

UCHWAŁA
SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

z dnia 21 października 2016 r.

w sprawie uznania projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca za niezgodny z zasadą pomocniczości

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej na podstawie art. 148cc Regulaminu Sejmu stwierdza, że projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (COM(2016) 270 final) nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej. Projekt ten narusza zasadę pomocniczości, ponieważ proponowane rozporządzenie nie zapewnia osiągnięcia celów zamierzonego działania na poziomie Unii w sposób lepszy niż działania podejmowane na poziomie krajowym.

Uzasadniona opinia zawierająca powody, dla których Sejm uznaje, że projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, stanowi załącznik do uchwały.

MARSZAŁEK SEJMU

Marek Kuchciński

Uzasadniona opinia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 października 2016 r. zawierająca powody, dla których Sejm uznaje, że projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca nie jest zgodny z zasadą pomocniczości

Sejm Rzeczypospolitej Polskiej stwierdza, że projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (COM(2016) 270 final) nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Projekt ten narusza zasadę pomocniczości, ponieważ proponowane rozporządzenie nie zapewnia osiągnięcia celów zamierzonego działania na poziomie Unii w sposób lepszy niż działania podejmowane na poziomie krajowym.

Deklarowanym celem projektu rozporządzenia jest rozwiązanie problemu przypadków, gdy państwo członkowskie staje wobec nieproporcjonalnej liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, za które jest odpowiedzialne na mocy projektowanego rozporządzenia. Cel ten ma zostać osiągnięty przez wprowadzenie mechanizmu redystrybucji uchodźców między państwami członkowskimi – tzw. korekcyjnego mechanizmu przydziału (art. 34–36 w rozdziale VII projektowanego rozporządzenia zatytułowanym „Korekcyjny mechanizm przydziału”), który dawałby możliwość automatycznego uruchomienia instrumentu w sytuacjach presji migracyjnej – w sytuacjach nadzwyczajnych i kryzysowych.

Na przewidywany mechanizm ma składać się automatyczny system, do którego wprowadzane będą aplikacje azyłowe. Korekcyjny mechanizm przydziału ma być uruchamiany automatycznie na korzyść danego państwa członkowskiego za każdym razem, gdy liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, za które dane państwo członkowskie jest odpowiedzialne na podstawie kryteriów określonych w projektowanym rozporządzeniu, po dodaniu do liczby osób faktycznie przesiedlonych przekroczy próg 150%

„liczby odniesienia”. Tzw. liczba odniesienia (art. 34 ust. 3) dla poszczególnych państw członkowskich będzie tworzona corocznie na podstawie zastosowania „klucza odniesienia” (art. 35) właściwego dla danego państwa członkowskiego w odniesieniu do liczby wniosków azylowych, za które dane państwo członkowskie było odpowiedzialne oraz na podstawie liczby osób, które dane państwo przyjęło w ramach przesiedleń. System będzie wyliczał procent aplikacji, za które każde państwo członkowskie będzie odpowiedzialne. Liczba odniesienia będzie oparta na dwóch kryteriach: liczbie ludności danego państwa członkowskiego (50% współczynnika ważenia) oraz całkowitym PKB danego kraju (50% współczynnika ważenia).

Od momentu uruchomienia mechanizmu wszystkie nowe wnioski napływające do państwa znajdującego się pod presją migracyjną, w okresie po sprawdzeniu dopuszczalności wniosku, ale przed sprawdzeniem zgodności z zasadami dublińskimi, będą kierowane do innych państw członkowskich znajdujących się poniżej progu 100% liczby odniesienia.

Ponadto, zgodnie z przepisami art. 37 projektowanego rozporządzenia, każde państwo członkowskie będzie miało możliwość czasowego wstrzymania swojego udziału w korekcyjnym mechanizmie przydziału. Wówczas konieczna będzie notyfikacja takiego zamiaru we wspomnianym powyżej automatycznym systemie. W przypadku czasowego zawieszenia państwo członkowskie będzie musiało dokonać wpłaty tzw. wkładu solidarnościowego (art. 37 ust. 3) w wysokości 250 000 euro za każdego wnioskodawcę, za którego w przypadku udziału w systemie byłoby odpowiedzialne w ramach korekcyjnego mechanizmu przydziału.

W ocenie Sejmu projekt nie umożliwi realizacji wskazanego powyżej celu lepiej – w rozumieniu art. 5 ust. 3 TUE oraz art. 5 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności załączonego do TUE oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TfUE) – niż państwa członkowskie działające w oparciu o regulacje krajowe.

Sejm zwraca uwagę, że rozwiązanie określone jako tzw. klucz odniesienia nie uwzględnia skali zaangażowania poszczególnych państw członkowskich w zakresie wsparcia operacyjnego udzielanego innym państwom członkowskim, posiadania przez państwo członkowskie zewnętrznej granicy Unii Europejskiej oraz zdolności recepcyjnych czy integracyjnych danego państwa. Tymczasem wszystkie te elementy mają istotne znaczenie dla oceny bieżącego, jak i potencjalnego obciążenia państw członkowskich w kontekście kryzysu migracyjnego.

Jednocześnie stosowanie automatyzmu w rozdziale osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej pomiędzy poszczególne państwa członkowskie, choć może prowadzić do uporządkowania pod względem ilościowym zarządzania falami migracyjnymi, obniży poziom zarządzania nimi pod względem jakościowym. Posługując się hipotetycznym przykładem – jeżeli Polska zostałaby zobowiązana, w wyniku zadziałania zautomatyzowanego korekcyjnego mechanizmu przydziału, do przyjęcia osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które przedostały się do państwa członkowskiego położonego w dużej odległości od Polski z kraju sąsiedzkiego względem tego państwa członkowskiego, a następnie, po krótkim czasie, Polska sama doświadczyłaby znacznej presji migracyjnej ze strony obywateli państwa sąsiadującego z nią, przekraczającej możliwości polskiego systemu azylowego, to azylanci z kraju sąsiadującego z Polską – w wyniku zadziałania zautomatyzowanego korekcyjnego mechanizmu przydziału – trafią do innych, odleglejszych państw członkowskich. Tymczasem przyjmowanie azylantów w państwie członkowskim będącym sąsiadem ich kraju pochodzenia jest korzystniejsze, np. ze względu na najprawdopodobniej większą liczbę tłumaczy języka kraju sąsiada, niż odleglejszego kraju, lepszą znajomość kultury i realiów sąsiedniego kraju, co ułatwia przeprowadzanie procesu udzielania ochrony międzynarodowej, a w dalszej perspektywie prowadzenie działań integracyjnych.

Zdaniem Sejmu stosowanie zautomatyzowanego korekcyjnego mechanizmu przydziału może prowadzić do przesyłania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową do państw członkowskich położonych dalej od kraju ich pochodzenia w celu rozpatrzenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej. Tymczasem dla sprawności przeprowadzania procesu rozpatrywania takich wniosków korzystniejsze byłoby rozpatrywanie ich przez państwo członkowskie leżące bliżej kraju pochodzenia osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w szczególności przez państwo członkowskie sąsiadujące z danym krajem pochodzenia.

Jednocześnie w ocenie Sejmu wprowadzenie regulacji przewidującej tzw. solidarność finansową i zobowiązanie do wpłat tzw. wkładu solidarnościowego w przypadku czasowego wstrzymania przez państwo członkowskie swojego udziału w korekcyjnym mechanizmie przydziału należy rozumieć raczej jako karę finansową dla tych państw UE, które odmawiają przyjęcia migrantów, oraz próbę wywarcia nacisku na państwa członkowskie niechętne wobec przyjmowania uchodźców w ramach zautomatyzowanego mechanizmu przydziału. Kwotę tzw. wkładu solidarnościowego w wysokości 250 000 euro za każdą osobę ubiegającą

się o udzielenie ochrony międzynarodowej, wypłacaną państwu członkowskiemu uznanemu finalnie za odpowiedzialne za rozpatrzenie danego wniosku, należy ocenić jako szczególnie wysoką. Ponadto, zgodnie z art. 37 ust. 3 projektowanego rozporządzenia, państwo członkowskie, które zdecyduje się czasowo nie uczestniczyć w korekcyjnym mechanizmie przydziału, zostanie poinformowane o liczbie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, dla których w innym wypadku byłoby ono państwem przydziału, dopiero na koniec okresu dwunastu miesięcy nieuczestniczenia w korekcyjnym mechanizmie przydziału. Regulacja ta oznacza, że państwo członkowskie dopiero po zakończeniu okresu nieuczestniczenia w korekcyjnym mechanizmie przydziału otrzyma informację o skutkach finansowych powstrzymania się od partycypacji w mechanizmie. Rozwiązanie to pozbawia państwo członkowskie możliwości monitorowania wysokości wkładu solidarnościowego. Biorąc pod uwagę szczególnie wysoką kwotę jednostkową do obliczania wkładu solidarnościowego oraz w świetle dotychczasowych doświadczeń możliwą dużą skalę przyszłych migracji, projektowane rozwiązanie może potencjalnie prowadzić do skutków finansowych niemożliwych do udźwignięcia dla danego państwa członkowskiego.

Jednocześnie Sejm zwraca uwagę, że ze względu na wysokie koszty wynikające z konieczności wnoszenia wkładów solidarnościowych projektowane rozwiązanie globalnie, w skali wszystkich państw członkowskich, jest mniej efektywne niż rozwiązania w zakresie systemu azylowego, które mogą stosować poszczególne państwa członkowskie.

W konsekwencji zdaniem Sejmu należy uznać, że proponowane rozwiązania zawarte w rozdziale VII projektowanego rozporządzenia naruszają zasadę pomocniczości.

Podsumowując, w ocenie Sejmu projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (COM(2016) 270 final) narusza zasadę pomocniczości.