są eksponowane na presje migracyjne. Sytuację pogarsza fakt, iż Dublin III nie uwzględnia żadnego mechanizmu, który pomagałby w rozładowaniu tejże presji.

Kiedy liczba osób docierających na terytorium UE wczesną wiosną 2015 r. zaczęła rosnąć, okazało się, iż niewydolność systemów azylowych Włoch i Grecji ma przełożenie na cały system europejski, który został zreformowany tuż przed kryzysem. Brak woli sięgnięcia po mechanizm ochrony tymczasowej[3] sprawił, iż jedyną szansą na poprawienie sytuacji stało się skorzystanie z możliwości przyjęcia środka tymczasowego na podstawie art. 78 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W jego świetle Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść państwa lub państw znajdujących się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich. Wskazany artykuł TFUE jest artykułem ramowym, który nie precyzuje jakie środki mogą zostać przyjęte, ani na jaki okres.

Mechanizm tymczasowej relokacji

Tragiczne wydarzenia rozgrywające się na Morzu Śródziemnym w kwietniu 2015 r. doprowadziły Komisję Europejską do przedstawienia Europejskiego Programu w zakresie Migracji, w którym Komisja po raz pierwszy w historii unijnej polityki migracyjnej zaproponowała wykorzystanie mechanizmu tymczasowej relokacji w oparciu o art. 78 ust. 3 TFUE. Mechanizm ten miał być odstępstwem od zasady określonej w art. 3 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, zgodnie z którą wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej są rozpatrywane przez państwa członkowskie na podstawie kryteriów w nim wymienionych. Celem środków tymczasowych miało być zmniejszenie presji azylowej pod jaką znalazły się Włochy i Grecja. Do innych państw członkowskich miały być relokowane wyłącznie osoby posiadające obywatelstwo państwa, w przypadku którego 75% lub więcej obywateli otrzymywało ochronę międzynarodową[4].

Decyzję Rady (UE) 2015/1523[5] przyjęto jednomyślnie 14 września 2015 r. W jej świetle relokowanych miało zostać 40 000 osób (24 000 z Włoch, 16 000 z Grecji) na podstawie rozmieszczenia ustalonego w drodze konsensusu. Decyzję Rady (UE) 2015/1601[6] przyjęto 22 września 2015 r. Zakładała ona relokację 120 000 osób na podstawie obowiązkowego przydziału ustalonego dla każdego z pozostałych państw członkowskich. Pierwotnie, oprócz

Włoch i Grecji, za „państwo członkowskie pierwszej linii” uznano także Węgry, z których relokowane miało być 54 000 osób. Węgry odrzuciły jednak tę kwalifikację i w konsekwencji stały się państwem członkowskim relokacji[7], a zatem miały przyjąć wskazaną pulę osób relokowanych z Włoch i Grecji.

Nieefektywność tymczasowego mechanizmu relokacji

Decyzja (UE) 2015/1601 zawierająca obowiązkowe przydziały osób relokowanych z Włoch i Grecji od początku budziła kontrowersje. Republika Czeska, Rumunia, Słowacja oraz Węgry głosowały przeciwko jej przyjęciu. Finlandia wstrzymała się od głosu, a Wielka Brytania odmówiła wzięcia udziału w mechanizmie. Finalnie, w trakcie dwóch lat trwania mechanizmu relokowano około 29 000 osób. Polska i Węgry nie przyjęły żadnego relokowanego uchodźcy. Węgry nie zobowiązały się do przyjęcia żadnych osób, z kolei Polska zobowiązała się w grudniu 2017 r. do przyjęcia 100 osób (65 wnioskodawców z Grecji, 35 z Włoch), lecz nigdy nie wywiązała się z tego zobowiązania. Czechi przyjęły 12 osób i na tym poprzestały.

W związku z tymczasowym mechanizmem relokacji przed Trybunałem Sprawiedliwości toczyły się dwie sprawy. Najpierw Słowacja i Węgry wniosły skargę o stwierdzenie nieważności decyzji (UE) 2015/1601. Polska poparła żądania obu państw. Z kolei Belgia, Niemcy, Grecja, Francja, Włochy, Luksemburg, Szwecja oraz Komisja Europejska poparły żądania Rady. W długim wyroku wielka izba oddaliła wszystkie zarzuty i oddaliła skargi uznając, iż decyzja 2015/1601 jest zgodna z prawem[8]. W drugim przypadku Komisja Europejska wniosła skargi przeciwko Polsce, Węgrom i Republice Czeskiej o stwierdzenie, iż przez uchylanie się od zobowiązania do podawania liczby osób, które można było relokować na ich terytorium, uchybiły pozostałym zobowiązaniom dotyczącym relokacji. TSUE przyznał rację Komisji[9], choć wyrok miał wyłącznie wymiar symboliczny, gdyż kraje nie poniosły żadnych konsekwencji.

Pomimo obrony mechanizmu relokacji przed TSUE, sama Komisja Europejska zauważyła, iż w unijnym systemie brakuje „sprawnie działającego mechanizmu solidarności oraz efektywnych przepisów dotyczących odpowiedzialności”[10].

Nowy pakt o migracji i azylu i Relokacja w świetle Rozporządzenia 2024/1351

We wrześniu 2020 r. Komisja Europejska przyjęła wniosek w sprawie Paktu o migracji i azylu, który miał reformować WESA[11]. W świetle pakietu zatwierdzonego przez Radę UE w maju 2024 r., Dublin III ma zostać zastąpiony Rozporządzeniem 2024/1351 w sprawie zarządzania azylem i migracją[12]. Zasadniczo nowy akt zachowuje kryteria określania

odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, co oznacza, iż w dalszym ciągu dominującym jest kryterium państwa pierwszego wjazdu (wyjątki odnoszą się np. do sytuacji, w której członek rodziny wnioskodawcy przebywa w innym państwie członkowskim; lub kiedy wnioskodawca uzyskał dyplom w innym państwie członkowskim).

Rozporządzenie wprowadza jednak trwały mechanizm solidarnościowy, który ma być połączeniem obowiązkowej solidarności z elastycznością w obszarze wyboru wkładu do puli solidarnościowej przez państwo członkowskie. Jego częścią jest relokacja, a zatem przyjęcie osoby szukającej ochrony międzynarodowej lub przejęcie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku takiej osoby. Oprócz relokacji do puli solidarnościowej państwa mogą wносить wkład finansowy i alternatywny. Ten ostatni typ wkładu może oznaczać wsparcie operacyjne, budowanie zdolności, wsparcie personelu, obiektów i wyposażenia technicznego.

W świetle rozporządzenia, każdego roku Rada (na wniosek Komisji) będzie ustanawiać wspomnianą roczną pulę pulę solidarnościową, która będzie wynosić co najmniej 30 000 relokacji oraz 600 mln EUR. We wniosku Komisji określone będą roczne „orientacyjne” wkłady każdego państwa członkowskiego. W tym celu Komisja ma uwzględniać kryteria jakościowe i ilościowe (całkowitą liczbę przybyć, średni wskaźnik udzielania ochrony międzynarodowej, a także średni odsetek powrotów w danym roku). Akt wykonawczy ustanawiający roczną pulę solidarnościową, w tym kwoty wymaganych relokacji, wkładów finansowych oraz konkretne zobowiązania podjęte przez państwa członkowskie ma być przyjmowany większością kwalifikowaną, co ponownie może doprowadzić do pęknięcia wewnątrz Unii.

Z wnoszenia wkładów Komisja będzie zwalniać państwa, które są beneficjentami solidarności^[13]; oraz państwa członkowskie, które znajdują się pod presją migracyjną (w związku z przybywaniem obywateli państw trzecich mierzą się z nieproporcjonalnymi obowiązkami i wymagają natychmiastowego działania) lub stojące w obliczu znaczącej sytuacji migracyjnej (w wyniku kumulacji bieżących i poprzednich przybyć).

Na koniec warto dodać, iż w zgodzie z nowymi przepisami to państwo-beneficjent, a zatem państwo, do którego przybywa osoba szukająca ochrony międzynarodowej jest odpowiedzialne za sprawdzenie czy dana osoba nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Jeśli istnieje uzasadnione podejrzenie, że tak jest, osoba ta jest wykluczana z procesu. Państwo członkowskie relokacji może postanowić zweryfikować informacje przekazane przez państwo przekazujące w drodze przesłuchania danej osoby. Jeśli potwierdzi się, że dana osoba stwarza zagrożenie, nie dochodzi do jej relokacji. W dalszym ciągu to jednak państwo beneficjent wskazuje, które osoby mogą zostać relokowane.

Podsumowanie

W związku ze swoim położeniem i sytuacją polityczną w bliskim i dalszym sąsiedztwie Unia Europejska jest i będzie eksponowana na presje migracyjne. W dalszym ciągu w szczególnie trudnej sytuacji będą państwa na granicach Unii, które mierzą się niekontrolowanymi napływami obywateli państw trzecich. Będąc także państwami pierwszego wjazdu będą narażone na przeciążenie swoich systemów azylowych, co z kolei będzie przekładać się na funkcjonowanie systemów w innych państwach członkowskich. Przesłanka dla dla funkcjonowania „wspólnego” systemu azylowego na obszarze bez granic wewnętrznych pozostaje zatem niezmienna. „Wspólny” nie oznacza jednak „jednolitego”. Państwa członkowskie przez wzgląd na odmienną historię, sytuację ekonomiczną czy infrastrukturę przyjęć i integracji powinny zachować dyskrecjonalność w kwestii wyboru środka solidarności. Szczególnie, iż próba ingerencji w obszar tak „wrażliwy” z politycznego punktu widzenia jakim są uprawnienia dotyczące przyjmowania obywateli państw trzecich, może dla opinii publicznej części państw członkowskich wydawać się zbyt daleko posuniętą penetracją w suwerenność kraju.

Z perspektywy unijnego *acquis* sytuacja jest jednak oczywista. W myśl art. 80 TFUE unijna polityka azylowa opiera się na zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, a mechanizmu tymczasowej relokacji w oparciu o art. 78 ust. 3 TFUE jest zgodny z prawem. Zresztą oba przywołane wcześniej wyroki mogą być w przyszłości przytoczone w sytuacjach, w których państwo członkowskie zechciałoby jednostronnie uchylić się od wykonania decyzji w obszarze migracji. Zakończona w tym roku reforma WESA wprowadza trwały mechanizm relokacji, co oznacza, iż szanse na ponowne wykorzystanie art. 78 ust. 3 – przynajmniej w celu ustanowienia tymczasowej relokacji – są niskie. Natomiast fakt, iż trwały mechanizm relokacji został uregulowany prawem wtórnym UE nie oznacza, iż zostanie wykorzystany w trakcie kolejnego kryzysu. Wystarczy wspomnieć, iż mechanizm ochrony tymczasowej pozostawał niewykorzystany przez 20 lat.

Rekomendacje

- Polska jest stroną Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r. oraz Protokołu Nowojorskiego z 1967 r., co oznacza, że powinna beneficjentów ochrony międzynarodowej znajdujących się na jej terytorium oraz traktować ich zgodnie ze standardami międzynarodowymi.
- W odniesieniu do określonego wkładu minimalnego do puli (30 000 relokacji oraz 600 000 000 euro), to jest on wiążący wyłącznie dla Komisji, a nie dla unijnego forum ds. solidarności (przedstawiciele państw członkowskich na poziomie ministerialnym lub innym wysokim poziomie politycznym). To zatem forum będzie ustanawiać poziom

solidarności. Dodatkowo, będzie także mogło wskazać inne środki reagowania.

Kluczowe zatem dla przedstawicieli polskiego rządu będą umiejętności obrony interesu narodowego i negocjacji z przedstawicielami pozostałych państw członkowskich.

- Państwa członkowskie wnoszące wkład dysponują pełną swobodą co do wyboru rodzajów środków solidarnościowych. Państwa członkowskie mogą składać swoje zobowiązania co do alternatywnych środków solidarnościowych, nawet jeśli nie zostały one wskazane we wniosku Komisji. Oznacza to, iż Polska powinna być przygotowana do udzielenia np. wsparcia operacyjnego, wsparcia personelu czy wyposażenia technicznego, które może posłużyć jako substytut dla relokacji.
- Rozporządzenie wprowadza „stały unijny zestaw narzędzi wsparcia w obszarze migracji”, który będzie funkcjonował obok puli solidarnościowej. Zestaw ten zawiera m.in. pomoc operacyjną i techniczną świadczoną przez unijne agencje; wsparcie z Funduszu Azylu, Migracji i Integracji; środki ułatwiające działania dotyczące powrotów i reintegracji, a także strategie komunikacyjne oraz działania dyplomatyczne i polityczne. W interesie Polski jest, aby zestaw ten był jak najbardziej efektywny w niwelowaniu skutków presji migracyjnych.
- W nawiązaniu do powyższego, szczególne znaczenie będzie miał pogłębiony dialog pomiędzy państwami członkowskimi znajdującymi się na południowych i wschodnich granicach UE, których systemy są najbardziej narażone na presje migracyjne, co udowodniły kryzysy związane z napływem obywateli państw trzecich w latach 2015 i 2022.

[1] Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie z dnia 28 lipca 1951 r., Dz. U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517.

[2] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona), Dz. U. L 180 z 29.6.2013.

[3] Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz.U. L 212 z 7.8.2001.

[4] W owym czasie były to Syria i Erytrea.

- [5] Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz.U. L 239 z 15.9.2015..
- [6] Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji Dz.U. L 248 z 24.9.2015.
- [7] Pojęcie to jest używane, aby określić państwo członkowskie, do którego ma nastąpić relokacja z państwa członkowskiego pierwszej linii.
- [8] Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 września 2017 r. Słowacja i Węgry przeciwko Radzie Unii Europejskiej, ECLI:EU:C:2017:631.
- [9] Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 2 kwietnia 2020 r. Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej i in., ECLI:EU:C:2020:257.
- [10] Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji], Bruksela, dnia 23.9.2020, COM(2020) 610 final.
- [11] Komisja Europejska, Komunikat Komisji dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, Bruksela, dnia 23.9.2020, COM(2020) 609 final.
- [12] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zarządzania azylem i migracją, zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 oraz uchylecia rozporządzenia (UE) nr 604/2013, Dz.U.U.E.L.2024.1351.
- [13] Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 nie stosuje określenia „państwo pierwszej linii”, lecz używa terminu „państwa beneficjenta”.
-



dr Sylwia Mazur – doktorka nauk prawnych. Badaczka w Centrum Badawczym nad Przyszłością Prawa na Universidade Católica Portuguesa oraz Adiunktka w Katedrze Nauk o Polityce i Administracji w Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie. Autorka publikacji naukowych poświęconych unijnej polityce migracyjnej i azylowej oraz relacjom zewnętrznym UE. Redaktorka bloga „Obserwator Międzynarodowy” poświęconemu prawu międzynarodowemu, bezpieczeństwu oraz polityce. Stypendystka Fundacji Kościuszkowskiej (University of Michigan) oraz programu „Mistrzowie Dydaktyki” (Rijksuniversiteit Groningen). Członkini Team Europe Direct.



Artykuł powstał w ramach projektu pod tytułem „Dwugłos ekspertów w sprawach międzynarodowych: Polska i Węgry” realizowanego przez Instytut Sobieskiego, nr umowy o dofinansowanie: DOF-K/IF/RD12/15/2024. Grantodawcą jest Instytut Współpracy Polsko-Węgierskiej im.

Wacława Felczaka.

Publikacja wyraża jedynie poglądy autora/ów i nie może być utożsamiana z oficjalnym stanowiskiem Instytutu Współpracy Polsko-Węgierskiej im. W. Felczaka.