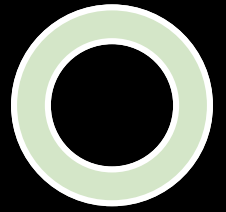




## **Między odpowiedzialnością a solidarnością: mechanizmy solidarnościowe w nowym Pakcie o Migracji i Azylu**

Marta Górczyńska  
Szkoła Doktorska Nauk Społecznych Uniwersytetu Warszawskiego  
[mz.gorczyńska@uw.edu.pl](mailto:mz.gorczyńska@uw.edu.pl)

Seminarium PAN, 27 I 2021

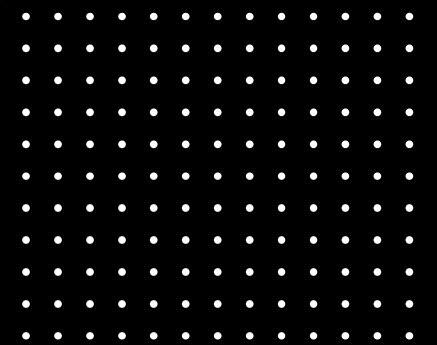



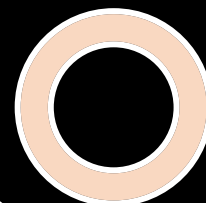


“Nasze podejście będzie ludzkie i humanitarne. Ratowanie ludzkiego życia na morzu nie jest opcjonalne. Państwa, które wywiązują się ze swoich obowiązków prawnych i moralnych lub są bardziej narażone niż inne, muszą polegać na **solidarności** całej Unii Europejskiej. [...] Wszyscy muszą zwiększyć wysiłki i wziąć na siebie **odpowiedzialność**.”

(Orędzie o stanie Unii z 2020 r. wygłoszone przez przewodniczącą Ursulę von der Leyen)

“Nowy pakt potwierdza, że żadne państwo członkowskie nie powinno ponosić nieproporcjonalnej **odpowiedzialności** i że wszystkie państwa członkowskie powinny w stały sposób wносить wkład, wykazując się **solidarnością**.”

(Z komunikatu Komisji nt. nowego paktu)





**Solidarność** w  
dziedzinie azylu  
nie była nigdy  
mocną stroną  
UE

- Nierównomierne rozłożenie liczby wniosków wśród państw UE skutkujące sprzecznymi interesami w zakresie azylu (państwa południa v. państwa północy, państwa docelowe v. państwa tranzytu, państwa leżące na granicach zewnętrznych v. pozostałe państwa, itd.)
- Naruszona zasada wzajemnego zaufania w dziedzinie azylu (sprawy *M.S.S. v. Grecja i Belgia, N.S. i M.E.*)
- Brak jednomyślności i działań w sferze ustawodawczej na poziomie UE w następstwie kryzysu 2015/2016
- Opór państw Grupy Wyszehradzkiej (wyroki TSUE: C-643/15 i C-647/15; C-715/17, C-718/17 i C-719/17)
- Nieudany program relokacji
- Powtarzający się problem z przyjmowaniem rozbitków (SAR)



- Konwencja Dublińska (1990/1997)
- Dublin II (2003)
- Sprawy *M.S.S. v. Greece and Belgium* oraz *N.S. i M.E.* (2011)
- Dublin III (2013)
- Ewaluacja Dublina: brak skuteczności (ok. 20-30% przekazania), niespójna praktyka (np. dotycząca dowodów), opóźnienia w rozpatrywaniu wniosków, przeciążenie państw pierwszego wjazdu, ruchy wtórne, biurokracja. Koszt: 1 mld EUR rocznie (2014).
- Propozycja Dublina IV przedstawiona przez Komisję w 2016 roku
- Nowy Pakt o Azylu i Migracji (2020)

# Podział odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków azytowych w UE

---

## Budowanie zaufania: nowa równowaga między odpowiedzialnością a solidarnością

---



Większe zaufanie dzięki lepszym i skuteczniejszym procedurom



Dobrze zarządzane granice Schengen i granice zewnętrzne



Skuteczna solidarność



Umiejętności i talenty



Pogłębianie partnerstw międzynarodowych



Elastyczność i odporność

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE i proponowane rozporządzenie (UE) XX/XXX  
[Fundusz Azylu i Migracji]

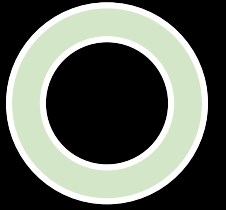
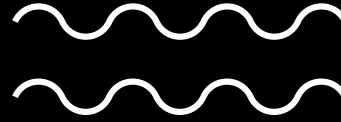
---

## Artykuł 1

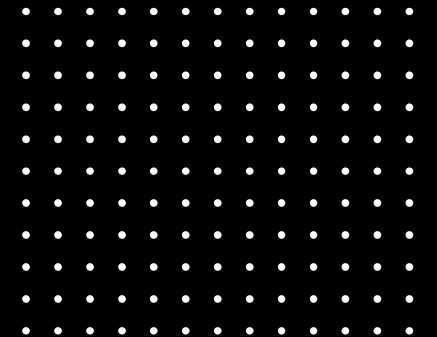
Zgodnie z zasadą solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności oraz mając na celu zwiększenie wzajemnego zaufania, w niniejszym rozporządzeniu:

- a) określa się wspólne ramy w zakresie zarządzania azylem i migracją w Unii;
- b) ustanawia się **mechanizm solidarności**;
- c) określa się kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego **odpowiedzialnego** za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

- Naczelna zasada bez zmian: kraj pierwszego wjazdu
- Utrzymana zasada ograniczonego zaufania (ryzyko naruszenia art. 4 KPP)
- Rozszerzenie definicji rodziny (włączenie rodzeństwa i rodzin założonych po opuszczeniu kraju pochodzenia)
- Ułatwienia i utrudnienia dowodowe (zakaz wymagania badań DNA, prekluzja dowodowa)
- Nowe kryterium odpowiedzialności: dyplom/poświadczone kwalifikacje
- Zmiana reguł dotyczących małoletnich bez opieki (sprzecznie z wyrokiem TSUE w sprawie *MA*)
- Odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku do 3 lat po upływie ważności wizy lub tytułu pobytowego/nielegalnym wjeździe (dotychczas: 6 miesięcy/1 rok)
- Obowiązki nałożone na wnioskodawcę i negatywne konsekwencje braku współpracy (w zakresie pomocy socjalnej i dowodów)
- Ucieczka nie prowadzi do braku możliwości przekazania
- Słabsza ochrona sądowa (ograniczenie zakresu środka prawnego) – zgodnie z wyrokiem TSUE w sprawie *Abdullahi v. Art.* 13 EKPCz?
- Krótsza detencja (szybsze rozpatrywanie spraw)
- Status rezydenta UE po 3, a nie 5 latach (ale: Dublin stosuje się także do uznanych uchodźców)



## Procedura dublińska w nowym Pakcie: kombinacja Dublina III z propozycją Dublina IV z 2016 roku?



## Mechanizmy solidarnościowe

(art. 45-61

Rozporządzenia o  
zarządzaniu azylem i  
migracją, art. 2-3

Rozporządzenia dot.  
kryzysu i siły  
wyższej)

1. Środki solidarnościowe w następstwie sprowadzenia cudzoziemców na ląd w wyniku **operacji poszukiwawczo-ratowniczych** (SAR) – roczna prognoza
2. Środki solidarnościowe, które państwa członkowskie będą miały obowiązek zagwarantować w sytuacji wystąpienia **presji migracyjnej**
3. Mechanizm solidarnościowy na wypadek **sytuacji kryzysowej** (szybsza procedura przyjęcia, szersza grupa relokowanych, Blueprint Network)
4. **Dobrowolne** środki solidarnościowe

Możliwe wkłady solidarnościowe to:

- Relokacja
- „Sponsorowanie” powrotów
- Środki na cele azylowe



# Mechanizm solidarnościowy

---

**Etap 1:** Impuls do wszczęcia procedury (z inicjatywy własnej KE lub na wniosek PC)



**Etap 2:** Ocena potrzeb (Komisja we współpracy z PC)



**Etap 3:** Odpowiedź pozostałych PC (propozycja wsparcia ze strony pozostałych PC: relokacja / sponsorowanie powrotów / wsparcie systemu azylowego)



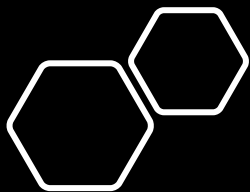
**Etap 3a:** Korekta (Forum Solidarności, mechanizm korekty masy krytycznej)



**Etap 4:** Potwierdzenie (wiążący dokument Komisji)

# Mechanizm solidarnościowy

- ❖ Brak obligatoryjnej relokacji, możliwość sponsorowania powrotów
- ❖ Sponsorowanie powrotów: finansowanie, doradztwo, wsparcie dyplomatyczne
- ❖ Obowiązek przyjęcia cudzoziemca w przypadku nieskutecznej procedury powrotowej (8 / 4 miesiące)
- ❖ Uwzględnienie (w stosownych przypadkach) kryterium „istotnego powiązania z państwem relokacji”
- ❖ Obligatoryjna zgoda na relokację osób korzystających z ochrony międzynarodowej, przymus w pozostałych przypadkach
- ❖ Wsparcie finansowe dla państw: 10.000 EUR za każdą relokowaną osobę, 12.000 EUR za małoletniego bez opieki
- ❖ Odstąpienie od zasad solidarności z powodu „siły wyższej” – jednostronne poinformowanie Komisji



# Rozbudowana biurokracja

Plan reagowania solidarnościowego w zakresie działań poszukiwawczo-ratowniczych	Klucz podziału	Wniosek Komisji o wniesienie wkładów solidarnościowych
Sprawozdanie z zarządzania migracją	Forum Solidarności	Akt wykonawczy Komisji określający środki solidarnościowe
Sprawozdanie na temat presji migracyjnej	Sieć ds. planu gotowości i zarządzania kryzysowego	Mechanizm korekty masy krytycznej
Akt wykonawczy Komisji pod względem relokacji, sponsorowania powrotów i środków na cele azytowe	Pula solidarnościowa	Akt wykonawczy Komisji określający pulę solidarnościową

„Presja migracyjna” - oznacza sytuację, w której do państwa przybywa duża liczba obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, bądź ryzyko zaistnienia takiej sytuacji, m.in. w przypadku gdy jest to następstwem operacji poszukiwawczo-ratowniczych, w związku z geograficznym położeniem państwa członkowskiego oraz szczególnym rozwojem sytuacji w państwach trzecich, który prowadzi do ruchów migracyjnych obciążających nawet dobrze przygotowane systemy udzielania azylu i przyjmowania oraz wymaga natychmiastowego podjęcia działań.

„Sytuacja kryzysowa” - wyjątkowa sytuacja masowego napływu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców – przybywających nielegalnie do państwa członkowskiego lub sprowadzonych na ląd na jego terytorium w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych – którego skala, w stosunku do liczby ludności i PKB danego państwa członkowskiego, i charakter powodują, że system azylowy, przyjmowania lub powrotów tego państwa członkowskiego przestaje funkcjonować i który może poważnie zagrażać funkcjonowaniu wspólnego europejskiego systemu azylowego lub wspólnych ram określonych w rozporządzeniu (UE) XXX/XXX [zarządzanie azylem i migracją] lub bezpośrednio ryzyko wystąpienia takiej sytuacji.



# Nowa równowaga między odpowiedzialnością a solidarnością?

**Dublin czyli odpowiedzialność** ←→  
(jeszcze większe związanie wnioskodawcy z krajem pierwszego wjazdu niż obecnie)

**Mechanizm solidarnościowy czy korygujący?**  
(solidarność: *poczucie wspólnoty i współodpowiedzialności wynikające ze zgodności poglądów oraz dążeń*)

Mechanizm solidarnościowy ma być komplementarny (kompensujący) wobec Dublina; jego zadaniem jest wyrównanie nierówności w zakresie skali rozpatrywanych wniosków azytowych, które powoduje mechanizm dubliński. Przyjęcie systemu niepowodującego nierównego rozkładu odpowiedzialności, np. poprzez zrezygnowanie z kryterium kraju pierwszego wjazdu, mogłoby przynieść wiele korzyści:

- ✓ Mniejsza biurokracja
- ✓ Mniejsze koszty
- ✓ Ochrona praw człowieka
- ✓ Pewność sytuacji
- ✓ Mniej ruchów wtórnych
- ✓ Mniej przymusu

# Ocena proponowanych rozwiązań

- **Brak jasności systemu** (skomplikowany mechanizm, nieostre kryteria, b. duża uznaniowość KE)
- **Dalsza biurokratyzacja** procedury azylowej i powrotowej,
- **Brak pewności sytuacji** (możliwość wielokrotnego przekazywania cudzoziemca z kraju do kraju)
- **Kosztowność systemu**
- **Uprzedmiotowanie cudzoziemców** i pozbawienie ich możliwości decydowania (możliwe łamanie praw człowieka i wtórne ruchy migracyjne)
- **Powtórzenie błędów Dublin III** (brak wyboru, kryterium kraju pierwszego wjazdu)
- **Stworzenie systemu** odpowiedzialności (Dublin) i jego korekty w postaci mechanizmu solidarnościowego, zamiast sprawiedliwego systemu podziału od samego początku (np. model wolnego wyboru)

