



Relokacje – referendum w Polsce w 2023 roku a polityka azylowa Unii Europejskiej

Marta Pachocka

W dniu 15 października 2023 roku w Polsce odbędą się wybory parlamentarne. Jednak na ten sam dzień rząd, przy poparciu Sejmu, zaplanował referendum ogólnokrajowe. Sformułowano cztery pytania referendalne, w tym dwa odnoszące się do zarządzania migracjami i polityki migracyjnej państwa, które brzmią następująco: „Czy popierasz likwidację bariery na granicy Rzeczypospolitej Polskiej z Republiką Białorusi?” oraz „Czy popierasz przyjęcie tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzucanym przez biurokrację europejską?”.

Pomijam w tym miejscu dyskusję nad pytaniem dotyczącym zarządzania granicami, które wymaga oddzielnego komentarza w powiązaniu z sytuacją humanitarną na granicy polsko-białoruskiej. W tym opracowaniu więcej uwagi poświęcam pytaniu, które odnosi się bezpośrednio do kontekstu europejskiego, a precyzyjnie – do Unii Europejskiej i jej polityki azylowej.

W pytaniu mowa o „tysiącach nielegalnych imigrantów”. W polskim ustawodawstwie regulującym kwestie związane z migracjami międzynarodowymi i sprawami cudzoziemskimi (tzw. prawo migracyjne, na które składa się szeroki wachlarz aktów prawa krajowego, począwszy od Konstytucji RP, przez liczne ustawy i rozporządzenia, aż po orzeczenia sądów) stosuje się określenie „cudzoziemcy”, nie zaś „(i)migranci”. Widać to doskonale na przykładzie dwóch kluczowych aktów prawa w tej materii – zarówno w ich tytułach, jak i w szczegółowych przepisach. Są to: *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach* (zwana dalej ustawą o cudzoziemcach, uoc)¹ i *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu*

¹ Dz.U.2023.0.519, *Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach*.

cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (zwana dalej ustawą o ochronie, uoo)². Według uoc cudzoziemcem jest każda osoba, która nie posiada obywatelstwa polskiego³. Na to brzmienie powołuje się również uoo (art. 2 pkt 4). Tym samym „cudzoziemiec” jest pojęciem prawnym.

W innych dokumentach prawnych czy urzędowych/oficjalnych można spotkać się z wymiennym stosowaniem pojęć „cudzoziemiec” i „(i)migrant”. Przykładem tego jest średniookresowa *Strategia na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju*⁴ przyjęta w 2017 roku, gdzie wątki zarządzania migracjami wybrzmiewają w kontekście polityki rozwojowej państwa w wymiarze społeczno-gospodarczym. Nie można jednocześnie przywołać wprost przykładu analogicznego dokumentu strategicznego dla polityki migracyjnej Polski, ponieważ taki nie obowiązuje od 2016 roku, kiedy Rada Ministrów unieważniła dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*⁵, będący w mocy od 2012 roku. W tym miejscu warto dodać, że Polska nieustannie jest państwem, które nie posiada oficjalnej polityki migracyjnej, a ta realizowana stanowi wypadkową istniejącego prawa migracyjnego w różnych obszarach oraz praktyki jego wprowadzania. Jednocześnie taka polityka jest coraz bardziej potrzebna, ponieważ Polska przyjmuje coraz większą liczbę cudzoziemców zarówno w ramach migracji dobrowolnej (głównie motywowanej ekonomicznie), jak i przymusowej (szczególnie od 2022 roku i agresji Rosji na Ukrainę).

Sposób sformułowania pytania referendalnego powinien być precyzyjny i wskazywać na określenie „cudzoziemcy”, zgodnie z chociażby wymienionymi wyżej ustawami, dzięki czemu pytania powinny się odnosić do aktualnego stanu prawnego w państwie. Pojęcie „(i)migranci” występuje – i tam jest akceptowalne – w dokumentach strategicznych czy terminologii statystyki publicznej (np. używanej przez GUS). Jest również powszechnie stosowane w opracowaniach naukowych, szczególnie z obszaru nauk społecznych.

Z punktu widzenia prawa, nauki, ale też podstawowych zasad etycznych za nieakceptowalne należy uznać stosowanie przymiotnika „nielegalni” w odniesieniu do osób, w jakimkolwiek kontekście. Znamiona nielegalności dotyczą czynu, zachowań czy działań. W ten sposób mówi się o nielegalnym przekraczaniu granicy, nielegalnym pobycie na terytorium państwa czy nielegalnym wykonywaniu pracy. Jest to ujęcie przedmiotowe, a nie podmiotowe. Człowiek nie może być „nielegalny”.

Pytanie referendalne wskazuje na „tysiące” osób migrujących. Brakuje jednak oparcia tej szacunkowej i nieprecyzyjnej liczby na konkretnych danych statystycznych: jakie jest ich źródło, do jakiego okresu się odnoszą, co dokładnie było przedmiotem pomiaru?

Wątpliwości budzi również użyte sformułowanie „z Bliskiego Wschodu i Afryki”. Na jakiej podstawie wskazano na taki zakres geograficzny państw i terytoriów pochodzenia osób migrujących? Czy wynika to z danych o migracji międzynarodowej i ochronie międzynarodowej Eurostatu czy GUS? W jakim okresie zbierano te dane? Unijny mechanizm solidarnościowy, o którym będzie szerzej mowa w dalszej

² Dz.U.2023.0.1504, *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*.

³ Art. 3 pkt 2 uoc.

⁴ *Uchwała nr 8 Rady Ministrów z dnia 14 lutego 2017 r. w sprawie przyjęcia Strategii na rzecz Odpowiedzialnego Rozwoju do roku 2020 (z perspektywą do 2030 r.)*, M.P. 2017 poz. 260.

⁵ Sejm, *Odpowiedź na interpelację nr 12214 w sprawie programu FAMI (Fundusz Azylu, Migracji i Integracji), który miał wspierać integrację migrantów w Polsce*, 7 czerwca 2017, <https://www.sejm.gov.pl/Sejm8.nsf/InterpelacjaTresc.xsp?key=43FB497F> (tu i dalej dostępny: 9 października 2023).

części, nie ma być ograniczony do jakiegokolwiek obszaru geograficznego, nie zależy również od rasy relokowanych osób, co w sposób jasny sugeruje pytanie referendalne.

Podstawy polityki azylowej Unii Europejskiej

Drugi człon pytania mówi o „przymusowym mechanizmie relokacji narzucanym przez biurokrację europejską”. To wymaga odniesienia do szerszego zagadnienia kompetencji Unii Europejskiej w obszarze zarządzania migracjami, szczególnie międzynarodowymi, a także polityki migracyjnej (w tym azylowej).

Procesy migracyjne są przedmiotem zainteresowania i działania ze strony licznych i różnych aktorów publicznych, społecznych oraz prywatnych, w tym rządów i samorządów w poszczególnych państwach, organizacji międzynarodowych, organizacji pozarządowych i społeczeństwa obywatelskiego, lokalnych społeczności, samych migrantów (o różnych statusach prawnych) i wielu innych interesariuszy (np. sektora przedsiębiorstw, organizacji pracodawców czy związków zawodowych). To wszystko prowadzi do pytania o możliwość zarządzania tymi procesami i kształtowania adekwatnych polityki w tym zakresie. Nie inaczej jest w przypadku międzynarodowej organizacji międzyrządowej, a w zasadzie organizacji ponadnarodowej, jaką jest Unia Europejska, i jej państw członkowskich.

Od początku XXI wieku, a szczególnie w ostatniej dekadzie, rzeczywistość migracyjna w Unii Europejskiej i jej otoczeniu uległa istotnym przeobrażeniom, zarówno w odniesieniu do skali ruchów ludności motywowanych czynnikami dobrowolnymi i przymusowymi, jak i reakcji rządów oraz społeczeństw państw członkowskich (od gościnności do wrogości). Mieliśmy do czynienia z kilkoma sytuacjami nadzwyczajnymi (często określanymi mianem kryzysów) o sporym wpływie na migracje i na mobilność w Europie (co skutkowało nasileniem lub zahamowaniem przemieszczeń), w tym: z migracją na bardzo dużą skalę w basenie Morza Śródziemnego w latach 2015–2016, z ograniczeniem mobilności podczas pandemii COVID-19 w latach 2020–2022 i w końcu z pełnoskalową wojną w Ukrainie od lutego 2022 roku i wynikającą z niej bezprecedensową migracją przymusową poza granice państwa. Nie należy także zapominać o tzw. kryzysie humanitarnym na granicy polsko-białoruskiej, która jest jednocześnie wschodnim odcinkiem granicy zewnętrznej Unii.

W ten sposób zarządzanie migracjami i polityka migracyjna stały się ważnym elementem unijnej agendy politycznej. Doprowadziło to do sytuacji, kiedy konieczne okazało się pochycenie nad kształtem polityki migracyjnej, a w szczególności przegląd i rewizja strategii zarządzania migracjami na poziomie Unii Europejskiej i jej państw członkowskich oraz modyfikacja już istniejących rozwiązań (prawnych i instytucjonalnych) i przyjęcie nowych instrumentów. Znalazło to wyraz w dwóch kluczowych dokumentach politycznych i strategicznych, które funkcjonują pod nazwami: *Europejski program w zakresie migracji*⁶ (ogłoszony 13 maja 2015) oraz *Nowy pakt o migracji i azylu*⁷ (ogłoszony 23 września 2020 roku). Oba dokumenty są komunikatami Komisji Europejskiej skierowanymi do Parlamentu Europejskiego, Rady⁸, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, czyli są aktami prawa

6 Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program w zakresie migracji”*, Bruksela, 13 maja 2015.

7 Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu*, Bruksela, 23 września 2020.

8 Chodzi tu o Radę Unii Europejskiej.

wtórny/pochodny, które nie mają charakteru wiążącego, podobnie jak zalecenia czy opinie (zob. art. 288 TFUE)⁹.

Przyglądając się bliżej podstawom prawnym polityki migracyjnej UE¹⁰, należy zwrócić uwagę, że wpisuje się ona w przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości¹¹, która podlega kompetencjom dzielonym między Unię a państwa członkowskie¹². Tym samym obie strony mogą stanowić prawo i przyjmować wiążące akty prawne¹³ (UE zgodnie z zasadą subsydiarności) w tym zakresie. Wspomniana przestrzeń¹⁴ obejmuje m.in. kwestie polityki dotyczącej kontroli granicznej, azylu i imigracji¹⁵. Polityka ta ma w praktyce trzy składowe będące szczegółowymi wycinkami (subpolitykami) polityki migracyjnej UE. Oddają to ust. 1 i 2 art. 67 TFUE, które brzmią:

„1. Unia stanowi przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w poszanowaniu praw podstawowych oraz różnych systemów i tradycji prawnych Państw Członkowskich.

2. Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między Państwami Członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich. Do celów niniejszego tytułu, bezpaństwowcy są traktowani jak obywatele państw trzecich”.

Przedmiotem dalszych rozważań jest przede wszystkim jedna z polityk UE – azylowa. Kluczowy dla zakresienia jej ram art. 78 TFUE stanowi o tym, że:

„1. Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement. Polityka ta musi być zgodna z Konwencją genewską z dnia 28 lipca 1951 roku i Protokołem z dnia 31 stycznia 1967 roku dotyczącymi statusu uchodźców, jak również z innymi odpowiednimi traktatami” (art. 78 ust. 1 TFUE).

Z kolei w ust. 2 tego samego artykułu wskazano na zasadę ustalania szczegółów tej polityki zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Oznacza to, że państwa członkowskie wyraziły zgodę na większościowe głosowanie co do szczegółowych środków Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, takich jak:

9 Art. 288 TFUE stanowi: „W celu wykonania kompetencji Unii instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie. Rozporządzenie ma zasięg ogólny. Wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich Państwach Członkowskich. Dyrektywa wiąże każde Państwo Członkowskie, do którego jest kierowana, w odniesieniu do rezultatu, który ma być osiągnięty, pozostawia jednak organom krajowym swobodę wyboru formy i środków. Decyzja wiąże w całości. Decyzja, która wskazuje adresatów, wiąże tylko tych adresatów. Zalecenia i opinie nie mają mocy wiążącej”.

10 Zob. więcej: M. Pachocka, D. Wach, *Migracja a integracja (imigrantów) w Unii Europejskiej – w poszukiwaniu rozwiązania*, w: *Unia Europejska. Istota, szanse, wyzwania*, red. E. Latoszek i in., Warszawa 2018, s. 133–136.

11 Zob. więcej: E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2011, s. 16–31; M. Maciejewski, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości: aspekty ogólne*, Parlament Europejski, maj 2023, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/150/przestrzen-wolnosci-bezpieczenstwa-i-sprawiedliwosci-aspekty-ogolne>.

12 TFUE, art. 4 ust. 2, pkt j.

13 TFUE, art. 2 ust. 2.

14 TFUE, art. 67–89.

15 Na uwagę zasługują art. 67 ust. 1 i 2 TFUE, a także art. 77–80 TFUE.

- jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii,
- wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej, kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej,
- normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą.

Można więc uznać, że przy ustaleniu kompetencji UE i państw członkowskich w zakresie polityki azylowej reforma traktatowa (uzgodniona i podpisana w 2007 roku w Lizbonie przez Prezydenta RP Lecha Kaczyńskiego) wykluczyła możliwość jednostronnego zablokowania przez państwo członkowskie kształtowania zasad tego systemu, które odnoszą się do określenia państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Dodatkowo zgodnie z art. 78 ust. 3 TFUE w nadzwyczajnej sytuacji migracyjnej przewidziano możliwość przyjmowania przez UE środków tymczasowych:

„W przypadku gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim”.

Ważny jest także art. 80 TFUE, gdzie zwraca się uwagę na znaczenie zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, również w wymiarze finansowym, między państwami UE:

„Polityki Unii, o których mowa w niniejszym rozdziale, oraz ich wprowadzanie w życie podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej. Akty Unii przyjęte na podstawie niniejszego rozdziału zawierają, w każdym niezbędnym przypadku, odpowiednie środki w celu zastosowania tej zasady”.

Ewolucja mechanizmu relokacji w polityce azylowej Unii Europejskiej od 2015 roku

Dla porządku należy przypomnieć o prawie do azylu, które gwarantuje się z poszanowaniem zasad Konwencji genewskiej z 1951 roku i protokołu z 1967 roku oraz zgodnie z TUE i TFUE, o czym stanowi art. 18 Karty Praw Podstawowych UE¹⁶.

Szersza dyskusja o polityce azylowej UE i praktycznych działaniach w tym obszarze miała miejsce w 2015 roku, kiedy w związku z rosnącą liczbą migrantów w państwach UE położonych w basenie Morza Śródziemnego w już wspomnianym komunikacie Komisji Europejskiej *Europejski program w zakresie migracji* w maju 2015 roku zapowiedziano uruchomienie systemu reagowania w sytuacji nadzwyczajnej zgodnie z art. 78 ust. 3 TFUE, czyli tzw. relokacji. W tym kontekście została ona zaplanowana jako tymczasowy, nadzwyczajny mechanizm relokacji osób wyraźnie wymagających ochrony międzynarodowej (obywateli państw trzecich i bezpaństwowców) z najbardziej obciążonych państw UE do pozostałych państw członkowskich, co miało zapewnić sprawiedliwy i zrównoważony udział wszystkich

16 Zob. więcej: G. Sandu, *Polityka azylowa*, Parlament Europejski, czerwiec 2022, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/151/polityka-azylowa>.

członków (to z kolei ma związek z art. 80 TFUE). We wrześniu 2015 roku Rada przyjęła dwie decyzje (2015/1523¹⁷ i 2015/1601¹⁸) dotyczące tymczasowej relokacji jako schematu realizowanego do września 2017 roku w odniesieniu do osób potrzebujących ochrony międzynarodowej z Włoch i Grecji. Maksymalna liczba osób objętych relokacją do innych państw członkowskich miała wynieść 160 tys., ale ostateczna liczba osób relokowanych była znacznie niższa (ok. 34,7 tys.¹⁹).

Relokacja zaplanowana na lata 2015–2017 wybrzmiała głośno w polskiej polityce i debacie publicznej, szczególnie po wyborach parlamentarnych w 2015 roku. Zjednoczone Królestwo, Irlandia i Dania – zgodnie ze szczegółowymi przepisami prawa UE – były państwami niezaangażowanymi w program relokacji, podczas gdy trzy z czterech państw Grupy Wyszehradzkiej (Republika Czeska, Węgry i Polska) w ogóle go nie wdrożyły, choć były do tego zobowiązane. Komisja Europejska wszczęła postępowanie w sprawie naruszenia traktatu w lipcu 2016 roku, a w grudniu 2017 postanowiła skierować sprawę przeciwko tym trzem państwom członkowskim UE do Trybunału Sprawiedliwości UE (TSUE)²⁰, ponieważ nadal naruszały one swoje zobowiązania traktatowe (decyzja Rady UE 2015/1523 i decyzja Rady UE 2015/1601). W dniu 31 października 2019 roku rzecznik generalna Eleanor Sharpston wydała opinię w sprawie skargi wniesionej przez KE przeciwko Polsce (sprawa C-715/17), Węgrom (sprawa C-718/17) i Republice Czeskiej (sprawa C-719/17) w związku z nieprzestrzeganiem dwóch decyzji Rady 2015/1523 i 2015/160 w sprawie relokacji osób ubiegających się o azyl na rzecz Włoch i Grecji w 2015 roku²¹. We wszystkich trzech sprawach stwierdzono, że postępowanie w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego wszczęte przeciwko trzem pozwanym państwom było dopuszczalne oraz że nie deklarując regularnie liczby osób do możliwej relokacji ubiegających się o azyl, trzy kraje naruszyły swoje zobowiązania wynikające z art. 5 UE 2015/1523 i 2015/1601. Wyrokiem z 2 kwietnia 2020 roku TSUE potwierdził, że odmawiając udziału w programie relokacji, Polska naruszyła zobowiązania wynikające z podpisanych traktatów²².

W kadencji Komisji Europejskiej w latach 2014–2019, mimo ambitnych założeń *Europejskiego programu w zakresie migracji* i złożonych przez KE siedmiu wniosków ustawodawczych dotyczących m.in. polityki azylowej, nie udało się przeprowadzić niezbędnych reform²³. Dyskusje wokół kwestii azylowych powróciły w nowej kadencji KE powołanej na lata 2019–2024, co znalazło wyraz zarówno w programie

17 Council Decision (EU) 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, OJ L 239, 15 września 2015.

18 Council Decision (EU) 2015/1601 of 22 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, OJ L 248, 24 września 2015.

19 EC 2019 COMMUNICATION FROM THE COMMISSION TO THE EUROPEAN PARLIAMENT, THE EUROPEAN COUNCIL AND THE COUNCIL Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration COM/2019/481, final Brussels, 16 października 2019.

20 Zob. cases: C-715/17 – *European Commission v Republic of Poland (Temporary mechanism for the relocation of applicants for international protection)*; C-718/17 – *European v Commission v Republic of Hungary (Temporary mechanism for the relocation of applicants for international protection)*; C-719/17 – *European Commission v Czech Republic (Temporary mechanism for the relocation of applicants for international protection)*, źródło: InfoCuria Case-law, <https://tiny.pl/c1zkz>.

21 European Database of Asylum Law (EDAL), CJEU: Advocate General Opinion on the relocation of applicants of international protection to Poland, Hungary, Czechia, October 31, 2019, <https://www.asylumlawdatabase.eu/en/content/cjeu-advocate-general-opinion-relocation-applicants-international-protection-poland-hungary>.

22 InfoCuria Case-law, C-715/17 – *European Commission v Republic of Poland (Temporary mechanism for the relocation of applicants for international protection)*, Judgment ECLI:EU:C:2020:257, 2 kwietnia 2020, <https://tiny.pl/c1z27>.

23 Zob. M. Pachocka, *Polityka Unii Europejskiej w obszarze migracji, azylu i granic*, Gazeta SGH (352) Insight 2019, 19 grudnia 2019, <https://gazeta.sgh.waw.pl/meritum/polityka-unii-europejskiej-w-obszarze-migracji-azylu-i-granic>.

politycznym dla Europy Unia, która mierzy wyżej przewodniczącej Ursuli von der Leyen²⁴, jak i w *Nowym pakcie o migracji i azylu*²⁵. Pojęcie mechanizmu relokacji wybrzmiewa w Pakcie w kontekście nowego mechanizmu solidarnościowego w UE. Mechanizm ten ma służyć wdrożeniu sprawiedliwego podejścia w funkcjonowanie systemu azylowego UE, tak by uwzględniać różne wyzwania wynikające z położenia geograficznego państw, a także zapewnić, że wszystkie państwa będą miały udział w solidarności przy założeniu, że wyzwania są rozwiązywane przez UE jako całość, nie zaś przez poszczególne państwa. Nowy mechanizm będzie koncentrował się na relokacjach lub finansowaniu powrotów, przy czym przewiduje się także inne formy solidarności, takie jak budowanie potencjału, wsparcie operacyjne czy wiedza techniczna i operacyjna.

Odzwierciedleniem niektórych zapowiedzi z paktu jest m.in. dobrowolny mechanizm solidarności (VSM) ustanowiony w oparciu o *Deklarację w sprawie solidarności*²⁶ podpisaną w czerwcu 2022 roku przez ministrów odpowiedzialnych za sprawy migracyjne z 21 państw europejskich (w tym 18 państw UE oraz z Norwegii, Szwajcarii i Liechtensteinu). Polska nie dołączyła do tego mechanizmu. W *Deklaracji* przedstawiono zakres dobrowolnego mechanizmu, wskazując na relokację jako preferowany środek solidarnościowy²⁷.

Z kolei na posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniach 8–9 czerwca 2023 roku²⁸ wypracowano porozumienie (podejście ogólne) w odniesieniu do dwóch wniosków dotyczących nowych aktów prawa w obszarze azylu (ale nie tylko), tj. *Wniosku 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] (COM/2020/610 final)*²⁹ oraz *Wniosku Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE*³⁰. Przyjęte stanowisko jest podstawą do negocjacji Rady z Parlamentem Europejskim (COM/2016/0467 final – 2016/0224, COD)³¹. Oznacza to, że oba rozporządzenia są wciąż na etapie projektów i nie obowiązują. Zakończenie prac

24 U. von der Leyen, „Unia, która mierzy wyżej: Mój program dla Europy” – Wytyczne polityczne na następną kadencję Komisji Europejskiej (2019–2024), lipiec 2019, https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/political-guidelines-next-commission_pl.pdf (15 listopada 2021).

25 Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu*, Bruksela, 23 września 2020. Oryginalne brzmienie w języku angielskim jest zalecanym jako punkt odniesienia z uwagi na precyzję terminologiczną: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>.

26 *First step in the gradual implementation of the European Pact on Migration and Asylum: modus operandi of a voluntary solidarity mechanism*, 22 czerwca 2022, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-05/Declaration%20on%20solidarity_en.pdf.

27 Zob. więcej na temat relokacji w tym kontekście: *Relocation: EU solidarity in practice*, https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/migration-management/relocation-eu-solidarity-practice_en.

28 Zob. *Polityka migracyjna: Rada porozumiała się w sprawie kluczowych przepisów o azylu i migracji*, 8 czerwca 2023, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2023/06/08/migration-policy-council-reaches-agreement-on-key-asylum-and-migration-laws/>; *Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych*, 8–9 czerwca 2023, <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/jha/2023/06/08-09>.

29 Zob. np. *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] (COM/2020/610 final)*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:52020PC0610>.

30 Zob. *Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52016PC0467>.

31 Szczegóły na temat etapów procedury i poszczególnych wniosków są dostępne na stronach: <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-promoting-our-european-way-of-life/file-asylum-and-migration-management-regulation>, https://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2020_279, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=CELEX:52016PC0467>.

legislacyjnych i przyjęcie wyżej wymienionych rozporządzeń w ramach nowego paktu jest planowane na początek 2024 roku.

Relokacja – jednak nie w duchu tej rozumianej jako mechanizm nadzwyczajny i tymczasowy z lat 2015–2017 – wielokrotnie jest wymieniana w pierwszym z dwóch wniosków, a zatem w tym dotyczącym rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją. Proponowana definicja „relokacji” to „przekazanie obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca z terytorium państwa członkowskiego będącego beneficjentem na terytorium państwa członkowskiego wnoszącego wkład” (art. 2 lit. u), gdzie państwo będące beneficjentem korzysta „ze środków solidarnościowych w sytuacjach presji migracyjnej sprowadzenia na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych”, a państwo wnoszące wkład oznacza „państwo członkowskie, które wnosi lub ma obowiązek wnieść wkład w środki solidarnościowe na rzecz państwa członkowskiego będącego beneficjentem” (art. 2 lit. r-s).

Reforma polityki azylowej Unii Europejskiej – szansa, a nie przymus

W świetle powyższych rozważań na temat polityki azylowej Unii Europejskiej w ostatnich latach należy stwierdzić, że sformułowanie drugiego członu pytania referendalnego „zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzucanym przez biurokrację europejską?” nie ma pokrycia w rzeczywistości. Obecnie nie obowiązuje żaden „przymusowy” mechanizm relokacji w Unii, a ten nowy – i, co ważne, inny niż mechanizm tymczasowej relokacji lat 2015–2017 – został ujęty w propozycji nowego rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją. Rozporządzenie to wciąż pozostaje na etapie wniosku w procesie legislacyjnym. Planowana relokacja nie jest narzucana, lecz wchodzi w pulę środków solidarnościowych w ramach Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, którego częścią stanowi Polska jako państwo UE.

Członkostwo w Unii Europejskiej oznacza przestrzeganie unijnego prawa, w tym także w zakresie kwestii azylowych. Bezzasadne jest obwinianie abstrakcyjnego bytu „biurokracji europejskiej” za narzucanie rozwiązań, które obecnie są przedmiotem negocjacji instytucji UE (w których swych przedstawicieli z prawem głosu ma Polska). Polska – godząc się w Lizbonie na rozwój unijnej polityki azylowej na nowych zasadach, opartych na głosowaniu większościowym w Radzie, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą – będzie związana aktami prawnymi przyjmowanymi przez organy unijne nawet przy swoim sprzeciwie, bez względu na to, czy zostanie on wyrażony w trakcie głosowania w unijnym procesie ustawodawczym, czy w trakcie krajowego referendum.

Skuteczniejsze od torpedowania mechanizmu solidarnościowego na poziomie krajowym byłoby włączenie się w prace nad tworzeniem jak najkorzystniejszych rozwiązań uwzględniających (przy określeniu sposobu działania mechanizmu solidarnościowego) ciężaru przyjmowania przez Polskę migrantów przymusowych z Ukrainy.

Niniejsze opracowanie skonsultowałam z innymi ekspertami i badaczami w obszarze prawa europejskiego oraz studiów migracyjnych, którym w tym miejscu pragnę podziękować za krytyczne uwagi i cenne sugestie. Są to: mgr Mateusz Krępa, mgr Ksenia Naranovich, dr Tomasz Sieniow, prof. AJP dr hab. Aleksandra Szczurba i mgr Monika Szulecka.

Marta Pachocka – dr, ekonomista i politolog. Adiunkt w Katedrze Studiów Politycznych Instytutu Studiów Międzynarodowych Kolegium Ekonomiczno-Społecznego Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie. Od 2022 roku współkoodynatorka Laboratorium Polityk Migracyjnych Miast i Regionów. W latach 2018–2022 kierownik Zespołu Polityk Migracyjnych w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego. Obecnie współkieruje w SGH zespołem projektu Welcoming Spaces – „Investing in ‘Welcoming Spaces’ in Europe: revitalizing shrinking areas by hosting non-EU migrants” (Horizon 2020, 2020–2024, lider: Utrecht University).

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji
Creative Commons. Uznanie autorstwa
na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Joanna Liczner
Warszawa 2023
ISBN 978-83-67750-46-2