

Wrocław, dnia 30 lipca 2024 r.

dr hab. Izabela Wróbel
profesor Uniwersytetu WSB Merito we Wrocławiu
radca prawny, członek OIRP we Wrocławiu

OPINIA PRAWNA

na temat oceny zaistnienia podstaw do zaskarżenia do Trybunału
Sprawiedliwości Unii Europejskiej aktów ustawodawczych
wchodzących w skład Paktu o Migracji i Azylu

Cel opinii:

Wykorzystanie w ramach procesu decyzyjnego dotyczącego wniesienia przez Rzeczpospolitą Polską do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi opartej na art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej

Przedmiot opinii:

Możliwość wniesienia przez Rzeczpospolitą Polską do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej skargi w trybie kontroli legalności aktów ustawodawczych na podstawie art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w szczególności zasadność podniesienia wskazanych w tym artykule zarzutów w odniesieniu do aktów prawnych wchodzących w skład tzw. paktu o migracji i azylu

Zamawiający:

Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, Departament Spraw Międzynarodowych i Migracji

TEZA:

Okoliczności faktyczne i prawne związane z przyjęciem i brzmieniem aktów ustawodawczych składających się na pakt o migracji i azylu nie uzasadniają podniesienia wobec któregośkolwiek z tych aktów jednego lub więcej zarzutów wymienionych enumeratywnie w art. 263 akapit drugi TFUE i tym samym nie uzasadniają domagania się przez państwo członkowskie stwierdzenia nieważności któregośkolwiek z tych aktów w trybie sądowej kontroli legalności aktów ustawodawczych UE przewidzianej w art. 263 akapit pierwszy TFUE, zainicjowanej skargą opartą na art. 263 akapit drugi TFUE.

I

WPROWADZENIE

1. Skarga o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE

Kontroli legalności aktów UE, w tym aktów ustawodawczych, dokonuje Trybunał Sprawiedliwości UE na podstawie art. 263 TFUE. W tym celu, zgodnie z akapitem drugim tego artykułu, Trybunał jest właściwy do orzekania w zakresie skarg wniesionych przez państwo członkowskie, Parlament Europejski, Radę lub Komisję, podnoszących zarzut braku kompetencji, naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy. Zgodnie z art. 264 TFUE, jeżeli skarga jest zasadna, Trybunał orzeka o nieważności danego aktu. Jednakże Trybunał wskazuje, jeśli uzna to za niezbędne, które skutki aktu, o którego nieważności orzekł, powinny być uważane za ostateczne.

1.1. Brak kompetencji

Brak kompetencji UE do działania występuje wówczas, gdy którakolwiek z instytucji unijnych podejmuje działania władcze, do których nie ma upoważnienia w prawie UE. W praktyce może to mieć miejsce w trzech sytuacjach: podjęcia przez instytucję UE działania w ramach kompetencji należących do innej instytucji UE lub wydania przez instytucję UE aktu nieprzewidzianego w konkretnej normie kompetencyjnej (zarzut braku kompetencji horyzontalnej); podjęcia przez instytucję UE działania w obszarze nienależącym do kompetencji powierzonych UE lub w ramach kompetencji dzielonych UE, z naruszeniem zasady pomocniczości określonej w art. 5 ust. 3 TUE (zarzut braku kompetencji wertykalnej); naruszenia kompetencji przestrzennej UE, co ma miejsce wówczas, gdy akt w sposób nadmierny oddziałuje, w ramach eksterytorialnego zastosowania prawa UE, poza terytorium UE¹.

1.2. Naruszenie istotnych wymogów proceduralnych

Naruszenie istotnego wymogu proceduralnego przez instytucje UE zachodzi wówczas, gdy nie zachowały one przewidzianych przepisami prawa UE procedur przyjmowania aktów składających się na to prawo, przy czym pominięcie stosownych przepisów określających procedurę mogło mieć wpływ na treść wydanego aktu. W orzecznictwie sądów unijnych warunki te uznaje się za spełnione, gdy akt podjęty bez błędu formalnego mógł mieć inną treść. W praktyce pojęcie „naruszenie istotnych wymogów proceduralnych” obejmuje wszelkie reguły postępowania, które obowiązują w prawie UE przy wydawaniu aktów. Wystarczającą przesłanką nieważności jest naruszenie właściwej procedury legislacyjnej polegające na przyjęciu nieodpowiedniej podstawy prawnej dla danego aktu, w szczególności jeżeli wybór takiej podstawy wpływa na uprawnienia pozostałych uczestników procesu tworzenia prawa UE. Przesłanka ta jest spełniona także w przypadku naruszenia wymogów związanych z uzyskaniem większości głosów niezbędnej do przyjęcia określonego aktu w ramach danej instytucji. Podstawą skargi o stwierdzenie nieważności aktu prawa UE może być także naruszenie praw proceduralnych strony w postępowaniu prowadzącym do przyjęcia danego aktu, jak np. brak obligatoryjnego wysłuchania strony przed jego wydaniem, w sytuacji gdy

¹ K. Scheuring [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom III (art. 223-358)*, red. D. Kornobis-Romanowska, J. Łacny, A. Wróbel, Warszawa 2012, art. 263.

jest ona do tego uprawniona z mocy stosownego przepisu prawa UE. Natomiast niedokładne uzasadnienie jest kwalifikowane przez sądy UE jako naruszenie prawa materialnego².

1.3. Naruszenie Traktatów lub reguły prawnej związanej z ich stosowaniem

Przesłanka naruszenia Traktatów lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem związana jest z kwestią hierarchii źródeł prawa UE, a więc akty prawa wtórnego UE podlegają kontroli pod kątem ich materialnej zgodności z przepisami traktatowymi, jak również z pozostałymi normami prawa pierwotnego UE, tj. z ogólnymi zasadami tego prawa oraz prawami podstawowymi uznanymi w Karcie Praw Podstawowych UE. Kompetencja Trybunału do wydawania orzeczeń odnośnie do ważności aktów wydanych przez instytucje UE rozciąga się na wszystkie możliwe podstawy ich unieważnienia. Dlatego też akty UE muszą być zgodne z umowami międzynarodowymi zawartymi przez UE. Ponadto pojęcie „reguła prawna związana ze stosowaniem Traktatów” może odnosić się do norm zwyczajowego prawa międzynarodowego³.

Na potrzeby dalszej analizy należy zdefiniować pojęcie ogólnych zasad prawa UE. Jak wskazała A. Zawidzka-Łojek:

W prawie UE nie została zawarta ani definicja ogólnych zasad prawa, ani ich wiążący katalog. W niejednorodnym zbiorze ogólnych zasad prawa wyróżnia się najczęściej zasady strukturalne (systemowe, ustrojowe), leżące u podstaw unijnego porządku prawnego i określające jego autonomię, oraz reguły podziału i wykonywania kompetencji Unii i państw członkowskich (np. zasada skutku bezpośredniego, pierwszeństwa, skutku pośredniego, lojalności, przyznania, pomocniczości, proporcjonalności), oraz zasady wynikające z koncepcji rządów prawa i poszanowania praw podstawowych (np. zasada pewności prawa, zasada równości i zakaz dyskryminacji, zasada jawności, prawo do prywatności, prawo do obrony)⁴.

1.4. Nadużycie władzy

Ta podstawa skargi posiada, w przeciwieństwie do naruszenia Traktatów lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem, ograniczone znaczenie, gdyż wymaga wykazania świadomego stworzenia czy też wykorzystania przez daną instytucję istniejącej sytuacji dla osiągnięcia celu sprzecznego z normą kompetencyjną. Oprócz tego konieczne jest także udowodnienie związku przyczynowego zachodzącego pomiędzy zdarzeniem a samym działaniem instytucji. Zgodnie z orzecznictwem luksemburskim, nadużycie władzy ma miejsce wówczas, gdy można stwierdzić, na podstawie obiektywnych, relewantnych i konsekwentnych czynników, że dany akt został przyjęty przez instytucję UE wyłącznie lub przede wszystkim z zamiarem osiągnięcia celu innego niż deklarowany, lub w celu obejścia procedury załatwienia sprawy wyznaczonej przez Traktat⁵.

² K. Scheuring [w:] *Traktat o funkcjonowaniu...*

³ K. Scheuring [w:] *Traktat o funkcjonowaniu...*

⁴ A. Zawidzka-Łojek [w:] *System prawa Unii Europejskiej. Podstawy i źródła prawa Unii Europejskiej. T. 1*, red. S. Biernat, Warszawa 2020, s. 715.

⁵ K. Scheuring [w:] *Traktat o funkcjonowaniu...*

2. Zakres przedmiotowy dokonywanej analizy i oceny

Tak rozumiane kwestie braku kompetencji po stronie UE, naruszenia przez jej instytucje istotnych wymogów proceduralnych, naruszenia przez akt prawa wtórnego Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem lub nadużycia władzy przez instytucje UE wyznaczają zakres przedmiotowy niniejszej opinii. Przedkładana opinia nie dotyczy więc zagadnień innych niż: kompetencje przyznane UE; wymogi proceduralne związane z przyjmowaniem aktów prawa wtórnego UE, przy czym chodzi o wymogi, którym należy przypisać przymiot istotności; brzmienie właściwych postanowień traktatowych oraz sposób ich interpretacji i stosowania; cel postępowania instytucji UE w świetle posiadanych przez nie kompetencji, w szczególności ciążących na nich obowiązków.

W tym kontekście należy przypomnieć utrwalone stanowisko Trybunału Sprawiedliwości, że instytucjom UE należy przyznać szeroki zakres uznania w dziedzinach wymagających od nich dokonywania wyborów o charakterze politycznym, a także dokonywania złożonych ocen. W konsekwencji, jedynie oczywiście niewłaściwy charakter środka podjętego w tych dziedzinach w odniesieniu do celu, jaki realizują te instytucje, może wpływać na ważność takiego środka⁶. Same wybory o charakterze politycznym nie podlegają zaś ocenie Trybunału Sprawiedliwości⁷. Dlatego zagadnienia polityczne i związane z nimi wybory określonych rozwiązań materialnych nie podlegają ocenie w ramach niniejszej opinii. To samo odnosi się do działań prawodawcy unijnego wiążących się z dokonywaniem wyborów o charakterze gospodarczym i społecznym⁸.

Przypomnienia wymaga również, że z utrwalonego orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości wynika, iż ważność aktu prawa UE nie może zależeć od późniejszych ocen jego skuteczności. W sytuacji, gdy prawodawca UE jest zmuszony do oszacowania przyszłych skutków wydawanej regulacji, a skutków tych nie można dokładnie przewidzieć, jego ocenę można podważyć tylko wtedy, gdy w świetle informacji, którymi dysponował w chwili wydawania danej regulacji, okaże się ona w oczywisty sposób błędna⁹. Dlatego także potencjalna skuteczność aktów składających się na pakt o migracji i azylu pozostaje poza zakresem przedmiotowym niniejszej opinii.

⁶ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 września 2017 r., C-643/15 i C-647/15, *Słowacja przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:2017:631, dalej wyrok C-643/15 i C-647/15, pkt 124 i 207.

⁷ Wyrok C-643/15 i C-647/15, pkt 257.

⁸ Por. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 4 maja 2016 r., C-358/14, *Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie*, ECLI:EU:C:2016:323, dalej wyrok C-358/14, pkt 79 oraz z dnia 22 lutego 2024 r., C-311/22, *Moesgaard Meat 2012*, ECLI:EU:C:2024:145, pkt 50.

⁹ Wyrok C-643/15 i C-647/15, pkt 221.

II

KRYTERIA OCENY WYNIKAJĄCE Z PRAWA PIERWOTNEGO UE

1. Cele UE w dziedzinie azylu i migracji

Stosownie do art. 3 ust. 2 TUE, UE zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.

Jak wynika z orzecznictwa sądów unijnych, art. 3 TUE określa ogólne cele i zasady, które są konieczne stosowane w związku z odpowiednimi rozdziałami TUE wdrażającymi te zasady i cele. Skutkiem samego postanowienia zawartego w art. 3 TUE nie może zatem być ustanowienie jasnych i bezwarunkowych obowiązków prawnych. W skardze opartej na art. 263 TFUE skarżący powinien więc wykazać, że zaskarżony akt narusza określone szczególne postanowienia TUE ustanawiające jasne i bezwarunkowe obowiązki prawne. W konsekwencji oraz w razie braku stwierdzenia takich naruszeń nie można uznać, że zaskarżony akt narusza art. 3 TUE¹⁰.

Uściśleniem art. 3 ust. 2 TUE jest art. 67 ust. 2 zdanie pierwsze TFUE, zgodnie z którym UE 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 trzecich¹¹.

Z kolei dalszym uściśleniem jest art. 77 ust. 1 TFUE, który stanowi, że UE rozwija politykę mającą na celu: zapewnienie braku jakiegokolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych; zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych; stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi.

Podobną rolę pełni art. 78 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym UE 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*, przy czym 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.

Jak potwierdził Trybunał Sprawiedliwości, z art. 78 TFUE wynika, że prawidłowe funkcjonowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego, którego podstawą jest stosowanie kryteriów wspólnych państwom członkowskim, stanowi cel interesu ogólnego uznawany przez UE¹².

Kolejnym uściśleniem jest 79 ust. 1 TFUE, na podstawie którego UE rozwija wspólną politykę imigracyjną mającą na celu zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania

¹⁰ Wyrok Sądu z dnia 21 grudnia 2002, T-187/21, *Firearms United Network i in. przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2022:848, pkt 203 i 204. Por. wyroki Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 kwietnia 2022 r., C-368/20 i C-369/20, *Landespolizeidirektion Steiermark (Durée maximale du contrôle aux frontières intérieures)*, ECLI:EU:C:2022:298, pkt 66 oraz z dnia 21 czerwca 2022 r., C-817/19, *Ligue des droits humains*, ECLI:EU:C:2022:491, pkt 276.

¹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 czerwca 2012 r., C-606/10, *ANAFE*, ECLI:EU:C:2012:348, pkt 25.

¹² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 września 2017 r., C-18/16, *K.*, ECLI:EU:C:2017:680, pkt 36.

przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie.

Uzupełnieniem wszystkich powołanych w tym miejscu postanowień traktatowych jest art. 80 TFUE, w myśl którego polityki UE dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji oraz ich wprowadzanie w życie podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej. Akty UE przyjęte na podstawie powołanych tu postanowień traktatowych zawierają, w każdym niezbędnym przypadku, odpowiednie środki w celu zastosowania tej zasady.

Zgodnie z interpretacją Trybunału Sprawiedliwości, w art. 80 TFUE „przypomniano zasadę solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi”¹³, a zatem nie jest to jedyne źródło normatywne tej zasady. W art. 67 ust. 2 TFUE wymieniono bowiem wyraźnie solidarność między państwami członkowskimi w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, zaś stosowanie tej zasady w tej materii zostało potwierdzone w art. 80 TFUE¹⁴. Jak również zauważył Trybunał, 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, s. 12) stanowi przykład tej solidarności, ale przewidziane w niej mechanizmy solidarności są zastrzeżone dla całkowicie wyjątkowych sytuacji objętych zakresem stosowania tej dyrektywy, a mianowicie masowego napływu wysiedleńców¹⁵. Co należy jednak podkreślić, na zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, w tym na płaszczyźnie finansowej, zgodnie z art. 80 TFUE, opiera się realizacja całej wspólnej unijnej polityki azylowej¹⁶. Co równie istotne, zasada solidarności nie ma abstrakcyjnego charakteru, gdyż:

W odniesieniu do domniemanego abstrakcyjnego charakteru zasady solidarności, na który powołała się Republika Federalna Niemiec, utrzymując, że nie można jej zastosować w ramach kontroli legalności aktów Komisji, należy podkreślić, że Trybunał – jak zauważył rzecznik generalny w pkt 69 opinii – wyraźnie odniósł się do zasady solidarności wspomnianej w art. 80 TFUE w celu stwierdzenia, iż w istocie państwa członkowskie uchybiły pewnym ciążącym na nich zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii w dziedzinie kontroli granic, azylu i imigracji [wyroki: z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 291; a także z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska (tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej) (C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 80, 181)]¹⁷.

W jednym z najnowszych wyroków Trybunał Sprawiedliwości stanowczo stwierdził zaś:

(...) postępowanie Węgier skutkuje między innymi przeniesieniem na inne państwa członkowskie odpowiedzialności, która na tym państwie członkowskim spoczywa, w tym

¹³ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 grudnia 2011 r., C-411/10 i C-493/10, N.S., ECLI:EU:C:2011:865, dalej wyrok C-411/10, pkt 10.

¹⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 lipca 2021 r., C-848/19 P, Niemcy przeciwko Polsce, ECLI:EU:C:2021:598, dalej wyrok C-848/19 P, pkt 40.

¹⁵ Wyrok C-411/10, pkt 93.

¹⁶ Por. wyroki Trybunału Sprawiedliwości C-643/15 i C-647/15, pkt 252, 291 i 329 oraz z dnia 2 kwietnia 2020 r., C-715/17, C-718/17 i C-719/17, Komisja przeciwko Polsce (Tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej), ECLI:EU:C:2020:257, pkt 70, 80, 97 i 181.

¹⁷ Wyrok C-848/19 P, pkt 42.

odpowiedzialności finansowej, za zapewnienie przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w Unii, za rozpatrywanie wniosków zgodnie z procedurami regulującymi przyznawanie i cofanie tej ochrony, a także za zagwarantowanie zgodnych z prawem Unii warunków powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Takie postępowanie stanowi wyjątkowo poważne naruszenie zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności – w tym finansowej – między państwa członkowskie, które to zasady, w myśl art. 80 TFUE, regulują wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i ochrony tymczasowej, jak również wspólną politykę migracyjną [zob. podobnie wyrok z dnia 2 kwietnia 2020 r., Komisja/Polska, Węgry i Republika Czeska (Tymczasowy mechanizm relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej), C-715/17, C-718/17 i C-719/17, EU:C:2020:257, pkt 80 i przytoczone tam orzecznictwo]. W tym względzie należy przypomnieć, że zasada solidarności stanowi jedną z podstawowych zasad prawa Unii i należy do wspólnych państwom członkowskim wartości, na których, zgodnie z art. 2 TUE, opiera się Unia (zob. podobnie wyrok z dnia 16 lutego 2022 r., Węgry/Parlament i Rada, C-156/21, EU:C:2022:97, pkt 129 i przytoczone tam orzecznictwo). Jednostronne naruszenie przez państwo członkowskie równowagi między korzyściami a zobowiązaniami wynikającymi z jego przynależności do Unii podważa poszanowanie zasady równości państw członkowskich wobec prawa Unii. To uchybienie obowiązkowi solidarności, na które państwa członkowskie wyraziły zgodę przez fakt swego przystąpienia do Unii, narusza najgłębsze podwaliny porządku prawnego Unii (zob. podobnie wyrok z dnia 7 lutego 1979 r. Komisja/Zjednoczone Królestwo, 128/78, EU:C:1979:32, EU:C:1979:32, pkt 12)¹⁸.

Jak stanowi art. 3 ust. 6 TUE, UE dąży do osiągnięcia swoich celów właściwymi środkami odpowiednio do kompetencji przyznanych jej w Traktatach.

2. Kompetencje UE w dziedzinie azylu i migracji

Na podstawie art. 5 ust. 1 TUE, granice kompetencji UE wyznacza zasada przyznania, zaś wykonywanie tych kompetencji podlega zasadom pomocniczości i proporcjonalności.

Jak stanowi art. 5 ust. 2 TUE, zgodnie z zasadą przyznania UE działa wyłącznie w granicach kompetencji przyznanych jej przez państwa członkowskie w Traktatach do osiągnięcia określonych w nich celów. Wszelkie kompetencje nieprzyznane UE w Traktatach należą do państw członkowskich.

Jak wskazuje się w doktrynie prawa UE, podstawową konsekwencją zasady przyznania jest konieczność znalezienia dla każdego aktu prawa pochodnego właściwej podstawy prawnej. Traktatowa podstawa prawna dla wydania aktów prawa pochodnego określa, w jakich dziedzinach UE może stanowić prawo, oraz wskazuje na podział uprawnień między jej instytucjami przez odniesienie do właściwej procedury przyjęcia aktu. Wybór właściwej podstawy prawnej ma znaczenie konstytucyjne i pozwala uzasadnić działania UE i bronić je przed zarzutem nieważności¹⁹.

W art. 5 ust. 3 akapit pierwszy TUE została wyrażona zasada pomocniczości, zgodnie z którą w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, UE podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, zarówno na poziomie

¹⁸ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 czerwca 2024 r., Komisja przeciwko Węgrom (Accueil des demandeurs de protection internationale II), C-123/22, ECLI:EU:C:2024:493, pkt 114 – 117.

¹⁹ R. Grzeszczak [w:] *Traktat o Unii Europejskiej. Komentarz*, red. D. Kornobis-Romanowska, Warszawa 2023, art. 5.

centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie UE. Stosownie do art. 5 ust. 3 akapit drugi zdanie pierwsze TUE, instytucje UE stosują zasadę pomocniczości zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Jak stanowi art. 5 ust. 4 TUE, zgodnie z zasadą proporcjonalności zakres i forma działania UE nie wykraczają poza to, co jest konieczne do osiągnięcia celów Traktatów. Instytucje UE stosują zasadę proporcjonalności zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Jak precyzuje orzecznictwo luksemburskie, zasady pomocniczości i proporcjonalności zostały wyrażone w art. 5 TUE i wdrożone przez Protokół (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Pierwsza z tych zasad składa się, po pierwsze, z kryterium negatywnego, zgodnie z którym przewidywane cele nie mogą być osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, i po drugie, z kryterium pozytywnego, zgodnie z którym cele te, ze względu na ich rozmiary lub skutki, mogą być lepiej osiągnięte na poziomie Unii. Za pomocą tych dwóch składników zasady pomocniczości ostatecznie rozpatrywana jest z dwóch różnych punktów widzenia ta sama kwestia, a mianowicie, czy dla realizacji wspomnianych celów należy podjąć działania na poziomie Unii, czy też na poziomie państw członkowskich²⁰. Z kolei zasada proporcjonalności wymaga, aby akty prawne instytucji UE były odpowiednie do realizacji zgodnych z prawem celów zamierzonych przez dane uregulowanie i nie wykraczały poza to, co konieczne do realizacji tych celów, przy czym tam, gdzie istnieje możliwość wyboru spośród większej liczby odpowiednich rozwiązań, należy stosować najmniej dotkliwe, a wynikające z tego niedogodności nie mogą być nadmierne w stosunku do zamierzonych celów²¹.

W odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, a zatem również dziedzin azylu i migracji, UE dzieli kompetencje z państwami członkowskimi (art. 4 ust. 2 lit. j) TFUE). Zgodnie z art. 2 ust. 2 TFUE, jeżeli Traktaty przyznają UE w określonej dziedzinie kompetencję dzieloną z państwami członkowskimi, UE i państwa członkowskie mogą stanowić prawo i przyjmować akty prawnie wiążące w tej dziedzinie. Państwa członkowskie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim UE nie wykonała swojej kompetencji. Państwa członkowskie ponownie wykonują swoją kompetencję w zakresie, w jakim UE postanowiła zaprzestać wykonywania swojej kompetencji.

Zgodnie z jedynym artykułem Protokołu (nr 25) w sprawie wykonywania kompetencji dzielonych, w odniesieniu do art. 2 ust. 2 TFUE dotyczącego kompetencji dzielonych, jeżeli UE prowadzi działania w pewnej dziedzinie, zakres wykonywania tych kompetencji obejmuje wyłącznie elementy regulowane przedmiotowym aktem Unii, w związku z czym nie obejmuje całej dziedziny.

Jak wskazuje art. 2 ust. 6 TFUE, zakres i warunki wykonywania kompetencji UE określają postanowienia Traktatów odnoszące się do każdej dziedziny.

Pierwszym takim postanowieniem jest art. 77 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące: wspólnej polityki w zakresie wiz i innych dokumentów uprawniających do krótkiego pobytu; kontroli, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne; warunków swobodnego przemieszczania się obywateli państw trzecich, w krótkim okresie, na terytorium UE; wszelkich środków niezbędnych dla stopniowego wprowadzania

²⁰ Wyrok Sądu z dnia 13 lipca 2022 r., T-227/21, *Illumina przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2022:447, pkt 157 i 158.

²¹ Wyrok Sądu z dnia 20 grudnia 2023 r., T-383/21, *Banque postale przeciwko CRU*, ECLI:EU:T:2023:845, pkt 150.

zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi; braku jakiejkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych.

Innym takim postanowieniem jest art. 78 ust. 2 TFUE, w którym upoważniono prawodawcę UE do przyjmowania środków dotyczących wspólnego europejskiego systemu azylowego²², gdyż na jego podstawie Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego: jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej UE; jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskali azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony; wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców, na wypadek masowego napływu; 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; partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą lub tymczasową.

Zgodnie z wykładnią Trybunału Sprawiedliwości, art. 78 ust. 2 TFUE stanowi podstawę prawną do przyjęcia aktów o charakterze ustawodawczym, mających na celu rozwiązanie, w sposób trwały i ogólny, problemu strukturalnego, który pojawił się w ramach wspólnej unijnej polityki azylowej. Trybunał zaznaczył również, że art. 78 ust. 2 TFUE wyraźnie stanowi, iż środki wymienione w jego lit. a) - h) przyjmowane są „zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą”²³. W tym kontekście należy wskazać, że także dla Komisji Europejskiej oczywiste było w przeszłości, że jeżeli przedstawia wniosek na podstawie art. 78 ust. 2 TFUE, to przekazuje go parlamentom krajowym²⁴.

Kolejnym istotnym z punktu widzenia przedmiotu niniejszej analizy przepisem kompetencyjnym jest art. 79 ust. 2 TFUE, zgodnie z którym Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki w następujących dziedzinach: warunki wjazdu i pobytu, jak również normy dotyczące procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, w tym do celów łączenia rodzin; określenie praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu w innych państwach członkowskich; nielegalna imigracja i nielegalny pobyt, w tym wydalenie i odsyłanie osób przebywających nielegalnie; zwalczanie handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi.

Oczywiście, jak potwierdził Trybunał Sprawiedliwości, postanowienie to należy interpretować w kontekście, w który się wpisuje, mianowicie rozdziału 2, zatytułowanego „Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji”, tytułu V TFUE oraz w świetle art. 79 ust. 1 TFUE, zgodnie z którym UE dąży do rozwijania wspólnej polityki migracyjnej, aby zapewnić skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi, sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie²⁵.

²² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 16 stycznia 2024 r., C-621/21, *Intervyuirasht organ na DAB pri MS (Femmes victimes de violences domestiques)*, ECLI:EU:C:2024:47, pkt 46.

²³ Wyrok C-643/15 i C-647/15, pkt 65 i 73.

²⁴ Wyrok C-643/15 i C-647/15, pkt 4 i 6.

²⁵ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 26 września 2013 r., C-431/11, *Zjednoczone Królestwo przeciwko Radzie*, ECLI:EU:C:2013:589, pkt 63.

3. Akty prawne UE

Jak stanowi art. 288 akapit pierwszy TFUE, w celu wykonania kompetencji UE instytucje przyjmują rozporządzenia, dyrektywy, decyzje, zalecenia i opinie.

Stosownie do art. 288 akapit drugi TFUE, rozporządzenie ma zasięg ogólny, wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowane we wszystkich państwach członkowskich.

Na mocy art. 288 akapit trzeci TFUE, 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.

Zgodnie z art. 289 ust. 3 TFUE, akty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej są aktami ustawodawczymi. Jak zauważył Trybunał Sprawiedliwości, rozróżnienie na akty ustawodawcze i akty nieustawodawcze jest istotne, gdyż tylko akty ustawodawcze muszą być przyjmowane z zachowaniem pewnych wymogów, w szczególności, wymogu udziału parlamentów krajowych zgodnie z art. 3 i 4 Protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w UE oraz art. 6 i 7 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, a także wynikającego z art. 16 ust. 8 TUE oraz z art. 15 ust. 2 TFUE wymogu jawności posiedzeń Rady, w sytuacji gdy Rada obraduje i głosuje nad projektem aktu ustawodawczego²⁶.

Jak wyjaśnia „Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji”²⁷, wszystkie akty o zasięgu ogólnym redagowane są zgodnie ze standardową strukturą: tytuł, preambuła, część normatywna, ewentualnie załączniki. „Tytuł” obejmuje wszelkie informacje znajdujące się na początku aktu pozwalające go zidentyfikować. Następnie mogą być umieszczone pewne elementy techniczne (informacje o autentycznej wersji językowej, znaczenie dla Europejskiego Obszaru Gospodarczego, numer administracyjny). „Preambuła” jest nazywana część tekstu znajdująca się między tytułem a częścią normatywną aktu prawnego, zawierająca umocowania, motywy i formułę prawodawczą. „Część normatywna” jest częścią aktu zawierającą przepisy prawne. Składa się z artykułów, które z kolei mogą być zebrane w części, tytuły, rozdziały i sekcje. Części normatywnej mogą towarzyszyć załączniki²⁸.

Do celów późniejszej analizy należy zwrócić uwagę w szczególności na umocowanie, uzasadnienie i część normatywną.

Celem umocowania jest określenie podstawy prawnej aktu i głównych etapów procedury prowadzącej do przyjęcia aktu. Umocowania, zamieszczane na początku preambuły, wskazują zatem podstawę prawną aktu, tj. przepis nadający uprawnienie do przyjęcia danego aktu, oraz propozycje, inicjatywy, zalecenia, wnioski lub opinie przewidziane przez Traktaty. Akty ustawodawcze zawierają umocowanie dotyczące przekazania projektu aktu parlamentom narodowym oraz zastosowanej procedury ustawodawczej (zwykłej procedury ustawodawczej lub specjalnej procedury ustawodawczej). Pierwsze umocowanie odnosi się w ogólny sposób do Traktatu stanowiącego ogólną podstawę dla podejmowanych działań. Jeżeli bezpośrednią podstawą prawną danego aktu jest postanowienie Traktatu, ogólne umocowanie uzupełnione jest wyrażeniem „w szczególności”, po którym podaje się odpowiedni artykuł. Podstawę prawną należy wyraźnie odróżnić od przepisów określających cele, warunki i aspekty materialne podejmowanych decyzji. Przepisy czysto proceduralne nie stanowią podstawy

²⁶ Wyrok C-643/15 i C-647/15, pkt 59.

²⁷ *Wspólny przewodnik praktyczny Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji przeznaczony dla osób redagujących akty prawne Unii Europejskiej*, Luksemburg 2015, dostępny pod adresem: <https://eur-lex.europa.eu/content/techleg/KB0213228PLN.pdf> (dostęp: 23 lipca 2024 r.).

²⁸ *Wspólny przewodnik praktyczny...*, s. 25.

prawnej. Jeżeli akt określa w kilku artykułach cel przyszłych decyzji, a w innym artykule instytucję uprawnioną do podjęcia tych decyzji, to w umocowaniu przywołuje się tylko ten ostatni artykuł. Podobnie, jeśli w akcie w ramach tego samego artykułu jeden ustęp wymienia cel podejmowanych środków, a inny nadaje uprawnienie danej instytucji, wówczas przywołuje się jedynie ten ostatni ustęp, nie zaś cały artykuł. W przypadku zwykłej procedury ustawodawczej, jeśli zachodzi konieczność zaangażowania w prace komitetu pojednawczego, a w wyniku procedury pojednawczej osiągnięto porozumienie, zaznacza się to w umocowaniu²⁹.

Rozporządzenia, dyrektywy oraz decyzje muszą zawierać uzasadnienie, które umieszcza się w motywach. Ma to na celu wyjaśnienie okoliczności, w których instytucja przyjmująca akt skorzystała ze swych uprawnień prawodawczych, tak aby strony w sporze miały możliwości obrony swoich praw, jak również aby Trybunał Sprawiedliwości UE mógł wykonywać swoje uprawnienia kontrolne. Podania szczególnego uzasadnienia wymagają zasady pomocniczości i proporcjonalności. Przy korzystaniu ze swych uprawnień do stanowienia prawa, instytucje są zobowiązane uwzględniać zasadę pomocniczości i nawiązywać do niej w uzasadnieniu wniosku, a w sposób bardziej zwięzły – w motywach. W dziedzinach, które nie należą do wyłącznej kompetencji Unii, motyw zawiera odesłanie zarówno do zasady pomocniczości *sensu stricto*, jak i do zasady proporcjonalności³⁰.

W nawiązaniu do uwag poczynionych na wstępie, w odniesieniu do uprawnień kontrolnych Trybunału, należy podkreślić, że w sytuacji, gdy instytucjom UE przysługuje szeroki zakres uznania, a w szczególności gdy wymaga się od nich dokonywania wyborów o charakterze między innymi politycznym, a także dokonywania złożonych ocen, kontrola sądowa ocen leżących u podstaw korzystania z tego uznania powinna ograniczyć się do zbadania, czy nie popełniono oczywistego błędu. Jednakże ograniczona kontrola sądowa szerokiego zakresu uznania instytucji unijnych ma na celu w szczególności zweryfikowanie nie tylko tego, czy nie popełniono oczywistego błędu w ocenie, ale również tego, czy uzasadnienie jest wystarczające³¹.

W tym kontekście należy jeszcze przypomnieć, że w odniesieniu do Rzeczypospolitej Polskiej Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że jeżeli państwo członkowskie brało udział na zasadach przewidzianych w TFUE w procesie ustawodawczym zakończonym przyjęciem dyrektywy, która jest skierowana do tego państwa w taki sam sposób, jak do innych państw członkowskich reprezentowanych w Radzie, to nie może ono skutecznie powoływać się na okoliczność, iż Parlament i Rada, autorzy dyrektywy, nie umożliwiły mu zapoznania się z uzasadnieniami rozstrzygnięć w zakresie środków, które instytucje te zamierzały przyjąć³².

Standardowa struktura części normatywnej ma zazwyczaj następującą postać: przedmiot i zakres stosowania, definicje, prawa i obowiązki, przepisy przekazujące uprawnienia delegowane powierzające uprawnienia wykonawcze, przepisy proceduralne, środki wykonawcze, przepisy przejściowe i końcowe. Jak wskazano, w stosownych przypadkach na początku części normatywnej zamieszcza się artykuł określający przedmiot i zakres stosowania aktu. „Przedmiotem” jest materia, której dany akt dotyczy, natomiast „zakres stosowania” odnosi się do kategorii sytuacji faktycznych lub prawnych oraz osób, do których dany akt ma zastosowanie. Potrzebę zamieszczenia tych elementów ocenia się dla każdego przypadku z

²⁹ *Wspólny przewodnik praktyczny...*, s. 26 – 29.

³⁰ *Wspólny przewodnik praktyczny...*, s. 31 oraz 34 i 35.

³¹ Wyrok Sądu z dnia 16 czerwca 2021 r., T-126/19, *Krajowa Izba Gospodarcza Chłodnictwa i Klimatyzacji przeciwko Komisji*, ECLI:EU:T:2021:360, pkt 152 i 153.

³² Wyrok C-358/14, pkt 125.

osobna. Jeżeli pojęcia używane w akcie są wieloznaczne, powinny one zostać zdefiniowane w odrębnym artykule na początku aktu³³.

4. Zwykła procedura ustawodawcza

Z brzmienia art. 289 ust. 1 w związku z art. 294 ust. 1 TFUE wynika, że zwykła procedura ustawodawcza polegająca na przyjęciu aktu prawa UE wspólnie przez Parlament i Radę na wniosek Komisji, znajduje zastosowanie tylko wówczas, gdy postanowienia Traktatu, na podstawie których przyjmowany jest dany akt, „czynią odwołanie” do tej właśnie procedury ustawodawczej³⁴.

Jak stanowi art. 289 ust. 3 TFUE, zwykła procedura ustawodawcza polega na przyjęciu rozporządzenia, dyrektywy lub decyzji wspólnie przez Parlament Europejski i Radę na wniosek Komisji. Procedurę tę określa artykuł 294 TFUE. Jeżeli akt ustawodawczy nie jest poddany zwykłej procedurze ustawodawczej z inicjatywy grupy państw członkowskich, na zalecenie Europejskiego Banku Centralnego lub na wniosek Trybunału Sprawiedliwości, mają zastosowanie ustępy 1-14 tego artykułu. Na ich podstawie, jeżeli w Traktatach znajduje się odwołanie do zwykłej procedury ustawodawczej w celu przyjęcia aktu, stosowana jest następująca procedura.

Parlamentowi Europejskiemu i Radzie projekt aktu przedstawia Komisja. Jak podkreślił Trybunał Sprawiedliwości, prawo inicjatywy ustawodawczej przyznane Komisji na mocy art. 17 ust. 2 TUE oraz art. 289 TFUE wpisuje się w ramy zasady podziału uprawnień określonej w art. 13 ust. 2 TUE, a ujmując rzecz szerzej, stanowi wyraz zasady równowagi instytucjonalnej, charakterystycznej dla struktury instytucjonalnej UE, która oznacza, że to Komisja ma prawo do decydowania o przedstawieniu wniosku w sprawie aktu ustawodawczego. W tym kontekście to do Komisji – która zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE wpiera ogólny interes UE i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy – należy też określenie przedmiotu, celu i treści tego wniosku³⁵.

W pierwszym czytaniu Parlament Europejski uchwała stanowisko i przekazuje je Radzie. Jeżeli Rada zatwierdzi to stanowisko, projektowany akt zostaje przyjęty w brzmieniu odpowiadającym stanowisku Parlamentu Europejskiego. Jeżeli Rada nie zatwierdzi stanowiska Parlamentu Europejskiego, przyjmuje własne stanowisko i przekazuje je Parlamentowi Europejskiemu. Rada informuje w pełni Parlament Europejski o powodach, które doprowadziły ją do przyjęcia jej stanowiska. Komisja informuje w pełni Parlament Europejski o swoim stanowisku.

Następnie rozpoczyna się etap procedury zwany drugim czytaniem. Jeżeli w terminie trzech miesięcy od tego przekazania Parlament Europejski zatwierdzi stanowisko Rady w pierwszym czytaniu lub nie wypowie się, dany akt uważa się za przyjęty w brzmieniu odpowiadającym stanowisku Rady. Jeżeli w terminie trzech miesięcy od tego przekazania Parlament Europejski odrzuci, większością głosów wchodzących w jego skład członków, stanowisko Rady w pierwszym czytaniu, proponowany akt uważa się za nieprzyjęty. Jeżeli w terminie trzech miesięcy od tego przekazania Parlament Europejski zaproponuje większością głosów wchodzących w jego skład członków poprawki do stanowiska Rady w pierwszym czytaniu, zmieniony w ten sposób tekst jest przekazywany Radzie i Komisji, która wydaje opinię w przedmiocie tych poprawek. Jeżeli w terminie trzech miesięcy od otrzymania poprawek

³³ *Wspólny przewodnik praktyczny...*, s. 38 oraz 40 – 42.

³⁴ Wyrok C-643/15 i C-647/15, pkt 60.

³⁵ Wyrok C-643/15 i C-647/15, pkt 146.

Parlamentu Europejskiego Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, przyjmie wszystkie te poprawki, dany akt uważa się za przyjęty. Jeżeli w terminie trzech miesięcy od otrzymania poprawek Parlamentu Europejskiego Rada, stanowiąc większością kwalifikowaną, nie przyjmie wszystkich poprawek, przewodniczący Rady w porozumieniu z przewodniczącym Parlamentu Europejskiego zwołuje komitet pojednawczy w terminie sześciu tygodni. Rada stanowi jednomyślnie w sprawie poprawek, które stały się przedmiotem negatywnej opinii Komisji.

W ramach kolejnego etapu, czyli procedury pojednawczej, zadaniem komitetu pojednawczego, w którego skład wchodzi członkowie Rady lub ich przedstawiciele oraz taka sama liczba członków reprezentujących Parlament Europejski, jest doprowadzenie do porozumienia w sprawie wspólnego projektu większością kwalifikowaną członków Rady lub ich przedstawicieli oraz większością głosów członków reprezentujących Parlament Europejski, w terminie sześciu tygodni od jego zwołania, na podstawie stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady w drugim czytaniu. Komisja uczestniczy w pracach komitetu pojednawczego i podejmuje wszelkie niezbędne inicjatywy na rzecz zbliżenia stanowisk Parlamentu Europejskiego i Rady. Jeżeli w terminie sześciu tygodni od jego zwołania komitet pojednawczy nie zatwierdzi wspólnego projektu, proponowany akt uważa się za nieprzyjęty.

Kolejny etap, czyli trzecie czytanie, polega na tym, że jeżeli w tym terminie komitet pojednawczy zatwierdzi wspólny projekt, Parlament Europejski i Rada dysponują terminem sześciu tygodni od tego zatwierdzenia na przyjęcie danego aktu zgodnie z tym projektem, przy czym Parlament Europejski stanowi większością oddanych głosów, a Rada – większością kwalifikowaną. Jeżeli tak się nie stanie, proponowany akt uważa się za nieprzyjęty. Terminy trzech miesięcy i sześciu tygodni są przedłużane najwyżej, odpowiednio, o miesiąc i o dwa tygodnie, z inicjatywy Parlamentu Europejskiego lub Rady.

5. Udział parlamentów narodowych w zwykłej procedurze ustawodawczej

Jak przewiduje art. 12 lit. a) i b) TUE, parlamenty narodowe aktywnie przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania UE, otrzymując od instytucji UE informacje oraz projekty aktów ustawodawczych UE zgodnie z Protokołem w sprawie roli parlamentów narodowych w UE oraz czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Zgodnie z art. 2 akapit pierwszy i drugi Protokołu (nr 1) w sprawie roli parlamentów narodowych w UE (dalej Protokół nr 1), projekty aktów ustawodawczych kierowane do Parlamentu Europejskiego i do Rady są przekazywane parlamentom narodowym, przy czym przez „projekty aktów ustawodawczych” rozumie się m.in. mające na celu przyjęcie aktu ustawodawczego wnioski Komisji. Stosownie do art. 2 akapit trzeci Protokołu nr 1, projekty aktów ustawodawczych pochodzące od Komisji są przekazywane parlamentom narodowym bezpośrednio przez Komisję równocześnie z ich przekazaniem Parlamentowi Europejskiemu i Radzie.

W myśl art. 3 akapit pierwszy Protokołu nr 1, parlamenty narodowe mogą przysyłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię na temat zgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości, zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Zgodnie bowiem z art. 5 ust. 2 akapit drugi zdanie drugie TUE, parlamenty narodowe czuwają nad przestrzeganiem zasady pomocniczości zgodnie z procedurą przewidzianą w Protokole w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności. Nadto, na podstawie art. 69 TFUE, parlamenty narodowe zapewniają zgodność wniosków i inicjatyw ustawodawczych

przedkładanych w ramach współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych oraz współpracy policyjnej z zasadą pomocniczości, zgodnie z Protokołem w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności.

Jak stanowi art. 4 Protokołu nr 1, termin między przekazaniem parlamentom narodowym projektu aktu ustawodawczego w językach urzędowych UE a datą jego wpisania do wstępnego porządku obrad Rady w celu jego przyjęcia lub przyjęcia stanowiska w ramach procedury ustawodawczej wynosi osiem tygodni. W pilnych przypadkach możliwe są wyjątki, które zostają uzasadnione w akcie lub w stanowisku Rady. Z wyjątkiem przypadków pilnych, które zostały należycie uzasadnione, w ciągu tych ośmiu tygodni nie zawiera się żadnego porozumienia w sprawie projektu aktu ustawodawczego. Z wyjątkiem przypadków pilnych, które zostały należycie uzasadnione, termin między wpisaniem projektu aktu ustawodawczego do wstępnego porządku obrad Rady a przyjęciem stanowiska wynosi dziesięć dni.

Na mocy art. 3 i 4 akapit pierwszy Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności (dalej Protokół nr 2), Komisja przekazuje parlamentom narodowym swoje projekty i swoje zmienione projekty aktów ustawodawczych równocześnie z ich przekazaniem prawodawcy UE, przy czym przez „projekty aktów ustawodawczych” rozumie się wnioski Komisji mające na celu przyjęcie aktu ustawodawczego.

Zgodnie z art. 5 Protokołu nr 2, projekty aktów ustawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. Jak zostało sprecyzowane w tym artykule, każdy projekt aktu ustawodawczego powinien zawierać szczegółowe stwierdzenie umożliwiające ocenę zgodności z zasadami pomocniczości i proporcjonalności. Takie stwierdzenie powinno zawierać dane umożliwiające ocenę skutków finansowych danego projektu aktu oraz, w przypadku dyrektywy, jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, w tym, w stosownym przypadku, dla prawodawstwa regionalnego. Podstawy stwierdzenia, że cel UE może zostać lepiej osiągnięty na poziomie UE, są uzasadniane na podstawie wskaźników jakościowych, a tam gdzie to możliwe, ilościowych. Projekty aktów ustawodawczych biorą pod uwagę konieczność zminimalizowania wszelkich obciążeń finansowych lub administracyjnych nakładanych na UE, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.

Stosownie do art. 6 akapit pierwszy Protokołu nr 2, każdy parlament narodowy lub każda izba parlamentu narodowego może, w terminie ośmiu tygodni od daty przekazania projektu aktu ustawodawczego, przesłać przewodniczącym Parlamentu Europejskiego, Rady i Komisji uzasadnioną opinię zawierającą powody, dla których uznaje, że dany projekt nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Do parlamentu narodowego lub izby parlamentu narodowego należy konsultowanie się, w stosownym przypadku, z parlamentami regionalnymi mającymi kompetencje ustawodawcze.

Postanowienia zawarte w art. 7 Protokołu nr 2 przewidują, że Parlament Europejski, Rada i Komisja uwzględniają uzasadnione opinie wydane przez parlamenty narodowe lub izbę parlamentu narodowego. Każdy parlament narodowy dysponuje dwoma głosami rozdzielonymi w zależności od krajowego systemu parlamentarnego. W dwuizbowym krajowym systemie parlamentarnym każda z izb dysponuje jednym głosem. W przypadku gdy uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym, projekt zostaje poddany ponownej analizie. Po ponownej analizie, Komisja może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Decyzja ta musi być uzasadniona. Ponadto, jeżeli w ramach zwykłej procedury ustawodawczej uzasadnione opinie o niezgodności wniosku dotyczącego aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości stanowią co najmniej zwykłą większość głosów

przyznanych parlamentom narodowym, wniosek zostaje poddany ponownej analizie. Po ponownej analizie Komisja może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu wniosku. Jeżeli Komisja postanowi podtrzymać wniosek, powinna przedstawić uzasadnioną opinię określającą przyczyny, dla których uważa, że wniosek ten jest zgodny z zasadą pomocniczości. Wspomniana uzasadniona opinia, a także uzasadnione opinie parlamentów narodowych, powinny zostać przekazane prawodawcy UE w celu ich wzięcia pod uwagę w ramach procedury ustawodawczej, co odbywa się następująco: przed zakończeniem pierwszego czytania prawodawca (Parlament Europejski i Rada) rozważa zgodność wniosku ustawodawczego z zasadą pomocniczości, biorąc w szczególności pod uwagę powody podane i podzielane przez większość parlamentów narodowych, jak również uzasadnioną opinię Komisji i jeżeli większością głosów wynoszącą 55% członków Rady lub większością głosów oddanych w Parlamencie Europejskim prawodawca stwierdzi, że jego zdaniem wniosek nie jest zgodny z zasadą pomocniczości, wniosek ustawodawczy nie będzie dalej analizowany.

Co szczególnie istotne, na mocy art. 8 akapit pierwszy Protokołu nr 2, Trybunał Sprawiedliwości UE jest właściwy do orzekania w zakresie skarg w sprawie naruszenia przez akt ustawodawczy zasady pomocniczości wniesionych przez państwo członkowskie zgodnie z zasadami określonymi w artykule 263 TFUE lub przekazanych przez nie zgodnie z jego porządkiem prawnym w imieniu jego parlamentu narodowego lub izby tego parlamentu.

Skarga państwa członkowskiego oparta na art. 8 akapit pierwszy Protokołu nr 2 może zatem podnosić zarzut naruszenia procedur obowiązujących przy dokonywanej przez parlamenty narodowe kontroli *ex ante* aktów ustawodawczych, zgodnie z warunkami określonymi w art. 4 - 7 tego Protokołu. Dotyczy to naruszenia przez Komisję obowiązku przekazywania projektów oraz zmian projektów aktów ustawodawczych (art. 4), zaniechania uzasadnienia umożliwiającego ocenę zgodności projektu z zasadami pomocniczości i proporcjonalności, w szczególności w zakresie umożliwiającym ocenę skutków finansowych danego projektu aktu oraz w przypadku dyrektywy jej skutków dla regulacji wprowadzanych przez państwa członkowskie, w tym dla prawodawstwa regionalnego (art. 5), a także naruszenia procedur postępowania po otrzymaniu przez daną instytucję opinii parlamentu narodowego, przewidzianych w art. 7 protokołu³⁶.

6. Udział Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w zwykłej procedurze ustawodawczej

Zgodnie z art. 13 ust. 4 TUE oraz art. 300 ust. 1 TFUE, Parlament Europejski, Rada i Komisja są wspomagane przez Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów, które pełnią funkcje doradcze.

W myśl art. 304 TFUE, Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest konsultowany przez Parlament Europejski, Radę lub Komisję w przypadkach przewidzianych w Traktatach. Może być konsultowany przez te instytucje w przypadkach, gdy uznają to za stosowne. Może on wydawać opinie z własnej inicjatywy w przypadkach, gdy uzna to za stosowne. Parlament Europejski, Rada lub Komisja wyznaczają Komitetowi, jeśli uznają to za niezbędne, termin na dostarczenie opinii, który nie może być krótszy niż miesiąc od daty skierowania do przewodniczącego zawiadomienia w tej sprawie. Po upływie wyznaczonego terminu brak opinii nie stanowi przeszkody w podjęciu dalszych działań. Opinia Komitetu, jak również protokół z obrad, są przesyłane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji.

³⁶ K. Scheuring [w:] *Traktat o funkcjonowaniu...*, art. 263.

Podobnie, na mocy art. 307 TFUE, Komitet Regionów jest konsultowany przez Parlament Europejski, Radę lub Komisję w przypadkach przewidzianych w Traktatach oraz we wszelkich innych przypadkach, w szczególności gdy mają one związek ze współpracą transgraniczną, o ile jedna z tych instytucji uzna to za stosowne. Parlament Europejski, Rada lub Komisja wyznaczają Komitetowi, jeśli uznają to za niezbędne, termin na dostarczenie opinii, który nie może być krótszy niż miesiąc od daty skierowania do przewodniczącego zawiadomienia w tej sprawie. Po upływie wyznaczonego terminu brak opinii nie stanowi przeszkody w podjęciu dalszych działań. W przypadku gdy Komitet Ekonomiczno-Społeczny jest konsultowany na mocy art. 304 TFUE, Komitet Regionów jest informowany przez Parlament Europejski, Radę lub Komisję o żądaniu wydania opinii. Komitet Regionów może, jeśli uzna, że wchodzi w grę specyficzne interesy regionalne, wydać opinię w tym przedmiocie. Może on wydawać opinie z własnej inicjatywy w przypadkach, gdy uzna to za stosowne. Opinia Komitetu, jak również protokół z obrad są przesyłane Parlamentowi Europejskiemu, Radzie i Komisji.

III

OCENA PRZYJĘCIA I TREŚCI AKTÓW PRAWNYCH PAKTU

1. Pakt o migracji i azylu

Pierwsze wnioski legislacyjne dotyczące reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego Komisja Europejska przedstawiła w 2016 r.:

- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 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] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona), Bruksela, dnia 4.5.2016 r., COM(2016) 272 final;

- Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), Bruksela, dnia 13.7.2016 r., COM(2016) 465 final;

- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Bruksela, dnia 13.7.2016 r., COM(2016) 466 final;

- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE, Bruksela, dnia 13.7.2016 r., COM(2016) 467 final;

- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijne ramy przesiedleń i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014, Bruksela, dnia 13.7.2016 r., COM(2016) 468 final.

Nowy pakt o migracji i azylu z 2020 r. zachowywał osiągnięte kompromisy w sprawie przedstawionych już wniosków i dodawał nowe elementy w celu zapewnienia równowagi potrzebnej we wspólnych ramach, łączących wszystkie aspekty polityki azylowej i migracyjnej³⁷. Komunikatowi w sprawie nowego paktu o migracji i azylu towarzyszył szereg wniosków legislacyjnych:

- 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 r., COM(2020) 610 final;

- Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE, Bruksela, dnia 23.9.2020 r., COM(2020) 611 final;

- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzające kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817, Bruksela, dnia 23.9.2020 r., COM(2020) 612 final;

- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu, Bruksela, dnia 23.9.2020 r., COM(2020) 613 final;

- Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją] i rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie przesiedleń] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818, Bruksela, dnia 23.9.2020 r., COM(2020) 614 final.

Następnie Komisja przedłożyła jeszcze:

- Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2019/816 ustanawiające scentralizowany system służący do ustalania państw członkowskich posiadających informacje o wyrokach skazujących wydanych wobec obywateli państw trzecich i bezpaństwowców (ECRISTCN) na potrzeby uzupełnienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych i rozporządzenie (UE) 2019/818 w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze współpracy policyjnej i sądowej, azylu i migracji oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 i (UE) 2019/816 do celów wprowadzenia kontroli przesiewowej

³⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, Bruksela, dnia 23.9.2020 r. COM(2020) 609 final, s. 2.

obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych, Bruksela, dnia 2.3.2021 r., COM(2021) 96 final.

W sprawie wniosków legislacyjnych odbyły się dwie pełne rundy konsultacji ze wszystkimi państwami członkowskimi, Parlamentem Europejskim, parlamentami krajowymi, społeczeństwem obywatelskim, partnerami społecznymi i przedsiębiorstwami. We wrześniu 2022 r. pięć rotacyjnych Prezydencji Rady uzgodniło z Parlamentem Europejskim wspólny plan działania dotyczący zaplanowania, koordynacji i wdrożenia harmonogramu negocjacji w sprawie paktu. W grudniu 2023 r. Parlament Europejski i Rada osiągnęły porozumienie polityczne w sprawie pięciu podstawowych elementów paktu³⁸. W dniu 10 kwietnia 2024 r. Parlament Europejski przyjął pakt, czyli dziesięć składających się na niego aktów prawnych³⁹. Rada uczyniła to samo w dniu 14 maja 2024 r.⁴⁰

Parlament Europejski i Rada były zobowiązane, na mocy przytoczonych wyżej postanowień traktatowych, stanowić zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, natomiast konsultacja z Komitetem Ekonomiczno-Społecznym i Komitetem Regionów nie była obligatoryjna, gdyż właściwe postanowienia traktatowe jej nie przewidują, wbrew informacjom widniejącym w bazie EUR-Lex, które zostały wykorzystane w dalszej części niniejszej opinii do zbadania okoliczności faktycznych związanych z przyjęciem aktów składających się na pakt o migracji i azylu. Komisja była natomiast zobowiązana przekazać wnioski legislacyjne parlamentom narodowym, zgodnie z powołanymi wyżej postanowieniami Protokołów nr 1 i nr 2. Odbywało się to więc nie tylko „do celów informacyjnych”, wbrew informacjom widniejącym w bazie EUR-Lex.

Przed przystąpieniem do dalszej analizy należy zaznaczyć, że nie przedstawiono tu informacji na temat wniosków legislacyjnych Komisji, nad którymi zaprzestano prac w związku z brakiem porozumienia między państwami członkowskimi. Jak wskazała Komisja Europejska:

Chociaż w odniesieniu do wielu z tych wniosków poczyniono znaczne postępy, a współprawodawcy osiągnęli wstępne porozumienia polityczne w kwestii wniosków dotyczących rozporządzenia o kwalifikowaniu, dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania, rozporządzenia ustanawiającego unijne ramy przesiedleń, rozporządzenia Eurodac i pierwszego wniosku ustanawiającego Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu, to jednak w odniesieniu do wniosków dotyczących rozporządzenia dublińskiego i rozporządzenia w sprawie procedury azylowej osiągnięto mniejsze postępy, głównie ze względu na rozbieżne stanowiska w Radzie. Oprócz porozumienia co do pełnej reformy wystarczającego poparcia nie uzyskało także uzgodnienie jedynie niektórych wniosków odnoszących się do reformy azylowej⁴¹.

Wznawiając prace nad reformą wspólnego europejskiego systemu azylowego, Komisja przypomniała, że:

W konkluzjach Rady Europejskiej z dnia 28 czerwca 2018 r. wezwano do przeprowadzenia reformy rozporządzenia dublińskiego w oparciu o równowagę między odpowiedzialnością a solidarnością, uwzględniając osoby sprowadzone na ląd na skutek operacji poszukiwawczo-ratowniczych⁴².

³⁸ *Pakt o migracji i azylu*, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-of-life/migration-and-asylum/pact-migration-and-asylum_pl#dokumenty (dostęp: 24.07.2024 r.).

³⁹ *Parlament Europejski przyjmuje nowy pakt o migracji i azylu*, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20240408IPR20290/parlament-europejski-przyjmuje-nowy-pakt-o-migracji-i-azylu> (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁴⁰ *Rada przyjmuje unijny pakt o migracji i azylu*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/> (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁴¹ COM(2020) 610 final, s. 3-4.

⁴² COM(2020) 610 final, s. 110.

W konkluzjach tych⁴³, w części poświęconej migracji, o reformie wspólnego europejskiego systemu azylowego wspomina się w dwóch miejscach – w pierwszym w powiązaniu z zasadą dobrowolności i w drugim, gdzie mowa jest już o samej tej reformie. Pierwszy fragment brzmi następująco:

*Na terytorium UE, zgodnie z prawem międzynarodowym, należy wspólnie zająć się osobami uratowanymi, przekazując je do centrów kontroli ustanowionych w państwach członkowskich na zasadzie dobrowolności, gdzie szybkie i bezpieczne procedury pozwolą, przy pełnym wsparciu UE, odróżnić nielegalnych migrantów, którzy zostaną odesłani, od osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, do których zastosowanie będzie mieć zasada solidarności. Wszystkie środki dotyczące tych centrów kontroli, również relokacje i przesiedlenia, będą podejmowane **na zasadzie dobrowolności, bez naruszania reformy systemu dublińskiego** (podkr. moje, I.W.)⁴⁴.*

Gdy mowa jest o zasadzie dobrowolności, nie można pominąć – znajdującego się w bezpośrednim sąsiedztwie i bez wątpienia odnoszącego się do poprzedzającej go wypowiedzi - wyrażenia „bez naruszania reformy systemu dublińskiego”, oznaczającego prymat zasad, zgodnie z którymi reforma ta zostaje przeprowadzona. O zasadach tych mówi zaś drugi fragment, który należy przywołać:

Co do reformy na rzecz nowego wspólnego europejskiego systemu azylowego, znaczny postęp osiągnięto także dzięki nieustrudzonym wysiłkom prezydencji bułgarskiej i poprzednich prezydencji. Niektóre dossier są już bliskie finalizacji. Należy wypracować konsensus w sprawie rozporządzenia dublińskiego, tak aby zreformować je w oparciu o równowagę między odpowiedzialnością a solidarnością, uwzględniając osoby wysadzone na ląd na skutek operacji poszukiwawczo-ratowniczych. Niezbędna jest także dalsza analiza wniosku dotyczącego procedur azylowych. Rada Europejska zwraca uwagę na potrzebę pilnego znalezienia rozwiązania dotyczącego całego pakietu i wzywa Radę, aby dalej prowadziła prace z myślą o jak najszybszym ich ukończeniu. (...) ⁴⁵

Reforma miała być zatem przeprowadzona „w oparciu o równowagę między odpowiedzialnością a solidarnością, uwzględniając osoby wysadzone na ląd na skutek operacji poszukiwawczo-ratowniczych”. To zasady odpowiedzialności i solidarności miały stanowić ramy reformy. Nie mogło być inaczej, skoro art. 80 TFUE, jak wyżej wspomniano, wprowadza jako obligatoryjne zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności w odniesieniu do wspólnej polityki w dziedzinie azylu. Bez wątpienia ta część konkluzji jest bezpośrednim nawiązaniem do art. 80 TFUE, a nie sformułowaniem przypadkowym. Z tego również względu tę część konkluzji należy traktować jako określającą główne zasady, a w istocie przypominającą zasady traktatowe, i dlatego we wcześniej cytowanym fragmencie znalazło się wyrażenie „bez naruszania reformy systemu dublińskiego”. Oba te fragmenty łącznie należy odczytywać w ten sposób, że w pierwszym rzędzie powinny zostać wdrożone zasady odpowiedzialności i solidarności, a w dalszej kolejności zasada dobrowolności. Wyrażenie „na zasadzie dobrowolności, bez naruszania reformy systemu dublińskiego” jest na tyle jasne i precyzyjne, że do zrozumienia jego znaczenia i zakresu wystarcza wykładnia językowa, na której w związku z tym należy poprzestać.

Co do konsensusu, to oczywistym jest, że odnosi się on do konsensusu w Radzie Europejskiej, a nie Radzie, ponieważ w myśl Traktatów tylko Rada Europejska podejmuje decyzje w drodze

⁴³ <https://www.consilium.europa.eu/media/35952/28-euco-final-conclusions-pl.pdf> (dostęp: 29.07.2024 r.).

⁴⁴ Pkt I.6.

⁴⁵ Pkt I.12.

konsensusu i Rada Europejska nie może zmieniać Traktatów w drodze konkluzji, wprowadzając w Radzie sposób podejmowania decyzji nieprzewidziany w Traktatach.

Wracając do kwestii materialnych, przedstawionej wyżej interpretacji konkluzji Rady Europejskiej odpowiada w pełni reforma zaproponowana przez Komisję. Jak czytamy w uzasadnieniu cytowanego już wniosku legislacyjnego dotyczącego reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego:

W niniejszym wniosku przewidziano nowy mechanizm solidarności – elastyczny i opracowany w sposób pozwalający na jego dostosowanie do indywidualnych sytuacji wynikających z poszczególnych wyzwań związanych z migracją, z jakimi mierzą się państwa członkowskie, poprzez określenie środków solidarnościowych, spośród których państwa członkowskie mogą wybrać te stanowiące ich wkład. To nowe podejście do solidarności zapewnia nieustanne i zróżnicowane wsparcie dla państw członkowskich znajdujących się pod presją lub zagrożonych znalezieniem się pod presją i obejmuje szczególny proces odniesienia się do specyfiki prowadzenia na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych. Ponadto państwa członkowskie będą mogły zaoferować dobrowolny wkład w dowolnym momencie. Komisja zapewni ciągłą koordynację takich środków⁴⁶.

Nadto:

Państwo członkowskie może w dowolnym momencie zwrócić się o dobrowolne wsparcie solidarnościowe ze strony innych państw członkowskich. Każde państwo członkowskie może wnieść dobrowolny wkład na rzecz tego państwa członkowskiego, w tym poprzez relokację osób ubiegających się o ochronę międzynarodową podlegających procedurze granicznej zgodnie z rozporządzeniem (UE) XXX/XXX [rozporządzenie w sprawie procedury azylowej] lub nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Ponadto państwa członkowskie mogą, na zasadzie dobrowolności, wnieść wkłady mające na celu zwiększenie zdolności państw członkowskich w obszarze azylu, przyjmowania i powrotów oraz wymiaru zewnętrznego. Państwa członkowskie, które wniosły wkład lub planują wnieść wkład w postaci środków solidarnościowych, informują o tym Komisję przez złożenie planu wsparcia solidarnościowego stanowiącego załącznik do niniejszego wniosku. Jeżeli takie dobrowolne wkłady odpowiadają środkom określonym w akcie wykonawczym w sprawie presji migracyjnej, poziom wkładów wniesionych przez państwa członkowskie zostanie odliczony od udziału wskazanego w akcie wykonawczym⁴⁷.

W przyjętym na podstawie tego wniosku akcie, tj. omówionym w dalszej części rozporządzeniu o zarządzaniu azylem i imigracją, w motywie 22 prawodawca unijny wskazał, że:

W celu zapewnienia sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, solidarności zapisanej w art. 80 TFUE oraz równowagi starań między państwami członkowskimi, należy ustanowić obowiązkowy mechanizm solidarności, zapewniający skuteczne wsparcie państw członkowskich znajdujących się pod presją migracyjną oraz zapewniający szybki dostęp do sprawiedliwych i skutecznych procedur udzielania ochrony międzynarodowej. Mechanizm taki powinien umożliwiać zastosowanie różnego rodzaju środków solidarnościowych mających taką samą wartość oraz powinien być elastyczny i możliwy do szybkiego dostosowania do zmieniającego się charakteru wyzwań związanych z migracją. Reagowanie solidarnościowe należy opracować odrębnie w każdym przypadku, aby było dostosowane do potrzeb danego państwa członkowskiego.

⁴⁶ COM(2020) 610 final, s. 2.

⁴⁷ COM(2020) 610 final, s. 24.

Z kolei w motywie 31 prawodawca unijny wyjaśnił, że:

Do funkcjonowania mechanizmu solidarności należy stosować zgodnie z zasadą obowiązkowego sprawiedliwego podziału klucz referencyjny określony na podstawie liczby ludności i wielkości PKB państw członkowskich, umożliwiający ustalenie ogólnego wkładu każdego z państw członkowskich. Państwo członkowskie może, na zasadzie dobrowolności, wnieść ogólny wkład powyżej swojego obowiązkowego sprawiedliwego udziału, aby pomóc państwom członkowskim znajdującym się pod presją migracyjną. Podczas realizacji rocznej puli solidarnościowej państwa członkowskie wnoszące wkład powinny wykonać swój deklarowany wkład proporcjonalnie do ich ogólnego deklarowanego wkładu, tak aby każdorazowo gdy mają być wykorzystane środki solidarnościowe objęte pulą te państwa członkowskie wносиły wkład zgodnie z zasadą sprawiedliwego podziału. Aby zagwarantować funkcjonowanie niniejszego rozporządzenia, państwa członkowskie wnoszące wkład nie powinny być zobowiązane do wykonania swoich deklarowanych wkładów solidarnościowych wobec państwa członkowskiego będącego beneficjentem, w przypadku gdy Komisja zidentyfikowała w tym państwie członkowskim będącym beneficjentem niedociągnięcia systemowe w odniesieniu do zasad określonych w części III niniejszego rozporządzenia, które mogłyby mieć poważne negatywne konsekwencje dla funkcjonowania niniejszego rozporządzenia.

Zgodnie zaś z art. 56 ust. 2 powołanego rozporządzenia, rodzajami środków solidarnościowych, które uznaje się za mające taką samą wartość, są: relokacja, wkłady finansowe, alternatywne środki solidarnościowe. Relokacja nie jest więc obowiązkowa, podobnie jak nie są obowiązkowe wkłady finansowe. Obowiązkowa jest natomiast partycypacja w mechanizmie solidarnościowym, ponieważ nie może być inaczej w świetle brzmienia art. 80 TFUE. Nie mamy tam wszak sformułowania „Polityki Unii, o których mowa w niniejszym rozdziale, oraz ich wprowadzanie w życie **mogą podlegać** (podkr. moje, I.W.) zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej”, lecz „Polityki Unii, o których mowa w niniejszym rozdziale, oraz ich wprowadzanie w życie **podlegają** (podkr. moje, IW.) zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej”. Natomiast, jak wynika z różnych zacytowanych fragmentów nowego aktu, realizuje on zasadę dobrowolności na różne sposoby. Zasada dobrowolności została więc zrealizowana bez naruszania zasad odpowiedzialności i solidarności, dokładnie w taki sposób, jaki został przewidziany w konkluzjach Rady Europejskiej.

Należy jeszcze raz podkreślić, że ani brzmienie konkluzji Rady Europejskiej nie powinno być sprzeczne z Traktatami ani, tym bardziej, interpretacja ich treści nie powinna stać w sprzeczności z Traktatami, w tym przypadku z art. 80 TFUE.

Jak wskazuje się w komentarzach do tego artykułu, zawarta w nim klauzula solidarności zajmuje w Traktatach wyjątkowe miejsce, ponieważ uwzględnia fakt, że w polityce azylowej w sposób oczywisty istnieje szczególnie wysoka potrzeba solidarności. Jednocześnie artykuł ten sformułowany jest w sposób raczej niejasny i niekonkretny, co osłabia jego siłę normatywną i – co za tym idzie – możliwość kontroli sądowej wykonujących go aktów prawa wtórnego, czego konsekwencją jest daleko idąca swoboda instytucji UE w zakresie interpretowania pojęcia „odpowiednie środki” służące wpieraniu solidarności i sprawiedliwego podziału solidarności⁴⁸.

⁴⁸ D. Saracino, *Solidarität in der Asylpolitik der Europäischen Union*, Wiesbaden, s. 62 – 63.

Nawet gdyby przyjąć, że możliwa jest inna interpretacja konkluzji Rady Europejskiej i przyjęte w odpowiedzi na nie poszczególne akty prawne składające się na pakt o migracji i azylu są sprzeczne z tą interpretacją, to należy z całą mocą podkreślić, że potencjalna sprzeczność treści tych aktów z konkluzjami Rady Europejskiej nie podlega kontroli sądowej w trybie art. 263 TFUE (ani w żadnym innym trybie).

Jak bowiem orzekł Trybunał Sprawiedliwości:

Co się tyczy ewentualnego „politycznego” przełożenia konkluzji Rady Europejskiej z dni 25 i 26 czerwca 2015 r., zarówno na prawo inicjatywy ustawodawczej Komisji, jak też na reguły głosowania w Radzie przewidziane w art. 78 ust. 3 TFUE, tego rodzaju wpływ, nawet gdyby się potwierdził i był przedmiotem dyskusji w ramach Rady Europejskiej, nie może stanowić dla Trybunału podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji.

Otóż z jednej strony prawo inicjatywy ustawodawczej przyznane Komisji na mocy art. 17 ust. 2 TUE oraz art. 289 TFUE wpisuje się w ramy zasady podziału uprawnień określonej w art. 13 ust. 2 TUE, a ujmując rzecz szerzej, stanowi wyraz zasady równowagi instytucjonalnej, charakterystycznej dla struktury instytucjonalnej Unii, która oznacza, że to Komisja ma prawo do decydowania o przedstawieniu wniosku w sprawie aktu ustawodawczego. W tym kontekście to do Komisji – która zgodnie z art. 17 ust. 1 TUE wpiera ogólny interes Unii i podejmuje w tym celu odpowiednie inicjatywy – należy też określenie przedmiotu, celu i treści tego wniosku (zob. podobnie wyrok z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 64, 70).

Zasady te pozostają aktualne również na gruncie prawa inicjatywy Komisji w kontekście przyjmowania, na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, aktów nieustawodawczych takich jak zaskarżona decyzja. W tym względzie, jak również zauważył rzecznik generalny w pkt 145 opinii, art. 78 ust. 3 TFUE nie uzależnia prawa inicjatywy Komisji od uprzedniego przyjęcia konkluzji przez Radę Europejską na mocy art. 68 TFUE.

Z drugiej strony art. 78 ust. 3 TFUE uprawnia Radę do przyjmowania środków większością kwalifikowaną, co też Rada zrobiła, przyjmując zaskarżoną decyzję. Zasada równowagi instytucjonalnej nie pozwala Radzie Europejskiej na zmianę tej reguły głosowania poprzez narzucenie Radzie, w konkluzjach przyjmowanych na podstawie art. 68 TFUE, reguły głosowania jednomyślnego.

Jak bowiem wynika z orzecznictwa Trybunału, w zakresie, w jakim normy regulujące sposób kształtowania się woli instytucji Unii ustanowione są przez traktaty i nie pozostają do dyspozycji ani państw członkowskich, ani samych instytucji, jedynie traktaty mogą – w szczególnych przypadkach – upoważnić instytucję do zmiany ustanowionej w nich procedury decyzyjnej (wyrok z dnia 10 września 2015 r., Parlament/Rada, C-363/14, EU:C:2015:579, pkt 43)⁴⁹.

Należy także przypomnieć, że Rzeczpospolita Polska podnosiła już zarzut „naruszenia kompetencji Rady Europejskiej określonych w art. 15 TUE oraz naruszenia zasady lojalnej współpracy”. Trybunał zarzut ten oddalił jako bezzasadny, uzasadniając swoje stanowisko następująco:

Rzeczpospolita Polska wywodzi również argument z faktu, że Rada Europejska wskazała, iż EU ETS powinien być powiązany z instrumentem stabilizacji rynku „zgodnie z wnioskiem Komisji”, który – w momencie gdy Rada Europejska wyraziła się w ten sposób – przewidywał, że MSR wejdzie w życie w roku 2021.

⁴⁹ Wyrok C-643/15 i C-647/15, pkt 145 – 149.

W tym względzie należy przypomnieć, że w art. 15 ust. 1 TUE zadania Rady Europejskiej zostały określone w ten sposób, że nadaje ona „Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. W postanowieniu tym uściślono, że instytucja ta „nie pełni funkcji prawodawczej”.

Kompetencje prawodawcze zastrzeżone dla Parlamentu i Rady w art. 14 ust. 1 TUE i w art. 16 ust. 1 TUE, które wpisują się w ramy zasady podziału uprawnień określonej w art. 13 ust. 2 TUE, a ujmując rzecz szerzej, stanowią wyraz zasady równowagi instytucjonalnej, charakterystycznej dla struktury instytucjonalnej Unii, oznaczają natomiast, że ustalanie treści aktu prawodawczego leży w gestii wyłącznie tych instytucji (zob. podobnie, w odniesieniu do inicjatywy prawodawczej przyznanej Komisji, wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 146).

Tymczasem, jak wskazał rzecznik generalny w pkt 33 opinii, interpretowanie odniesienia do wniosku Komisji z 2014 r. jako nakazu ze strony Rady Europejskiej, aby wprowadzić MSR dopiero od 2021 r., prowadziłoby, po pierwsze, do zredukowania roli Parlamentu i Rady jedynie do rejestrowania konkluzji Rady Europejskiej, a po drugie, do przypisania tej ostatniej prawa do bezpośredniego ingerowania w sferę ustawodawczą, z naruszeniem zasady podziału uprawnień przewidzianej w art. 13 ust. 2 TUE.

Ponadto postulowane polityczne przełożenie konkluzji Rady Europejskiej na prawo inicjatywy prawodawczej Parlamentu i Rady nie może stanowić podstawy do stwierdzenia nieważności zaskarżonej decyzji przez Trybunał (zob. podobnie wyrok z dnia 6 września 2017 r., Słowacja i Węgry/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 145).

Pierwszą część zarzutu drugiego należy zatem oddalić jako bezzasadną.

W świetle powyższych rozważań należy oddalić także drugą część zarzutu drugiego.

Jak bowiem wynika z pkt 85 niniejszego wyroku, wykładnia, którą proponuje skarżące państwo członkowskie, skutkowałaby naruszeniem kompetencji legislacyjnych Parlamentu i Rady na rzecz poszanowania woli politycznej wyrażonej przez Radę Europejską.

Tymczasem zgodnie z utrwalonym orzecnictwem lojalna współpraca między instytucjami Unii, przewidziana w art. 13 ust. 2 TUE, jest prowadzona w poszanowaniu granic uprawnień przyznanych w traktatach każdej instytucji. Obowiązek wynikający z tego postanowienia nie może zatem zmienić wspomnianych uprawnień (zob. podobnie w szczególności wyroki: z dnia 14 kwietnia 2015 r., Rada/Komisja, C-409/13, EU:C:2015:217, pkt 64 i przytoczone tam orzecznictwo; a także z dnia 6 października 2015 r., Rada/Komisja, C-73/14, EU:C:2015:663, pkt 84 i przytoczone tam orzecznictwo). W konsekwencji współpraca ta nie może stanowić ingerencji w wykonywanie kompetencji przez daną instytucję, z korzyścią dla innej instytucji⁵⁰.

Na koniec można jeszcze oddać głos Sądowi:

Następnie należy przypomnieć, że art. 15 ust. 1 TUE stanowi, że „Rada Europejska nadaje Unii impulsy niezbędne do jej rozwoju i określa ogólne kierunki i priorytety polityczne. Rada Europejska nie pełni funkcji prawodawczej”.

Tymczasem trzeba zauważyć, że przepis ten nie stoi na przeszkodzie temu, aby Rada Europejska mogła wyrazić swoje stanowisko w kwestii będącej przedmiotem procedury ustawodawczej.

Należy wreszcie przypomnieć, że przełożenie polityczne konkluzji Rady Europejskiej na prawo inicjatywy ustawodawczej Parlamentu i Rady nie może stanowić podstawy do stwierdzenia przez Sąd nieważności zaskarżonej decyzji (zob. podobnie wyroki: z dnia 6 września 2017 r.,

⁵⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 21 czerwca 2018 r., C-5/16, Polska przeciwko Parlamentowi i Radzie, ECLI:EU:C:2018:483, pkt 82 – 90.

Słowacja/Rada, C-643/15 i C-647/15, EU:C:2017:631, pkt 145; z dnia 21 czerwca 2018 r., Polska/Parlament i Rada, C-5/16, EU:C:2018:483, pkt 86)⁵¹.

Z powyższych względów, w dalszej części analizy zagadnienie zgodności poszczególnych aktów prawnych składających się na pakt o migracji i azylu z konkluzjami Rady Europejskiej nie będzie poruszane.

2. Dyrektywa o przyjmowaniu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1346 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (Dz.U. L, 2024/1346, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/dir/2024/1346/oj>), w niniejszej opinii jako **dyrektywa (UE) 2024/1346 lub dyrektywa recepcyjna**

2.1. Umocowania

Zgodnie z treścią umocowań, dyrektywa recepcyjna została przyjęta przez Parlament Europejski i Radę na podstawie wniosku Komisji Europejskiej, po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym, po uwzględnieniu opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i opinii Komitetu Regionów, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Podstawą prawną przyjęcia tego aktu ustawodawczego jest TFUE, w szczególności jego art. 78 ust. 2 lit. f).

Zgodność ze stanem faktycznym zawartego w umocowaniach oświadczenia dotyczącego procedury potwierdzają informacje na temat procedury zawarte w bazie aktów prawnych UE EUR-Lex⁵² oraz na stronie Obserwatorium Legislacyjnego Parlamentu Europejskiego⁵³. Komisja przyjęła – wyżej powołany – wniosek ustawodawczy (odbiorca do celów przyjęcia aktu: Parlament Europejski, Rada oraz odbiorca do celów informacyjnych: Europejski Inspektor Ochrony Danych, a także konsultacja obligatoryjna: Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, parlamenty narodowe), Komitet Ekonomiczno-Społeczny przedstawił opinię (w dniu 14 grudnia 2016 r.), Komitet Regionów przedstawił opinię (w dniu 8 lutego 2017 r.). Parlament Europejski stanowisko w pierwszym czytaniu przyjął w dniu 10 kwietnia 2024 r. (głosów za 398, przeciw 162, wstrzymujących się 60). Zatwierdzenie przez Radę tego stanowiska nastąpiło w dniu 14 maja 2024 r. (głosów za 20, reprezentujących 83,45% populacji UE, przeciw 3, reprezentujące 12,84% populacji UE, wstrzymujących się 2, reprezentujące 3,71% populacji UE, przy 2 państwach nieuczestniczących). Kolejne etapy procedury to zatwierdzenie przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Rady w dniu 14 maja 2024 r. (podpis) i publikacja w dniu 22 maja 2024 r. W pracach nad aktem aktywnie uczestniczyły na poziomie UE parlamenty narodowe z 4 państw członkowskich (5 dokumentów), bez takiego udziału parlamentu polskiego. Treść umocowań potwierdzają również informacje na stronie EU Law Tracker⁵⁴.

⁵¹ Wyrok Sądu z 12 grudnia 2019 r., *Tápias przeciwko Radzie*, ECLI:EU:T:2019:856, pkt 115 – 117.

⁵² <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=CELEX:32024L1346&qid=1721817594406> (dostęp: 24.07.2024 r.)

⁵³ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0222\(OLP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0222(OLP)) (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁵⁴ https://law-tracker.europa.eu/procedure/2016_222 (dostęp: 24.07.2024 r.).

Wskazaną w umocowaniach podstawę prawną należy przeanalizować, odwołując się do postanowień traktatowych przytoczonych w pierwszej części niniejszej opinii.

Zgodnie z normą prawa pierwotnego UE zawartą w art. 78 ust. 2 lit. f) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą, do celów rozwijania przez UE wspólnej polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającej na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającej na celu zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*, a przy tym zgodnej 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.

Podstawa prawna została zatem właściwie wybrana, zarówno co do celu, jaki ma być osiągnięty, jak i upoważnienia do podjęcia działań służących osiągnięciu tego celu.

2.2. Uzasadnienie ogólne podjętego działania normatywnego

W pierwszych motywach przypomniano, że wspólna polityka azylowa jest integralną częścią celu UE, jakim jest stopniowe ustanowienie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości otwartej dla obywateli państw trzecich i dla bezpaństwowców, którzy ubiegają się o ochronę w UE, a tym samym potwierdzenie zasady *non-refoulement*. Polityka taka powinna być regulowana zasadą solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności (motyw 2). Wskazano także, że pomimo postępów poczynionych w rozwoju wspólnego europejskiego systemu azylowego między państwami członkowskimi nadal istnieją znaczne różnice, jeśli chodzi o stosowane procedury, warunki przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, wskaźniki udzielania ochrony międzynarodowej oraz rodzaj ochrony przyznawanej osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej. Różnice te stanowią istotny czynnik napędzający wtórne przemieszczanie się oraz podważają cel, jakim jest zapewnienie równego traktowania wszystkich osób ubiegających się o ochronę międzynarodową niezależnie od tego, w jakim miejscu w UE występują z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej (motyw 3). Wyjaśniono też, że warunki przyjmowania w państwach członkowskich nadal bardzo się różnią, w szczególności pod względem norm przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Bardziej zharmonizowane normy przyjmowania ustalone na odpowiednim poziomie we wszystkich państwach członkowskich przyczynią się do równego traktowania i do bardziej sprawiedliwego rozmieszczenia osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w całej UE (motyw 5). Wspomniano o zapewnieniu państwom członkowskim odpowiedniego wsparcia we wdrażaniu norm przyjmowania określonych w nowej dyrektywie, w tym państwom członkowskim, których systemy azylowe znajdują się pod szczególną i nieproporcjonalną presją, w szczególności ze względu na ich położenie geograficzne lub sytuację demograficzną (motyw 6). Aby zapewnić równe traktowanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w całej Unii, nowa dyrektywa powinna być stosowana na wszystkich etapach i we wszystkich rodzajach procedur przyznawania ochrony międzynarodowej, we wszystkich miejscach oraz ośrodkach zakwaterowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i tak długo, jak są one uprawnione do pozostawania na terytorium państw członkowskich jako osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową (motyw 7). Innym ważnym elementem tej części analizowanego aktu jest stwierdzenie, że należy ustanowić normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, które są wystarczające do zapewnienia im odpowiedniego poziomu życia i porównywalnych warunków życia we

wszystkich państwach członkowskich oraz że harmonizacja warunków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową powinna pomóc w ograniczaniu wtórnego przemieszczania się tych osób, na które wpływ ma zróżnicowanie warunków ich przyjmowania (motyw 11).

Takie uzasadnienie należy uznać za wystarczające, bez potrzeby sięgania do uzasadnienia wniosku legislacyjnego.

Należy również zauważyć, że liczne motywy dyrektywy recepcyjnej (1, 9, 10, 26, 31, 38, 40, 42, 47, 49, 62) odwołują się do prawa międzynarodowego, co służy zapewnieniu wykładni przepisów dyrektywy zgodnej z odpowiednimi wiążącymi i niewiązącymi instrumentami międzynarodowymi. W szczególności motyw 10 stwierdza, że w odniesieniu do traktowania osób objętych zakresem stosowania nowej dyrektywy państwa członkowskie związane są zobowiązaniami wynikającymi z aktów prawa międzynarodowego, których są stronami. Siedem motywów odwołuje się do Karty Praw Podstawowych UE, w szczególności motyw 75 wyjaśnia, że dyrektywa nie narusza praw podstawowych i jest zgodna z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie, w szczególności dyrektywa ma na celu zapewnienie pełnego poszanowania godności ludzkiej oraz promowanie stosowania art. 1, 4, 6, 7, 18, 21, 24 i 47 Karty oraz musi być odpowiednio wykonana.

2.3. Uzasadnienie dotyczące pomocniczości i proporcjonalności

Zgodnie z motywem 71, ponieważ cel dyrektywy recepcyjnej, a mianowicie ustanowienie zharmonizowanych norm dotyczących warunków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w państwach członkowskich, nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na rozmiary i skutki działania możliwe jest jego lepsze osiągnięcie na poziomie UE, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule, nowa dyrektywa nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

Warto w tym kontekście zauważyć, że dokonywana jest harmonizacja, nie zaś ujednolicanie, a zatem zabieg mniej „dolegliwy”, gdy chodzi o zakres ingerencji w krajowe porządki prawne. Zasadność podjęcia działania na poziomie UE jest zaś bezsporna, gdy chodzi o każdy środek wspólnego europejskiego systemu azylowego.

2.4. Przedmiot i zakres stosowania

Zgodnie z art. 1 dyrektywy (UE) 2024/1346, ustanawia ona normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w państwach członkowskich. Jak stanowi art. 3 ust. 1 dyrektywy (UE) 2024/1346, ma ona zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich i do bezpaństwowców, którzy występują z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium, w tym na granicy zewnętrznej, na morzu terytorialnym lub w strefach tranzytowych, państw członkowskich, pod warunkiem że są oni uprawnieni do pozostawania na danym terytorium jako osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową. Dyrektywa 2024/1346 ma również zastosowanie do członków rodziny osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową, pod warunkiem że są oni objęci takim wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej zgodnie z prawem krajowym. Na mocy art. 3 ust. 2 dyrektywy (UE) 2024/1346, nie ma ona zastosowania do wniosków o azyl dyplomatyczny lub terytorialny złożonych w przedstawicielstwach państw członkowskich. Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy (UE) 2024/1346, państwa członkowskie mogą zdecydować o stosowaniu tej dyrektywy w

związku z procedurami rozpatrywania wniosków o inne formy ochrony niż te na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1347.

W ten sposób przedmiot i zakres stosowania aktu nie wykraczają poza ramy nakreślone właściwymi postanowieniami TFUE.

2.5. Pozostałe przepisy części normatywnej

Na pozostałe przepisy części normatywnej składa się 36 artykułów (łącznie dyrektywa ma ich 38) i jeden załącznik. Pierwszy z tych artykułów, tj. art. 2, zawiera definicje pojęć o podstawowym znaczeniu dla prawidłowego interpretowania i stosowania przepisów dyrektywy recepcyjnej, np. pojęć „osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową”, „członkowie rodziny”, „warunki przyjmowania”. Kolejne przepisy to:

- upoważnienie dla państw członkowskich do wprowadzania lub utrzymywania korzystniejszych przepisów dotyczących warunków przyjmowania (art. 4);
- przepisy ogólne dotyczące warunków przyjmowania, regulujące następujące zagadnienia: informacje przekazywane osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową (art. 5), dokumenty wydawane osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową i wymagane od takich osób, organizacja systemów przyjmowania, przydział osób ubiegających się o ochronę międzynarodową na dany obszar geograficzny, ograniczenia swobody przemieszczania się, detencja, gwarancje dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową umieszczonych w detencji, warunki detencji, detencja osób ubiegających się o ochronę międzynarodową o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania, utrzymanie jedności rodziny, badania przesiewowe ze względu na zdrowie publiczne, nauka szkolna i edukacja małoletnich, zatrudnienie, kursy językowe i szkolenie zawodowe, ogólne zasady dotyczące świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej, zasady dotyczące warunków świadczeń materialnych w ramach przyjmowania, warunki przyjmowania w państwie członkowskim innym niż państwo, w którym osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową jest zobowiązana przebywać, opieka zdrowotna (art. 5 - 22);
- przepisy regulujące ograniczenie lub cofnięcie świadczeń materialnych w ramach przyjmowania (art. 23);
- przepisy dotyczące osób ubiegających się o ochronę międzynarodową o szczególnych potrzebach w zakresie przyjmowania, z których pierwszy artykuł dotyczy takich osób, drugi - oceny szczególnych potrzeb w zakresie przyjmowania, trzeci i czwarty – małoletnich i małoletnich bez opieki, a piąty – ofiar tortur i przemocy (art. 24 – 28);
- przepisy dotyczące środków zaskarżenia, regulujące środki odwoławcze (art. 29);
- przepisy regulujące działania mające na celu poprawę skuteczności systemu przyjmowania, obejmujące następujące zagadnienia: właściwe organy, system wytycznych, monitorowania i kontroli, planowanie kryzysowe, personel i zasoby, monitorowanie i ocena, transpozycja, uchylene dyrektywy 2013/33/UE⁵⁵, wejście w życie, adresaci (art. 30 – 37).

Załączniki zawierają termin transpozycji do prawa krajowego (o którym mowa w art. 35) i tabelę korelacji.

⁵⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (Dz. U. L 180 z 29.6.2013, s. 96).

Do zobowiązań międzynarodowych znajdujemy odwołanie w art. 20 ust. 10, art. 21, art. 23 ust. 4, do Karty Praw Podstawowych UE – w art. 19 ust. 2, art. 20 ust. 10, art. 21, art. 23 ust. 4. Powyższy przegląd przepisów nie daje podstaw do stwierdzenia naruszenia ram przedmiotowych wskazanych wyżej.

2.6. Ocena zasadności podniesienia zarzutów wskazanych w art. 263 TFUE

W odniesieniu do dyrektywy (UE) 2024/1346/dyrektywy recepcyjnej należy uznać, że nie zaistniały przesłanki stwierdzenia nieważności aktu określone w art. 263 akapit drugi TFUE.

W pierwszym rzędzie bezzasadnym byłby zarzut naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem, ponieważ brzmienie dyrektywy recepcyjnej jest w pełni zgodne z właściwymi materialnymi postanowieniami TUE i TFUE oraz zasadami ogólnymi prawa UE, w szczególności tymi, które są szczególnie istotne z uwagi na wymagany sposób przyjęcia i treść badanego aktu, a także brzmienie to zapewnia przestrzeganie Karty Praw Podstawowych UE i zobowiązań międzynarodowych, zarówno UE, jak i państw członkowskich. W odniesieniu do postanowień traktatowych, dla powodzenia skargi opartej na art. 263 TFUE konieczne byłoby wykazanie naruszenia przepisów zawartych w części trzeciej, tytule V TFUE, a dokładnie art. 78 ust. 2 lit. f) TFUE, co nie miało miejsca.

Bezzasadny byłby także zarzut braku kompetencji, gdyż zarówno Komisja była upoważniona do przedłożenia wniosku ustawodawczego, jak i Parlament Europejski i Rada były upoważnione do przyjęcia aktu jako prawodawca unijny, przy czym upoważnienia te wynikały z konkretnych norm kompetencyjnych zawartych w TFUE, żadna z instytucji nie działała w ramach kompetencji należących do innej instytucji, a podjęte działania bezspornie mieściły się w ramach kompetencji przyznanych UE i pozostawały w zgodzie z zasadą pomocniczości.

Podniesienie zarzutu naruszenia istotnych wymogów proceduralnych również nie znajduje uzasadnienia w okolicznościach związanych z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem. Dokonany wybór podstawy prawnej aktu był prawidłowy, co przesądziło o zastosowaniu właściwej procedury, przy czym zostały zachowane jej wszystkie obligatoryjne elementy mogące mieć wpływ na treść aktu, w szczególności zapewniony został udział parlamentów narodowych.

Podobnie, na poparcie nie zasługuje podniesienie zarzutu nadużycia władzy, gdyż żadna okoliczność związana z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem nie wskazuje na wyłączny bądź dominujący zamiar osiągnięcia celu innego niż deklarowany we wniosku legislacyjnym lub w treści przyjętego aktu ani też na zamiar obejścia wymogów proceduralnych określonych w TFUE.

3. Rozporządzenie o kwalifikowaniu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE oraz uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE (Dz.U. L, 2024/1347, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1347/oj>), w niniejszej opinii jako **rozporządzenie (UE) 2024/1347 lub rozporządzenie kwalifikacyjne**

3.1. Umocowania

Zgodnie z treścią umocowań, rozporządzenie kwalifikacyjne zostało przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na podstawie wniosku Komisji Europejskiej, po uwzględnieniu opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i opinii Komitetu Regionów, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Podstawą prawną przyjęcia tego aktu ustawodawczego jest TFUE, w szczególności jego o art. 78 ust. 2 lit. a) i b) oraz art. 79 ust. 2 lit. a).

Należy zauważyć, że pośród tych informacji nie znalazła się wzmianka o przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym (nie umieszczono jej także w projekcie aktu ustawodawczego). W świetle okoliczności faktycznych zawarte w umocowaniach oświadczenie dotyczące procedury należy uznać za niepełne.

Zgodność ze stanem faktycznym zawartego w umocowaniach oświadczenia dotyczącego procedury oraz zgodność tej procedury z prawem UE w zakresie udziału parlamentów narodowych potwierdzają informacje na temat procedury zawarte w bazie aktów prawnych UE EUR-Lex⁵⁶ oraz na stronie Obserwatorium Legislacyjnego Parlamentu Europejskiego⁵⁷. Komisja przyjęła – wyżej powołany – wniosek ustawodawczy (odbiorca do celów przyjęcia aktu: Parlament Europejski, Rada oraz odbiorca do celów informacyjnych: Europejski Inspektor Ochrony Danych, a także konsultacja obligatoryjna: Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, parlamenty narodowe), Komitet Ekonomiczno-Społeczny przedstawił opinię (w dniu 14 grudnia 2016 r.), Komitet Regionów przedstawił opinię (w dniu 8 lutego 2017 r.). Parlament Europejski stanowisko w pierwszym czytaniu przyjął w dniu 10 kwietnia 2024 r. (głosów za 340, przeciw 249, wstrzymujących się 34). Zatwierdzenie przez Radę tego stanowiska nastąpiło w dniu 14 maja 2024 r. (głosów za 20, reprezentujących 83,45% populacji UE, przeciw 2, reprezentujące 10,77% populacji UE, wstrzymujących się 3, reprezentujące 5,78% populacji UE, przy 2 państwach nieuczestniczących⁵⁸). Kolejne etapy procedury to zatwierdzenie przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Rady w dniu 14 maja 2024 r. (podpis) i publikacja w dniu 22 maja 2024 r. W pracach nad aktem aktywnie uczestniczyły na poziomie UE parlamenty narodowe z 6 państw członkowskich (8 dokumentów), bez takiego udziału parlamentu polskiego. Treść umocowań potwierdzają również informacje na stronie EU Law Tracker⁵⁹. Dodatkowymi dowodami możliwości udziału parlamentów narodowych w pracach na poziomie UE są informacje zamieszczone na platformie IPEX⁶⁰ oraz na stronach Sejmu⁶¹ i Senatu⁶².

Wskazaną w umocowaniach podstawę prawną należy przeanalizować, odwołując się do postanowień traktatowych przytoczonych w pierwszej części niniejszej opinii.

⁵⁶ https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=CELEX:32024R1347&qid=1721818969376#2024-05-14_APR_R1_byCONSIL (dostęp: 24.07.2024 r.)

⁵⁷ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0223\(OLP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0223(OLP)) (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁵⁸ Dokładne wyniki głosowania w Radzie nie są dostępne w EUR-Lex ani w EU Law Tracker, lecz są dostępne w Rejestrze dokumentów Rady pod adresem <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9983-2024-INIT/pl/pdf> (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁵⁹ https://law-tracker.europa.eu/procedure/2016_223 (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁶⁰ <https://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2016-0466> (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁶¹

<https://www.sejm.gov.pl/sejm8.nsf/EDLS.xsp?view=3&docId=9545C2162AA7E9E5C12584A80039AE94&lang=PL> (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁶² <https://www.senat.gov.pl/prace/komisje-senackie/posiedzenia,149,17,komisja-spraw-zagranicznych-i-unii-europejskiej.html> (dostęp: 24.07.2024 r.).

Zgodnie z normami prawa pierwotnego UE zawartymi w art. 78 ust. 2 lit. a) i b) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej UE, oraz jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego wymagają międzynarodowej ochrony, do celów rozwijania przez UE wspólnej polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającej na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającej na celu zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*, a przy tym zgodnej 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.

Stosownie do normy prawa pierwotnego UE wyrażonej w art. 79 ust. 2 lit. a) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki określające warunki wjazdu i pobytu, jak również normy dotyczące procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, w tym do celów łączenia rodzin, co służy rozwijaniu przez UE wspólnej polityki imigracyjnej mającej na celu zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczanie.

Podstawa prawna została zatem właściwie wybrana, zarówno co do celów, jakie mają być osiągnięte, jak i upoważnienia do podjęcia działań służących osiągnięciu tych celów.

3.2. Uzasadnienie ogólne podjętego działania normatywnego

Z motywu 1 dowiadujemy się, że chodziło o to, by ograniczyć zachęty do przemieszczania się w ramach UE, zachęcić osoby korzystające z ochrony międzynarodowej do pozostania w państwie członkowskim, które udzieliło im ochrony, oraz zapewnić równe traktowanie osób korzystających z ochrony międzynarodowej. W motywie 2 przypomniano, że wspólna polityka azylowa, w tym wspólny europejski system azylowy, stanowi nieodłączny element unijnego celu w zakresie stopniowego tworzenia przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości otwartej dla wszystkich tych, którzy zmuszeni okolicznościami zasadnie szukają ochrony w UE. Polityce takiej powinna przyświecać zasada solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, w tym skutków finansowych, między państwami członkowskimi. W motywie 3 zauważono, że pomimo poczynionych postępów w stopniowym rozwoju wspólnego europejskiego systemu azylowego, nadal istnieją znaczne różnice między państwami członkowskimi w zakresie stosowanych przez nie procedur, wskaźników udzielania ochrony międzynarodowej, rodzaju udzielanej ochrony oraz materialnych warunków przyjmowania i świadczeń zapewnianych osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową oraz korzystającym z takiej ochrony. Różnice te mogą prowadzić do wtórnego przemieszczania się osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i utrudniać osiągnięcie celu, jakim jest równe traktowanie wszystkich osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, niezależnie od miejsca wystąpienia z wnioskiem w UE. W motywie 5 podkreślono, że mając na względzie, iż w art. 78 ust. 2 TFUE zaapelowano o jednolity status azylu oraz o sprawnie funkcjonujący wspólny europejski system azylowy, należy poczynić znaczne postępy w zakresie zbieżności krajowych systemów azylowych, ze szczególnym uwzględnieniem różnic dotyczących wskaźników udzielania ochrony międzynarodowej i rodzajów statusów ochrony w poszczególnych państwach członkowskich. Należy ponadto w dalszym ciągu doprecyzowywać

i harmonizować prawa przyznawane osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej. Tak więc, jak wskazuje motyw 6, konieczne jest rozporządzenie zapewniające wyższy poziom harmonizacji w całej UE oraz większą pewność prawa i przejrzystość. Zgodnie z motywem 7, głównym celem nowego rozporządzenia jest zapewnienie, po pierwsze, by państwa członkowskie stosowały wspólne kryteria identyfikacji osób rzeczywiście wymagających ochrony międzynarodowej, oraz, po drugie, by osoby korzystające z ochrony międzynarodowej mogły korzystać ze wspólnego zbioru praw we wszystkich państwach członkowskich. Jak głosi motyw 8, większe zbliżenie przepisów dotyczących uznawania oraz zakresu statusu uchodźcy i statusu ochrony uzupełniającej powinno też pomóc ograniczyć wtórne przemieszczanie się między państwami członkowskimi osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i osób korzystających z tej ochrony.

Takie uzasadnienie należy uznać za wystarczające, bez potrzeby sięgania do uzasadnienia wniosku legislacyjnego.

Należy również zauważyć, że liczne motywy rozporządzenia kwalifikacyjnego (2, 11, 12, 15, 23, 25, 26, 39, 42, 43, 44, 45, 46, 48, 49, 62, 66, 67) odwołują się do prawa międzynarodowego lub zobowiązań z niego wypływających, co ma zapewnić wykładnię przepisów rozporządzenia zgodną z prawem międzynarodowym. W szczególności motyw 12 stwierdza: „W odniesieniu do traktowania osób objętych zakresem stosowania niniejszego rozporządzenia państwa członkowskie są związane zobowiązaniami wynikającymi z aktów prawa międzynarodowego, których są stronami, w tym w szczególności aktów zakazujących dyskryminacji”. Dwa motywy odwołują się do Karty Praw Podstawowych UE – 11 i 42.

3.3. Uzasadnienie dotyczące pomocniczości i proporcjonalności

Zgodnie z motywem 76, ponieważ cele rozporządzenia kwalifikacyjnego, a mianowicie ustanowienie norm dotyczących udzielania ochrony międzynarodowej obywatelom państw trzecich i bezpaństwowcom przez państwa członkowskie, norm dotyczących jednolitego statusu uchodźcy lub osoby kwalifikującej się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz norm dotyczących zakresu udzielanej ochrony, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na skalę i skutki niniejszego rozporządzenia możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie UE, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, nowe rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.

Zasadność podjęcia działania na poziomie UE jest bezsporna, gdy chodzi o każdy środek wspólnego europejskiego systemu azylowego. To samo odnosi się do środków służących skutecznemu zarządzaniu przepływami migracyjnymi, co stanowi pierwszy cel wspólnej polityki imigracyjnej.

3.4. Przedmiot i zakres stosowania

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1347, akt ten określa normy dotyczące: kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej, zakresu udzielanej ochrony międzynarodowej. Na podstawie art. 2 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1347, ma ono zastosowanie do kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej oraz do zakresu udzielanej ochrony międzynarodowej. Stosownie

do art. 2 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1347, akt ten nie ma zastosowania do krajowych form ochrony humanitarnej udzielanych przez państwa członkowskie obywatelom państw trzecich i bezpaństwowcom, którzy nie są objęci zakresem rozporządzenia. Krajowe formy ochrony humanitarnej, o ile są udzielane, są udzielane w taki sposób, aby nie powstało ryzyko pomylenia ich z ochroną międzynarodową.

W ten sposób przedmiot i zakres stosowania aktu nie wykraczają poza ramy nakreślone właściwymi postanowieniami TFUE.

3.5. Pozostałe przepisy części normatywnej

Obok powołanych wyżej przepisów określających przedmiot i zakres stosowania, rozporządzenie kwalifikacyjne zawiera:

- przepisy definiujące kluczowe pojęcia, takie jak „status uchodźcy” i „status ochrony uzupełniającej”, „ochrona międzynarodowa” i „wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, ale także np. „zabezpieczenie społeczne” i „pomoc społeczna” (art. 3);
- przepisy regulujące ocenę wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, tj. następujące zagadnienia: przedkładanie informacji oraz ocena faktów i okoliczności, potrzeba ochrony międzynarodowej powstała po przybyciu do państwa członkowskiego, podmioty dopuszczające się prześladowania lub wyrządzające poważną krzywdę, podmioty zapewniające ochronę, alternatywa ochrony wewnętrznej (art. 4 - 8);
- przepisy odnoszące się do kwestii kwalifikowania się do otrzymania statusu uchodźcy, które regulują: akty prześladowania, powody prześladowania, ustanie statusu uchodźcy, wykluczenie z możliwości uzyskania statusu uchodźcy (art. 9 – 12);
- przepisy dotyczące statusu uchodźcy, a konkretnie nadania statusu uchodźcy oraz pozbawienia statusu uchodźcy (art. 13 – 14);
- przepisy mające za przedmiot kwalifikowanie się do ochrony uzupełniającej, a konkretnie: poważną krzywdę, ustanie statusu ochrony uzupełniającej, wykluczenie z możliwości otrzymania ochrony uzupełniającej (art. 15 - 17);
- przepisy dotyczące statusu ochrony uzupełniającej, tj. nadania statusu ochrony uzupełniającej oraz pozbawienia statusu ochrony uzupełniającej (art. 18 – 19);
- przepisy określające zakres ochrony międzynarodowej oraz prawa i obowiązki osób korzystających z ochrony międzynarodowej, w tym przepisy wspólne, czyli zasady ogólne, ochronę przed odesłaniem, informowanie na temat praw i obowiązków związanych ze statusem uchodźcy lub statusem ochrony uzupełniającej, utrzymanie jedności rodziny (art. 20 – 23), oraz prawa i obowiązki związane z miejscem pobytu lub miejscem pozostawiania, w tym zezwolenia na pobyt, dokument podróży, swobodę przemieszczania się w ramach państwa członkowskiego, przemieszczanie się w ramach UE (art. 24 - 27), a także prawa powiązane z integracją, obejmujące dostęp do zatrudnienia, dostęp do edukacji, dostęp do procedur uznawania kwalifikacji i potwierdzanie umiejętności, zabezpieczenie społeczne i pomoc społeczną, opiekę zdrowotną, ustanowienie opiekuna dla małoletniego bez opieki i inne prawa przysługujące małoletnim bez opieki, dostęp do zakwaterowania, dostęp do środków integracyjnych, w szczególności do kursów językowych, programów kształtujących świadomość obywatelską, programów integracyjnych oraz szkolenia zawodowego, repatriację (art. 28 - 36);

- przepisy dotyczące współpracy administracyjnej (art. 37 i 38) oraz przepisy końcowe, regulujące: monitorowanie i ocenę, zmiany w dyrektywie 2003/109/WE⁶³, uchylenie dyrektywy 2011/95/UE⁶⁴ oraz wejście w życie i stosowanie (art. 39 - 42).

Załączniki zawierają informacje udzielane osobom korzystającym z ochrony międzynarodowej i tabelę korelacji.

W art. 5 ust. 2, art. 9 ust. 1, art. 12 ust. 1, art. 14 ust. 3, art. 20 ust. 1, art. 25 ust. 1 i 3 znajdują się odwołania do Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców, w art. 5 ust. 2 – także do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności i Karty praw podstawowych UE, w art. 9 ust. 1 – do Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w art. 12 ust. 2 i 17 ust. 1 – do Karty Narodów Zjednoczonych, w art. 12 ust. 2 i art. 17 ust. 1 – do aktów międzynarodowych, w art. 27 – do umów międzynarodowych, w art. 40 – do przepisów międzynarodowych. Przepis art. 21 stanowi: „Zgodnie z prawem Unii i prawem międzynarodowym przestrzega się zasady *non-refoulement*”.

Powyższy przegląd przepisów nie daje podstaw do stwierdzenia naruszenia ram przedmiotowych wskazanych wyżej.

3.6. Ocena zasadności podniesienia zarzutów wskazanych w art. 263 TFUE

W odniesieniu do rozporządzenia (UE) 2024/1347/rozporządzenia kwalifikacyjnego należy uznać, że nie zaistniały przesłanki stwierdzenia nieważności aktu określone w art. 263 akapit drugi TFUE.

W pierwszym rzędzie bezzasadnym byłby zarzut naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem, ponieważ brzmienie rozporządzenia kwalifikacyjnego jest w pełni zgodne z właściwymi materialnymi postanowieniami TUE i TFUE oraz zasadami ogólnymi prawa UE, w szczególności tymi, które są szczególnie istotne z uwagi na wymagany sposób przyjęcia i treść badanego aktu, a także brzmienie to zapewnia przestrzeganie Karty Praw Podstawowych UE i zobowiązań międzynarodowych, zarówno UE, jak i państw członkowskich. W odniesieniu do postanowień traktatowych, dla powodzenia skargi opartej na art. 263 TFUE konieczne byłoby wykazanie naruszenia przepisów zawartych w części trzeciej, tytule V TFUE, a dokładnie art. 78 ust. 2 lit. a) i b) oraz art. 79 ust. 2 lit. a) TFUE, co nie nastąpiło.

Bezzasadny byłby także zarzut braku kompetencji, gdyż zarówno Komisja była upoważniona do przedłożenia wniosku ustawodawczego, jak i Parlament Europejski i Rada były upoważnione do przyjęcia aktu jako prawodawca unijny, przy czym upoważnienia te wynikały z konkretnych norm kompetencyjnych zawartych w TFUE, żadna z instytucji nie działała w ramach kompetencji należących do innej instytucji, a podjęte działania bezspornie mieściły się w ramach kompetencji przyznanych UE i pozostawały w zgodzie z zasadą pomocniczości.

Podniesienie zarzutu naruszenia istotnych wymogów proceduralnych również nie znajduje uzasadnienia w okolicznościach związanych z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego

⁶³ Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (Dz.U. L 16 z 23.1.2004, s. 44).

⁶⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona) (Dz.U. L 337 z 20.12.2011, s. 9).

przyjęciem. Dokonany wybór podstawy prawnej aktu był prawidłowy, co przesądziło o zastosowaniu właściwej procedury, przy czym zostały zachowane jej wszystkie obligatoryjne elementy mogące mieć wpływ na treść aktu, w szczególności zapewniony został udział parlamentów narodowych, co zostało wykazane, po dokładnym zbadaniu z uwagi na brak wzmianki o tym fakcie w samym rozporządzeniu.

Podobnie, na poparcie nie zasługuje podniesienie zarzutu nadużycia władzy, gdyż żadna okoliczność związana z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem nie wskazuje na wyłączny bądź dominujący zamiar osiągnięcia celu innego niż deklarowany we wniosku legislacyjnym lub w treści przyjętego aktu ani też na zamiar obejścia wymogów proceduralnych określonych w TFUE.

4. Rozporządzenie o procedurze azylowej

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylenia dyrektywy 2013/32/UE (Dz.U. L, 2024/1348, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj>), w niniejszej opinii jako **rozporządzenie (UE) 2024/1348 lub rozporządzenie o procedurze azylowej**

4.1. Umocowania

Zgodnie z treścią umocowań, rozporządzenie o procedurze azylowej zostało przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na podstawie wniosku Komisji Europejskiej, po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym, po uwzględnieniu opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i opinii Komitetu Regionów, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Podstawą prawną przyjęcia tego aktu ustawodawczego jest TFUE, w szczególności jego art. 78 ust. 2 lit. d).

Zgodność ze stanem faktycznym zawartego w umocowaniach oświadczenia dotyczącego procedury potwierdzają informacje na temat procedury zawarte w bazie aktów prawnych UE EUR-Lex⁶⁵ oraz na stronie Obserwatorium Legislacyjnego Parlamentu Europejskiego⁶⁶. Komisja przyjęła dwa – wyżej powołane – wnioski ustawodawcze (wniosek I - odbiorca do celów przyjęcia aktu: Parlament Europejski, Rada oraz odbiorca do celów informacyjnych: Europejski Inspektor Ochrony Danych, a także konsultacja obligatoryjna: Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, parlamenty narodowe; wniosek II - odbiorca do celów przyjęcia aktu: Parlament Europejski, Rada, parlamenty narodowe), Komitet Ekonomiczno-Społeczny przedstawił dwie opinie (w dniach 14 grudnia 2016 i 24 lutego 2021 r.), Komitet Regionów przedstawił dwie opinie (w dniach 8 lutego 2017 r. i 19 marca 2021 r.). Parlament Europejski stanowisko w pierwszym czytaniu przyjął w dniu 10 kwietnia 2024 r. (głosów za 301, przeciw 269, wstrzymujących się 51)⁶⁷. Zatwierdzenie przez Radę tego stanowiska nastąpiło w dniu 14 maja 2024 r. (głosów za 20, reprezentujących 85,4% populacji UE, przeciw 2, reprezentujące 10,77% populacji UE, wstrzymujących się 3, reprezentujące

⁶⁵ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=CELEX:32024R1348&qid=1721824836586> (dostęp: 24.07.2024 r.)

⁶⁶ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0224A\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0224A(COD)&l=en) (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁶⁷ Wyniki głosowania w Parlamencie Europejskim nie są dostępne na stronie Obserwatorium Legislacyjnego, lecz są dostępne pod adresem <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20240408IPR20290/parlament-europejski-przyjmuje-nowy-pakt-o-migracji-i-azyly> (dostęp: 24.07.2024 r.).

3,83% populacji UE, przy 2 państwach nieuczestniczących⁶⁸). Kolejne etapy procedury to zatwierdzenie przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Rady w dniu 14 maja 2024 r. (podpis) i publikacja w dniu 22 maja 2024 r. W pracach nad aktem aktywnie uczestniczyły na poziomie UE parlamenty narodowe z 5 państw członkowskich (5 dokumentów), bez takiego udziału parlamentu polskiego⁶⁹. Treść umocowań potwierdzają również informacje na stronie EU Law Tracker⁷⁰.

Wskazaną w umocowaniach podstawę prawną należy przeanalizować, odwołując się do postanowień traktatowych przytoczonych w pierwszej części niniejszej opinii.

Zgodnie z normą prawa pierwotnego UE zawartą w art. 78 ust. 2 lit. d) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej, do celów rozwijania przez UE wspólnej polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającej na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającej na celu zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*, a przy tym zgodnej 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.

Podstawa prawna została zatem właściwie wybrana, zarówno co do celu, jaki ma być osiągnięty, jak i upoważnienia do podjęcia działań służących osiągnięciu tego celu.

4.2. Uzasadnienie ogólne podjętego działania normatywnego

Zgodnie z motywem 1, celem rozporządzenia o procedurze azylowej jest usprawnienie, uproszczenie i zharmonizowanie ustaleń proceduralnych obowiązujących w państwach członkowskich poprzez ustanowienie wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w UE. W motywie 2 przypomniano, że wspólna polityka azylowa jest integralnym elementem wytyczonego przez UE celu, polegającego na stopniowym ustanawianiu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości otwartej dla obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy ubiegają się o ochronę w UE. Polityka taka powinna podlegać zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, w tym na płaszczyźnie finansowej. Jak zauważono w motywie 3, pomimo postępów dokonanych w rozwoju wspólnego europejskiego systemu azylowego nadal istnieją znaczne różnice pomiędzy państwami członkowskimi pod względem stosowanych procedur, wskaźników przyznawania ochrony międzynarodowej, rodzaju przyznawanej ochrony, poziomu świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz korzyści przyznawanych osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową i z niej korzystającym. Te różnice stanowią istotny czynnik zachęcający do wtórnych przepływów i utrudniają osiągnięcie celu, jakim jest zapewnienie, aby w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego wszystkie osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową były jednakowo traktowane niezależnie od tego, w którym państwie członkowskim UE ubiegają się o tę ochronę. Jak wskazano w motywie 5, aby zapewnić dobrze funkcjonujący wspólny europejski

⁶⁸ Dokładne wyniki głosowania w Radzie nie są dostępne w EUR-Lex ani w EU Law Tracker na skutek pomyłki, lecz są dostępne w Rejestrze dokumentów Rady pod adresem <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9842-2024-INIT/en/pdf> (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁶⁹ Informacje na ten temat nie są dostępne na stronie Obserwatorium Legislacyjnego, lecz są dostępne na platformie IPEX pod adresem <https://secure.ipex.eu/IPEXL-WEB/document/COM-2020-0611> (dostęp: 24.07.2024 r.), przy czym podane dane dotyczą tylko zmienionego wniosku.

⁷⁰ https://law-tracker.europa.eu/procedure/2016_224 (dostęp: 24.07.2024 r.).

system azylowy, należy znacznie zwiększyć spójność krajowych systemów azylowych. Obecnie obowiązujące we wszystkich państwach członkowskich zróżnicowane procedury azylowe należy zastąpić wspólną procedurą udzielania i pozbawiania ochrony międzynarodowej mającą zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich zgodnie z rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347, zapewniając jednocześnie szybkość i skuteczność tej procedury. Wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którymi występują obywatele państw trzecich lub bezpaństwowcy, powinny być rozpatrywane w ramach procedury regulowanej tymi samymi przepisami, niezależnie od tego, w którym państwie członkowskim wniosek został złożony, aby zapewnić osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową równe traktowanie tych wniosków, przejrzystość i pewność prawa. Motyw 7 wyjaśnia, że wspólna procedura udzielania i pozbawienia ochrony międzynarodowej powinna ograniczyć wtórne przepływy między państwami członkowskimi osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej – w przypadku gdy tego rodzaju przepływy byłyby spowodowane różnicami ram prawnych – poprzez usprawnienie procedur oraz poprzez doprecyzowanie praw i obowiązków osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, a także skutków niewywiązywania się z tych obowiązków, powinna też stworzyć jednakowe warunki stosowania rozporządzenia (UE) 2024/1347 w państwach członkowskich.

Takie uzasadnienie należy uznać za wystarczające, bez potrzeby sięgania do uzasadnienia wniosku legislacyjnego.

Motywy 2, 13, 23, 24, 25, 45, 46, 47, 48, 58, 89, 92 odwołują się do prawa międzynarodowego, co ma zapewnić wykładnię przepisów rozporządzenia zgodną z tym prawem. Cztery motywy odwołują się do Karty Praw Podstawowych UE, w szczególności motyw 108 wyjaśnia, że: „Niniejsze rozporządzenie zapewnia poszanowanie praw podstawowych i zasad uznanych w szczególności w Karcie. Niniejsze rozporządzenie służy w szczególności zapewnieniu pełnego poszanowania godności ludzkiej oraz wspieraniu stosowania art. 1, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24 i 47 Karty”.

4.3. Uzasadnienie dotyczące pomocniczości i proporcjonalności

Zgodnie z motywem 105, ponieważ cel rozporządzenia o procedurze azylowej, a mianowicie ustanowienie wspólnej procedury udzielania i pozbawienia ochrony międzynarodowej nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na rozmiary i skutki rozporządzenia możliwe jest jego lepsze osiągnięcie na poziomie UE, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule, nowe rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

Do zasad pomocniczości i proporcjonalności odnosi się także motyw 88.

Zasadność podjęcia działania na poziomie UE jest bezsporna, gdy chodzi o każdy środek wspólnego europejskiego systemu azylowego.

4.4. Przedmiot i zakres stosowania

Zgodnie z art. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1348, ustanawia ono wspólną procedurę udzielania i pozbawienia ochrony międzynarodowej na podstawie rozporządzenia (UE) 2024/1347. Na mocy art. 2 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1348, akt ten ma zastosowanie do wszystkich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, z którymi wystąpiono na terytorium państw członkowskich, w tym na granicy zewnętrznej, na morzu terytorialnym lub w strefach tranzytowych państw członkowskich, oraz do pozbawienia ochrony międzynarodowej. W myśl art. 2 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1348, akt ten nie ma zastosowania do wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej ani do wniosków o udzielenie azylu dyplomatycznego lub terytorialnego przedłożonych w przedstawicielstwach państw członkowskich. Zgodnie z art. 2 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/1348, państwa członkowskie mogą podjąć decyzję o stosowaniu tego rozporządzenia do wniosków o udzielenie ochrony, do których nie stosuje się rozporządzenia (UE) 2024/1347.

W ten sposób przedmiot i zakres stosowania aktu nie wykraczają poza ramy nakreślone właściwymi postanowieniami TFUE.

Co należy podkreślić do celów dalszej analizy, rozporządzenie o procedurze azylowej nie stanowi rozwinięcia przepisów dorobku Schengen.

4.5. Pozostałe przepisy części normatywnej

Dalsze przepisy rozporządzenia o procedurze azylowej:

- definiują kluczowe pojęcia, takie jak „uchodźca” „osoba kwalifikująca się do otrzymania ochrony uzupełniającej”, „ostateczna decyzja”, „rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”, „organ rozstrzygający”, oraz określają właściwe organy i pomoc na rzecz właściwych organów, a także rolę Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i zasadę poufności (art. 3 - 7);

- ustanawiają podstawowe zasady i gwarancje, tj. prawa i obowiązki osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, w tym ogólne gwarancje dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, obowiązki osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, prawo do pozostania w trakcie procedury administracyjnej (art. 8 – 10), oraz zasady i gwarancje dotyczące przesłuchań, w tym przesłuchanie dotyczące dopuszczalności, przesłuchanie dotyczące przyczyn złożenia wniosku, wymogi dotyczące przesłuchań, protokołów i nagrania z przesłuchania (art. 11 - 14), a także zapewnianie doradztwa prawnego i pomocy prawnej oraz zastępstwa prawnego, w tym prawo do doradztwa prawnego i pomocy prawnej oraz zastępstwa

prawnego, nieodpłatne doradztwo prawne w procedurze administracyjnej, nieodpłatną pomoc prawną i nieodpłatne zastępstwo prawne w postępowaniu odwoławczym, zakres doradztwa prawnego i pomocy prawnej oraz zastępstwa prawnego, warunki zapewniania nieodpłatnego doradztwa prawnego, nieodpłatnej pomocy prawnej i nieodpłatnego zastępstwa prawnego (art. 15 - 19) oraz szczególne gwarancje, w tym: ocenę potrzeby szczególnych gwarancji proceduralnych, wsparcie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową potrzebujących szczególnych gwarancji proceduralnych, gwarancje dla małoletnich, szczególne gwarancje dla małoletnich bez opieki (art. 20 - 23), badanie lekarskie i ocenę wieku, w tym badanie lekarskie i ocenę wieku małoletnich (art. 24 i 25);

- regulują procedurę administracyjną, a konkretnie następujące zagadnienia: dostęp do procedury, w tym wystąpienie z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej, rejestrowanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, dokumenty wydawane osobie ubiegającej się o ochronę międzynarodową, dostęp do procedury w ośrodkach detencyjnych i na przejściach granicznych, wnioski w imieniu osób pełnoletnich wymagających pomocy w dokonywaniu czynności prawnych, wnioski w imieniu małoletniego pod opieką, wnioski małoletnich bez opieki (art. 26 - 33), oraz procedurę rozpatrywania wniosków, w tym rozpatrywanie wniosków i czas trwania procedury rozpatrywania wniosku (art. 34 i 35), a także decyzje w sprawie wniosków, w tym sposób wydania i treść decyzji w sprawie wniosków, odrzucenie wniosku i wydanie decyzji nakazującej powrót, decyzja w sprawie dopuszczalności wniosku, decyzja co do zasadności wniosku, wyrażne wycofanie wniosków, dorozumiane wycofanie wniosków (art. 36 – 41), oraz procedury specjalne, w tym procedura rozpatrywania wniosku w trybie przyspieszonym, warunki stosowania azyłowej procedury granicznej, decyzje w ramach azyłowej procedury granicznej, obowiązkowe stosowanie azyłowej procedury granicznej, odpowiednia zdolność na poziomie UE, odpowiednia zdolność państwa członkowskiego, środki mające zastosowanie w przypadku, gdy odpowiednia zdolność państwa członkowskiego jest wyczerpana, powiadomienie przekazywane przez państwo członkowskie w przypadku, gdy odpowiednia zdolność państwa członkowskiego została wyczerpana, powiadomienie przekazywane przez państwo członkowskie w przypadku, gdy maksymalna liczba wniosków została osiągnięta, terminy, ustalenie odpowiedzialnego państwa członkowskiego i relokacja, wyjątki dotyczące stosowania azyłowej procedury granicznej, miejsca przeprowadzania azyłowej procedury granicznej, kolejne wnioski, wyjątek od stosowania prawa do pozostania w przypadku kolejnych wniosków (art. 42 - 56), nadto koncepcje bezpiecznego kraju, w tym pojęcie skutecznej ochrony, koncepcja kraju pierwszego azylu, koncepcja bezpiecznego kraju trzeciego, wskazanie bezpiecznych krajów trzecich na poziomie UE, koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia, wskazanie bezpiecznych krajów pochodzenia na poziomie UE, zawieszenie i usunięcie wskazania państwa trzeciego jako bezpieczny kraj trzeci lub jako bezpieczny kraj pochodzenia na poziomie UE, wskazanie państw trzecich jako bezpieczne kraje trzecie lub bezpieczne kraje pochodzenia na poziomie krajowym (art. 57 – 64);

- określają procedury pozbawienia ochrony międzynarodowej, włączając w to: pozbawienie ochrony międzynarodowej i przepisy proceduralne dotyczące pozbawienia ochrony międzynarodowej (art. 65 i 66);

- regulują postępowania odwoławcze, w tym prawo do skutecznego środka zaskarżenia, zawieszający skutek odwołania i czas trwania odwołania w pierwszej instancji (art. 67 - 69);

- regulują pozostałe zagadnienia (jako przepisy końcowe), tj.: możliwość odwołania się przez organy publiczne, współpracę, przechowywanie danych, obliczanie terminów, wykonywanie

przekazanych uprawnień, środki przejściowe, wsparcie finansowe, monitorowanie i ocenę, uchylene dyrektywy 2013/32/UE⁷¹, wejście w życie i rozpoczęcie stosowania (art. 70 – 79).

Załącznik zawiera tabelę korelacji.

Część normatywna zawiera odwołania do prawa międzynarodowego, czego przykładem może być art. 58 ust. 1 lub art. 61 ust. 4 lit. b).

Powyższy przegląd przepisów nie daje podstaw do stwierdzenia naruszenia ram przedmiotowych wskazanych wyżej.

4.6. Ocena zasadności podniesienia zarzutów wskazanych w art. 263 TFUE

W odniesieniu do rozporządzenia (UE) 2024/1348/rozporządzenia o procedurze azyłowej należy uznać, że nie zaistniały przesłanki stwierdzenia nieważności aktu określone w art. 263 akapit drugi TFUE.

W pierwszym rzędzie bezzasadnym byłby zarzut naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem, ponieważ brzmienie rozporządzenia o procedurze azyłowej jest w pełni zgodne z właściwymi materialnymi postanowieniami TUE i TFUE oraz zasadami ogólnymi prawa UE, w szczególności tymi, które są szczególnie istotne z uwagi na wymagany sposób przyjęcia i treść badanego aktu, a także zapewnia ono przestrzeganie Karty Praw Podstawowych UE i zobowiązań międzynarodowych, zarówno UE, jak i państw członkowskich. W odniesieniu do postanowień traktatowych, dla powodzenia skargi opartej na art. 263 TFUE konieczne byłoby wykazanie naruszenia przepisów zawartych w części trzeciej, tytule V TFUE, a dokładnie art. 78 ust. 2 lit. d) TFUE, co nie miało miejsca.

Bezzasadny byłby także zarzut braku kompetencji, gdyż zarówno Komisja była upoważniona do przedłożenia wniosku ustawodawczego, jak i Parlament Europejski i Rada były upoważnione do przyjęcia aktu jako prawodawca unijny, przy czym upoważnienia te wynikały z konkretnych norm kompetencyjnych zawartych w TFUE, żadna z instytucji nie działała w ramach kompetencji należących do innej instytucji, a podjęte działania bezspornie mieściły się w ramach kompetencji przyznanych UE i pozostawały w zgodzie z zasadą pomocniczości.

Podniesienie zarzutu naruszenia istotnych wymogów proceduralnych również nie znajduje uzasadnienia w okolicznościach związanych z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem. Dokonany wybór podstawy prawnej aktu był prawidłowy, co przesądziło o zastosowaniu właściwej procedury, przy czym zostały zachowane jej wszystkie obligatoryjne elementy mogące mieć wpływ na treść aktu, w szczególności zapewniony został udział parlamentów narodowych.

Podobnie, na poparcie nie zasługuje podniesienie zarzutu nadużycia władzy, gdyż żadna okoliczność związana z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem nie wskazuje na wyłączny bądź dominujący zamiar osiągnięcia celu innego niż deklarowany we wniosku legislacyjnym lub w treści przyjętego aktu ani też na zamiar obejścia wymogów proceduralnych określonych w TFUE.

⁷¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (przekształcenie) (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 60).

5. Rozporządzenie o powrotowej procedurze granicznej

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1349 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia powrotowej procedury granicznej i zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1148 (Dz.U. L, 2024/1349, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1349/oj>), w niniejszej opinii jako **rozporządzenie (UE) 2024/1349 lub rozporządzenie o powrotowej procedurze granicznej**

5.1. Umocowania

Zgodnie z treścią umocowań, rozporządzenie o powrotowej procedurze granicznej zostało przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na podstawie wniosku Komisji Europejskiej, po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym, po uwzględnieniu opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i opinii Komitetu Regionów, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Podstawą prawną przyjęcia tego aktu ustawodawczego jest TFUE, w szczególności jego art. 77 ust. 2 i art. 79 ust. 2 lit. c).

Zgodność ze stanem faktycznym zawartego w umocowaniach oświadczenia dotyczącego procedury potwierdzają informacje na temat procedury zawarte w bazie aktów prawnych UE EUR-Lex⁷² oraz na stronie Obserwatorium Legislacyjnego Parlamentu Europejskiego⁷³. Komisja przyjęła dwa – wyżej powołane – wnioski legislacyjne dotyczące rozporządzenia o procedurze azylowej, Komitet Ekonomiczno-Społeczny przedstawił do tych wniosków dwie opinie (w dniach 19 października 2016 i 24 lutego 2021 r.), Komitet Regionów przedstawił do tych wniosków dwie opinie (w dniach 8 grudnia 2016 r. i 19 marca 2021 r.). Parlament Europejski stanowisko w pierwszym czytaniu przyjął w dniu 10 kwietnia 2024 r. (głosów za 329, przeciw 253, wstrzymujących się 40). Zatwierdzenie przez Radę tego stanowiska nastąpiło w dniu 14 maja 2024 r. (głosów za 21, reprezentujących 85,52% populacji UE, przeciw 2, reprezentujące 10,77% populacji UE, wstrzymujących się 2, reprezentujące 3,71% populacji UE, przy 2 państwach nieuczestniczących). Kolejne etapy procedury to zatwierdzenie przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Rady w dniu 14 maja 2024 r. (podpis) i publikacja w dniu 22 maja 2024 r. W pracach nad aktem aktywnie uczestniczyły na poziomie UE parlamenty narodowe z 5 państw członkowskich (5 dokumentów), bez takiego udziału parlamentu polskiego, przy czym chodzi o etap prac nad rozporządzeniem o procedurze azylowej i dokumenty sporządzone przez parlamenty narodowe w latach 2020 i 2021.

Okoliczności związane z powstaniem na początku 2024 r. projektu odrębnego rozporządzenia o powrotowej procedurze granicznej, opartego na art. 79 ust. 2 lit. c) TFUE, wyjaśnia pismo przewodniczącego Komitetu Stałych Przedstawicieli do przewodniczącego Komisji Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych Parlamentu Europejskiego z dnia 8 lutego 2024 r., którego kopię otrzymała także komisarz ds. wewnętrznych, wskazując, że był to wynik osiągniętego 20 grudnia 2023 r. porozumienia w sprawie zmienionego wniosku dotyczącego rozporządzenia o procedurze azylowej i wniosku dotyczącego rozporządzenia o sytuacjach kryzysowych i związanej z tym porozumieniem konieczności znalezienia przez

⁷² https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=CELEX:32024R1349&qid=1721831225352#ntr1-L_202401349PL.000101-E0001 oraz <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=CELEX:32024R1349&qid=1721831225352> (dostęp: 24.07.2024 r.)

⁷³ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0224B\(COD\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2016/0224B(COD)&l=en) (dostęp: 24.07.2024 r.).

Służby Prawne Parlamentu Europejskiego i Rady technicznych rozwiązań w odniesieniu do ryzyka braku zgodności z prawem w następstwie zmiennej geometrii⁷⁴.

Zagadnienie to, a dokładnie tzw. zmienna geometria Schengen (ang. *Schengen variable geometry*), zostanie wyjaśnione w części dotyczącej przedmiotu i zakresu stosowania rozporządzenia o powrotowej procedurze granicznej. Odwołując się do opinii Służby Prawnej Rady na temat zmiennej geometrii w kontekście paktu o migracji i azylu⁷⁵, krótko można jednak wskazać w tym miejscu, że zagadnienie zmiennej geometrii dotyczy tego, czy i w jakim zakresie przepisy danego aktu należą do dorobku Schengen, dorobku dublińskiego czy też do innych obszarów dorobku unijnego, oraz konsekwencji tego przyporządkowania w odniesieniu do stosowania właściwych Protokołów i uczestnictwa bądź braku uczestnictwa określonych państw⁷⁶.

Rozwiązanie zaproponowane przez Służby Prawne obu unijnych prawodawców, tj. sporządzenie projektu odrębnego rozporządzenia na tak późnym etapie prac legislacyjnych, jest z pewnością postępowaniem niestandardowym, jednakże nie powinno budzić wątpliwości co do prawidłowości całej procedury, gdyż nie podważa ciągłości prac merytorycznych. W istocie bowiem, do celów zapewnienia zgodności z zasadą zmiennej geometrii Schengen, a dokładniej zapewnienia operacyjności i spójności dorobku Schengen, pierwotnie zaproponowany projekt rozporządzenia o procedurze azylowej został, w ramach czysto technicznego zabiegu, podzielony na: część pierwszą, zawierającą wszystkie przepisy ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w UE, z której to części usunięto przepisy o powrotowej procedurze granicznej, i część drugą, w której umieszczono te właśnie usunięte przepisy dotyczące powrotowej procedury granicznej, a także jeden z artykułów rozporządzenia o sytuacjach kryzysowych, których brzmienie zostało skonsultowane, wynegocjowane i tymczasowo uzgodnione w toku prac nad rozporządzeniem o procedurze azylowej oraz rozporządzeniem o sytuacjach kryzysowych. Chodzi przy tym o przepisy dotyczące powrotu obywateli państw trzecich, które to zagadnienie pierwotnie było regulowane postanowieniami Konwencji wykonawczej do Układu z Schengen (art. 23 i 24), i jako takie są częścią *acquis* Schengen, lecz nie znalazły się w żadnym akcie stanowiącym rozwinięcie tego dorobku. Aspekty dotyczące wyboru podstawy prawnej dla nowego projektu z 2024 r. oraz jego związków z *acquis* Schengen przeanalizowała już Komisja Prawna Parlamentu Europejskiego⁷⁷. Również w kontekście jej opinii należy uznać dokonaną zmianę za czysto techniczną, gdyż już Komisja Europejska w swoim zmienionym wniosku dotyczącym rozporządzenia o procedurze azylowej jako jedną z dwóch podstaw prawnych wskazała art. 79 ust. 2 lit. c) TFUE, zaś formalne przyporządkowanie postanowienia czy też aktu do dorobku Schengen niczego nie zmienia w zakresie zwykłej procedury ustawodawczej ani tym bardziej w zakresie treści przyporządkowywanych postanowień lub całych aktów.

Wskazaną w umocowaniach podstawę prawną należy przeanalizować, odwołując się do postanowień traktatowych przytoczonych w pierwszej części niniejszej opinii.

Zgodnie z normami prawa pierwotnego UE wyrażonymi w art. 77 ust. 2 TFUE, do celów wskazanych w art. 77 ust. 1 TFUE Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące: wspólnej polityki w zakresie wiz i innych dokumentów uprawniających do krótkiego pobytu; kontroli, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne; warunków swobodnego przemieszczania się obywateli

⁷⁴ https://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/LIBE/DV/2024/02-14/05.RBP_ReturnBorderProcedure_EN.pdf (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁷⁵ <https://www.statewatch.org/media/2239/eu-council-legal-service-opinion-migration-pact-6357-21.pdf> (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁷⁶ S. 4 cytowanej opinii.

⁷⁷ https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/JURI-AL-759943_EN.pdf (dostęp: 24.07.2024 r.).

państw trzecich, w krótkim okresie, na terytorium UE; wszelkich środków niezbędnych dla stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi; braku jakiejkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych. Zgodnie zaś z art. 77 ust. 1 TFUE, UE rozwija politykę mającą na celu: zapewnienie braku jakiejkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych; zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych; stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi.

W myśl art. 79 ust. 2 lit. c) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym wydalenia i odsyłania osób przebywających nielegalnie, co służy rozwijaniu przez UE wspólnej polityki migracyjnej mającej na celu zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczanie.

Podstawa prawna została zatem właściwie wybrana, zarówno co do celów, jakie mają być osiągnięte, jak i upoważnienia do podjęcia działań służących osiągnięciu tych celów.

5.2. Uzasadnienie ogólne podjętego działania normatywnego

Jak przypomina motyw 1, UE, ustanawiając przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, powinna zapewniać brak kontroli osób na granicach wewnętrznych, rozwijać wspólną politykę w dziedzinie azylu i migracji, kontroli granic zewnętrznych oraz powrotów, a także zapobiegać niedozwolonemu przemieszczaniu się między państwami członkowskimi, w oparciu o solidarność i sprawiedliwy podział odpowiedzialności między państwami członkowskimi, co ma być również sprawiedliwe wobec obywateli państw trzecich i bezpaństwowców i ma przebiegać w pełnym poszanowaniu praw podstawowych. Jak z kolei wyjaśnia motyw 2, celem nowego rozporządzenia jest usprawnienie, uproszczenie i zharmonizowanie ustaleń proceduralnych obowiązujących w państwach członkowskich poprzez ustanowienie powrotowej procedury granicznej. Procedura ta powinna mieć zastosowanie do obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, których wnioski zostały odrzucone w kontekście granicznej procedury azylowej przewidzianej w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348.

Takie uzasadnienie należy uznać za wystarczające, bez potrzeby sięgania do uzasadnienia wniosku legislacyjnego.

Zgodnie z motywem 25, nowe rozporządzenie zapewnia poszanowanie praw podstawowych i zasad uznanych w szczególności w Karcie praw podstawowych UE, w szczególności służy zapewnieniu pełnego poszanowania godności ludzkiej oraz wspieraniu stosowania art. 1, 4, 8, 18, 19, 21, 23, 24 i 47 Karty, co jest ważne dla sposobu interpretacji i stosowania przepisów tego rozporządzenia. Podobnie istotne jest brzmienie motywu 4, zgodnie z którym odniesieniu do traktowania osób objętych zakresem stosowania rozporządzenia państwa członkowskie związane są zobowiązaniami wynikającymi z instrumentów prawa międzynarodowego, których są stronami.

5.3. Uzasadnienie dotyczące pomocniczości i proporcjonalności

Zgodnie z motywem 19, ponieważ cele rozporządzenia o powrotowej procedurze granicznej – a mianowicie ustanowienie powrotowej procedury granicznej, wprowadzenie tymczasowych

przepisów szczegółowych zapewniających, aby państwa członkowskie były w stanie reagować na sytuacje kryzysowe, oraz umożliwienie finansowania na mocy rozporządzenia (UE) 2021/1148 wsparcia na rzecz działań solidarnościowych w kontekście rozporządzenia (UE) 2024/1351 – nie mogą być w wystarczającym stopniu osiągnięte przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na rozmiary i skutki rozporządzenia możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie UE, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule nowe rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.

Zasadność podjęcia działania na poziomie UE jest bezsporna, gdy chodzi o środki dotyczące granic wewnętrznych (braku kontroli) i granic zewnętrznych (skutecznych kontroli) w ramach wspólnej przestrzeni oraz przede wszystkim służące zintegrowanemu systemowi zarządzania granicami zewnętrznymi. To samo odnosi się do środków dotyczących nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu służących zapobieganiu i zwalczaniu tych zjawisk w ramach wspólnej przestrzeni.

5.4. Przedmiot i zakres stosowania

Zgodnie z art. 1 ust. 1 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) 2024/1349, rozporządzenie to ustanawia powrotową procedurę graniczną i ma ono zastosowanie do obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, których wniosek został odrzucony w kontekście azylowej procedury granicznej przewidzianej w art. 43 – 54 rozporządzenia (UE) 2024/1348. Akt ten ustanawia także tymczasowe przepisy szczegółowe dotyczące powrotowej procedury granicznej w sytuacjach kryzysowych określonych w art. 1 ust. 4 rozporządzenia o sytuacjach kryzysowych. Jak stanowi art. 1 ust. 1 akapit drugi rozporządzenia (UE) 2024/1349, zmienia ono rozporządzenie (UE) 2021/1148⁷⁸ w celu umożliwienia finansowania na mocy tego rozporządzenia wsparcia na rzecz działań solidarnościowych w kontekście rozporządzenia o zarządzaniu azylem i imigracją. Na mocy art. 1 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/1349, środki przewidziane w rozdziale III tego aktu stosuje się wyłącznie w zakresie, w jakim ściśle wymaga tego sytuacja, tymczasowo i w ograniczony sposób oraz wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach. Na wniosek państwa członkowskie mogą stosować środki przewidziane w rozdziale III wyłącznie w zakresie przewidzianym w decyzji, o której mowa w art. 4 ust. 3 rozporządzenia o sytuacjach kryzysowych.

Stosownie do art. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1349, w przypadku państw członkowskich niezwiązanych rozporządzeniem (UE) 2024/1348 odesłania do przepisów rozporządzenia (UE) 2024/1348 rozumie się jako odesłania do równoważnych przepisów, które państwa te mogły wprowadzić do swojego prawa krajowego.

Rozporządzenie (UE) 2024/1349 stanowi bowiem rozwinięcie przepisów dorobku Schengen i jako takie, odmiennie niż rozporządzenie (UE) 2024/1348, wiąże Islandię, Norwegię, Szwajcarię i Liechtenstein.

Przedmiot i zakres stosowania aktu nie wykraczają poza ramy nakreślone właściwymi postanowieniami TFUE.

⁷⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1148 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 251 z 15.7.2021, s. 48).

5.5. Pozostałe przepisy części normatywnej

Rozporządzenie o powrotowej procedurze granicznej jest krótkim aktem. Oprócz już omówionych przepisów zawiera definicje trzech pojęć – „wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej”, „wniosek” i „osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową” (art. 3), przepisy o powrotowej procedurze granicznej (art. 4) i detencji (art. 5) oraz przepisy ustanawiające odstępstwa mające zastosowanie w sytuacjach kryzysowych, tj. środki mające zastosowanie w sytuacji kryzysowej do powrotowej procedury granicznej (art. 6), przepisy proceduralne (art. 7), przepisy szczegółowe i gwarancje (art. 8), nadto przepisy wprowadzające zmiany w rozporządzeniu (UE) 2011/1148⁷⁹ (art. 9) i przepisy końcowe, dotyczące możliwości odwołania się przez organy publiczne (art. 10), obliczania terminów (art. 11), środków przejściowych (art. 12), monitorowania i oceny (art. 13), wejścia w życie i rozpoczęcia stosowania (art. 14).

Istota powrotowej procedury granicznej polega przy tym na tym, że obywatelom państw trzecich i bezpaństwowcom, których wniosek został odrzucony w kontekście azylowej procedury granicznej, nie zezwala się na wjazd na terytorium danego państwa członkowskiego (art. 4 ust. 1). Państwa członkowskie zobowiązują takie osoby do pobytu w miejscach na granicy zewnętrznej, w jej pobliżu lub w strefach tranzytowych przez okres nieprzekraczający 12 tygodni. W przypadku gdy państwo członkowskie nie może umieścić takich osób w tych miejscach, może skorzystać z innych miejsc na swoim terytorium. Ten 12-tygodniowy okres zaczyna się w dniu, w którym osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową, obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec nie ma już prawa do pozostania ani zezwolenia na pozostanie. Wymóg pobytu w konkretnym miejscu nie jest uznawany za zezwolenie na wjazd ani pobyt na terytorium państwa członkowskiego (art. 4 ust. 2).

Jak zapewnia art. 1 ust. 2: „Tymczasowe środki przyjmowane na podstawie rozdziału III niniejszego rozporządzenia spełniają wymogi konieczności i proporcjonalności, są odpowiednie do osiągnięcia ich ustalonych celów i do zapewniania ochrony praw osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, a także są spójne z zobowiązaniami państw członkowskich wynikającymi z Karty i prawa międzynarodowego”.

Powyższy przegląd przepisów nie daje podstaw do stwierdzenia naruszenia ram przedmiotowych wskazanych wyżej.

5.6. Ocena zasadności podniesienia zarzutów wskazanych w art. 263 TFUE

W odniesieniu do rozporządzenia (UE) 2024/1349/rozporządzenia o powrotowej procedurze granicznej należy uznać, że nie zaistniały przesłanki stwierdzenia nieważności aktu określone w art. 263 akapit drugi TFUE.

W pierwszym rzędzie bezzasadnym byłby zarzut naruszenia Traktatów lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem, ponieważ brzmienie rozporządzenia o powrotowej procedurze granicznej jest w pełni zgodne z właściwymi materialnymi postanowieniami TUE i TFUE oraz zasadami ogólnymi prawa UE, w szczególności tymi, które są szczególnie istotne z uwagi na wymagany sposób przyjęcia i treść badanego aktu, a także zapewnia ono przestrzeganie Karty Praw Podstawowych UE i zobowiązań międzynarodowych, zarówno UE, jak i państw członkowskich. W odniesieniu do postanowień traktatowych, dla powodzenia skargi opartej na art. 263 TFUE konieczne byłoby wykazanie naruszenia przepisów zawartych

⁷⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1148 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające, w ramach Funduszu Zintegrowanego Zarządzania Granicami, Instrument Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 251 z 15.7.2021, s. 48).

w części trzeciej, tytule V TFUE, a dokładnie art. 77 ust. 2 i art. 79 ust. 2 lit. c) TFUE, lub przepisów dotyczących *acquis* Schengen, co nie nastąpiło. Pierwotne ryzyka związane z nieuwzględnieniem na wczesnych etapach prac legislacyjnych wymogów integracji prawnej o zmiennej geometrii zostały wyeliminowane dzięki późniejszym działaniom Komisji, Parlamentu Europejskiego i Rady, opartym na wnikliwej analizie i pełnym porozumieniu co do tej kwestii.

Bezzasadny byłby także zarzut braku kompetencji, gdyż zarówno Komisja była upoważniona do przedłożenia wniosku ustawodawczego, jak i Parlament Europejski i Rada były upoważnione do przyjęcia aktu jako prawodawca unijny, przy czym upoważnienia te wynikały z konkretnych norm kompetencyjnych zawartych w TFUE, żadna z instytucji nie działała w ramach kompetencji należących do innej instytucji, a podjęte działania bezspornie mieściły się w ramach kompetencji przyznanych UE i pozostawały w zgodzie z zasadą pomocniczości.

Podniesienie zarzutu naruszenia istotnych wymogów proceduralnych również nie znajduje uzasadnienia w okolicznościach związanych z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem. Dokonany ostatecznie wybór podstawy prawnej aktu był prawidłowy, co przesądziło o zastosowaniu właściwej procedury, przy czym zostały zachowane jej wszystkie obligatoryjne elementy mogące mieć wpływ na treść aktu, w szczególności zapewniony został udział parlamentów narodowych, a późniejsza zmiana podstawy prawnej nie wpłynęła na formalną prawidłowość i merytoryczne znaczenie tego udziału.

Podobnie, na poparcie nie zasługuje podniesienie zarzutu nadużycia władzy, gdyż żadna okoliczność związana z przebiegiem prac nad z przebiegiem prac nad aktu i jego przyjęciem nie wskazuje na wyłączny bądź dominujący zamiar osiągnięcia celu innego niż deklarowany we wniosku legislacyjnym lub w treści przyjętego aktu ani też na zamiar obejścia wymogów proceduralnych określonych w TFUE.

6. Rozporządzenie o ramach przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1350 z dnia 14 maja 2024 r. ustanawiające unijne ramy przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1147 (Dz.U. L, 2024/1350, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1350/oj>), w niniejszej opinii jako **rozporządzenie (UE) 2024/1350 lub rozporządzenie o ramach przesiedleń**.

6.1. Umocowania

Zgodnie z treścią umocowań, rozporządzenie o ramach przesiedleń zostało przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na podstawie wniosku Komisji Europejskiej, po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym, po uwzględnieniu opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i opinii Komitetu Regionów, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Podstawą prawną przyjęcia tego aktu ustawodawczego jest TFUE, w szczególności jego art. 78 ust. 2 lit. d) i g).

Zgodność ze stanem faktycznym zawartego w umocowaniach oświadczenia dotyczącego procedury potwierdzają informacje na temat procedury zawarte w bazie aktów prawnych UE

EUR-Lex⁸⁰ oraz na stronie Obserwatorium Legislacyjnego Parlamentu Europejskiego⁸¹. Komisja przyjęła – wyżej powołany – wniosek ustawodawczy (odbiorca do celów przyjęcia aktu: Parlament Europejski, Rada oraz odbiorca do celów informacyjnych: Europejski Inspektor Ochrony Danych, a także konsultacja obligatoryjna: Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, parlamenty narodowe), Komitet Ekonomiczno-Społeczny przedstawił opinię (w dniu 25 stycznia 2017 r.), Komitet Regionów przedstawił opinię (w dniu 8 lutego 2017 r.). Parlament Europejski stanowisko w pierwszym czytaniu przyjął w dniu 10 kwietnia 2024 r. (głosów za 452, przeciw 154, wstrzymujących się 14)⁸². Zatwierdzenie przez Radę tego stanowiska nastąpiło w dniu 14 maja 2024 r. (głosów za 21, reprezentujących 85,52% populacji UE, przeciw 2, reprezentujące 10,77% populacji UE, wstrzymujących się 2, reprezentujące 3,71% populacji UE, przy 2 państwach nieuczestniczących)⁸³. Kolejne etapy procedury to zatwierdzenie przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Rady w dniu 14 maja 2024 r. (podpis) i publikacja w dniu 22 maja 2024 r. W pracach nad aktem aktywnie uczestniczyły na poziomie UE parlamenty narodowe z 5 państw członkowskich (7 dokumentów), bez takiego udziału parlamentu polskiego. Treść umocowań potwierdzają również informacje na stronie EU Law Tracker⁸⁴.

Wskazaną w umocowaniach podstawę prawną należy przeanalizować, odwołując się do postanowień traktatowych przytoczonych w pierwszej części niniejszej opinii.

Zgodnie z postanowieniami traktatowymi zawartymi w art. 78 ust. 2 lit. d) i g) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej oraz partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą lub tymczasową, do celów rozwijania przez UE wspólnej polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającej na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającej na celu zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*, a przy tym zgodnej 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.

Podstawa prawna została zatem właściwie wybrana, zarówno co do celu, jaki ma być osiągnięty, jak i upoważnienia do podjęcia działań służących osiągnięciu tego celu.

6.2. Uzasadnienie ogólne podjętego działania normatywnego

Jak wskazuje motyw 3, należało ustanowić unijne ramy przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych w celu uzupełnienia innych legalnych dróg migracji. Unijne ramy powinny oferować obywatelom państw trzecich lub bezpaństwowcom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji i wymagającym ochrony międzynarodowej, dostęp do trwałego

⁸⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=CELEX:32024R1350&qid=1721837532738> (dostęp: 24.07.2024 r.)

⁸¹ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0225\(OLP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0225(OLP)) (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁸² Wyniki głosowania w Parlamencie Europejskim nie są dostępne na stronie Obserwatorium Legislacyjnego, lecz są dostępne pod adresem <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20240408IPR20290/parlament-europejski-przyjmuje-nowy-pakt-o-migracji-i-azylu> (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁸³ Dokładne wyniki głosowania w Radzie nie są dostępne w EUR-Lex ani w EU Law Tracker, lecz są dostępne w Rejestrze dokumentów Rady pod adresem <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9974-2024-INIT/pl/pdf> (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁸⁴ https://law-tracker.europa.eu/procedure/2016_225 (dostęp: 24.07.2024 r.).

rozwiązania zgodnie z prawem UE i prawem krajowym. Bardzo ważna jest treść motywu 4, przypominająca, że w dniu 19 września 2016 r. Zgromadzenie Ogólne Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) wezwało państwa do zwiększenia wysiłków w zakresie przesiedleń oraz przewidziało kompleksowe ramy działań na rzecz uchodźców, w których kontekście państwa dążą do tego, by zapewnić miejsca dla osób przesiedlanych i inne legalne drogi migracji na skalę umożliwiającą zaspokojenie określonych przez Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (UNHCR) rocznych potrzeb w zakresie przesiedleń. Globalne porozumienie w sprawie uchodźców przyjęte przez Zgromadzenie Ogólne ONZ w dniu 17 grudnia 2018 r. stanowi, że państwa będą proszone o dobrowolne wkłady w celu ustanowienia programów przesiedleń lub w celu zwiększenia zakresu i wielkości oraz poprawy jakości takich programów. Jak podkreśla motyw 11, bazując na dotychczasowych inicjatywach i w kontekście istniejącej architektury międzynarodowej, należy ustanowić stabilne i sprawnie działające unijne ramy przyjmowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców wymagających ochrony międzynarodowej, które to ramy powinny być realizowane zgodnie z unijnym planem przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych, który powinien w pełni respektować konkretne orientacyjne informacje państw członkowskich w odniesieniu do ich zobowiązań. Natomiast zgodnie z motywem 12, unijne ramy należy rozpatrywać w kontekście międzynarodowych wysiłków w zakresie przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych. Wkład tych unijnych ram w zaspokajanie globalnych potrzeb w zakresie przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych powinien pomóc wzmocnić partnerstwo UE z państwami trzecimi, po to, by okazać solidarność z krajami w regionach, do których wysiedlona została duża liczba osób wymagających ochrony międzynarodowej, poprzez pomoc w zmniejszeniu presji migracyjnej na te kraje, by wspierać zdolność tych krajów do poprawiania warunków przyjmowania i ochrony międzynarodowej, a także by ograniczać nieuregulowane i niebezpieczne dalsze przemieszczanie się obywateli państw trzecich i bezpaństwowców wymagających ochrony międzynarodowej, w kontekście migracji. Motyw 13 wyjaśnia z kolei, że w celu przyczynienia się do zwiększenia wysiłków w zakresie przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych i w celu zredukowania różnic pomiędzy krajowymi praktykami i procedurami w zakresie przesiedleń należy ustanowić wspólną procedurę wraz ze wspólnymi kryteriami kwalifikowalności i podstawami do odmowy przyjęcia, jak również wspólne zasady odnoszące się do statusu przyznawanego osobom przyjętym.

Takie uzasadnienie należy uznać za wystarczające, bez potrzeby sięgania do uzasadnienia wniosku legislacyjnego.

Należy dodać, że motyw 2 zaznacza, iż nowe rozporządzenie opiera się na pełnym i inkluzywnym stosowaniu Konwencji Narodów Zjednoczonych dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej dnia 28 lipca 1951 r., uzupełnionej Protokołem Nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 r., co jest ważne dla sposobu interpretacji i stosowania przepisów rozporządzenia. Kontekstu międzynarodowego dotyczą też motywy 12, 18 i 41. Z kolei motyw 46 wyjaśnia, że nowe rozporządzenie respektuje prawa podstawowe i jest zgodne z zasadami uznanymi w szczególności w Karcie praw podstawowych Unii Europejskiej, a zatem powinno być stosowane w sposób spójny z tymi prawami i zasadami, w szczególności w odniesieniu do praw dziecka, prawa do poszanowania życia rodzinnego i do ogólnej zasady niedyskryminacji.

6.3. Uzasadnienie dotyczące pomocniczości i proporcjonalności

Zgodnie z motywem 49, ponieważ cel rozporządzenia o ramach przesiedleń, a mianowicie ustanowienie unijnych ram, nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na rozmiary i skutki unijnych ram przesiedleń możliwe

jest jego lepsze osiągnięcie na poziomie UE, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

Zasadność podjęcia działania na poziomie UE jest bezsporna, gdy chodzi o każdy środek wspólnego europejskiego systemu azylowego.

6.4. Przedmiot i zakres stosowania

Przedmiot rozporządzenia o ramach przesiedleń reguluje art. 1 tego aktu, składający się z czterech ustępów. I tak, rozporządzenie (UE) 2024/1350 ustanawia unijne ramy przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych w celu przyjmowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców na terytorium państw członkowskich z myślą o udzieleniu im zgodnie z tym rozporządzeniem ochrony międzynarodowej lub statusu humanitarnego na mocy prawa krajowego, który przewiduje prawa i obowiązki równoważne tym ustanowionym w art. 20 – 26 i art. 28 – 35 rozporządzenia (UE) 2024/1347 w odniesieniu do osób korzystających z ochrony uzupełniającej, a także przepisy dotyczące przyjmowania – w drodze przesiedleń lub przyjmowania ze względów humanitarnych – obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców na terytorium państw członkowskich do celów wykonania omawianego rozporządzenia. Rozporządzenie nie ustanawia prawa obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców do ubiegania się o przyjęcie lub do bycia przyjętym na terytorium państwa członkowskiego. Rozporządzenie (UE) 2024/1350 nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku przyjęcia danego obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca. Jak stanowi dalej rozporządzenie (UE) 2024/1350, państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności wnoszą wkład w wykonanie unijnego planu przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych, o którym mowa w art. 8 tego aktu. Państwa członkowskie na zasadzie dobrowolności przedstawiają na forum Komitetu Wysokiego Szczebla ds. Przesiedleń i Przyjmowania ze Względów Humanitarnych orientacyjne informacje, które obejmują szczegóły udziału państw członkowskich, w tym rodzaj przyjęcia i regiony lub państwa trzecie, z których ma nastąpić przyjęcie, oraz szczegóły ich wkładu w łączną liczbę osób, które mają zostać przyjęte w ramach unijnego planu.

W ten sposób przedmiot i zakres stosowania aktu nie wykraczają poza ramy nakreślone właściwymi postanowieniami TFUE.

6.5. Pozostałe przepisy części normatywnej

Do tych przepisów należy przepis definiujący określone pojęcia, tj. „przesiedlenie”, „ochrona międzynarodowa”, „przyjmowanie ze względów humanitarnych” i „przyjmowanie w sytuacji kryzysowej” (art. 2) oraz dalsze przepisy, które określają: unijne ramy przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych, wyznaczenie regionów lub państw trzecich, z których ma nastąpić unijne przesiedlenie lub przyjmowanie ze względów humanitarnych, kwalifikowanie się do przyjęcia, podstawy do odmowy przyjęcia, zgodę na bycie przyjętym, unijny plan przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych, procedurę przyjmowania, współpracę operacyjną, Komitet Wysokiego Szczebla ds. Przesiedleń i Przyjmowania ze Względów Humanitarnych, włączenie Islandii, Liechtensteinu, Norwegii i Szwajcarii, wsparcie finansowe dla państw członkowskich, zmiany do rozrządzenia (UE) 2021/1147⁸⁵, ocenę i przegląd oraz wejście w życie (art. 3 – 16).

⁸⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (Dz.U. L 251 z 15.7.2021, s. 1).

Warto także dodać, że zgodnie z art. 3 unijne ramy przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych:

- określają zasady legalnego i bezpiecznego przybycia na terytorium państwa członkowskiego obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy kwalifikują się do przyjęcia i do których nie mają zastosowania podstawy do odmowy przewidziane w rozporządzeniu o ramach przesiedleń, w celu udzielenia tym osobom ochrony międzynarodowej zgodnie z tym rozporządzeniem lub statusu humanitarnego na mocy prawa krajowego, oraz zachęcają wszystkie państwa członkowskie do zwiększenia ich wysiłków w tym zakresie;
- przyczyniają się do zwiększenia wkładu UE w realizację międzynarodowych inicjatyw w zakresie przesiedlenia i przyjmowania ze względów humanitarnych w celu zwiększenia ogólnej liczby miejsc dostępnych na potrzeby przesiedlenia i przyjmowania ze względów humanitarnych;
- przyczyniają się do wzmocnienia partnerstw UE z państwami trzecimi w regionach, w których znajduje się duża liczba osób wysiedlonych wymagających ochrony międzynarodowej.

W art. 9 znajdują się odwołania do Konwencji genewskiej, a kontekst międzynarodowy znajduje odzwierciedlenie także w art. 2, 3 i 6.

Powyższy przegląd przepisów nie daje podstaw do stwierdzenia naruszenia ram przedmiotowych wskazanych wyżej.

6.6. Ocena zasadności podniesienia zarzutów wskazanych w art. 263 TFUE

W odniesieniu do rozporządzenia (UE) 2024/1350/rozporządzenia o ramach przesiedleń należy uznać, że nie zaistniały przesłanki stwierdzenia nieważności aktu określone w art. 263 akapit drugi TFUE.

W pierwszym rzędzie bezzasadnym byłby zarzut naruszenia Traktatów lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem, ponieważ brzmienie rozporządzenia o ramach przesiedleń jest w pełni zgodne z właściwymi materialnymi postanowieniami TUE i TFUE oraz zasadami ogólnymi prawa UE, w szczególności tymi, które są szczególnie istotne z uwagi na wymagany sposób przyjęcia i treść badanego aktu, a także zapewnia ono przestrzeganie Karty Praw Podstawowych UE i zobowiązań międzynarodowych, zarówno UE, jak i państw członkowskich. W odniesieniu do postanowień traktatowych, dla powodzenia skargi opartej na art. 263 TFUE konieczne byłoby wykazanie naruszenia przepisów zawartych w części trzeciej, tytule V TFUE, a dokładnie art. art. 78 ust. 2 lit. d) i g) TFUE, co nie miało miejsca.

Bezzasadny byłby także zarzut braku kompetencji, gdyż zarówno Komisja była upoważniona do przedłożenia wniosku ustawodawczego, jak i Parlament Europejski i Rada były upoważnione do przyjęcia aktu jako prawodawca unijny, przy czym upoważnienia te wynikały z konkretnych norm kompetencyjnych zawartych w TFUE, żadna z instytucji nie działała w ramach kompetencji należących do innej instytucji, a podjęte działania bezspornie mieściły się w ramach kompetencji przyznanych UE i pozostawały w zgodzie z zasadą pomocniczości.

Podniesienie zarzutu naruszenia istotnych wymogów proceduralnych również nie znajduje uzasadnienia w okolicznościach związanych z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem. Dokonany wybór podstawy prawnej aktu był prawidłowy, co przesądziło o zastosowaniu właściwej procedury, przy czym zostały zachowane jej wszystkie obligatoryjne elementy mogące mieć wpływ na treść aktu, w szczególności zapewniony został udział parlamentów narodowych.

Podobnie, na poparcie nie zasługuje podniesienie zarzutu nadużycia władzy, gdyż żadna okoliczność związana z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem nie wskazuje na wyłączny bądź dominujący zamiar osiągnięcia celu innego niż deklarowany we wniosku legislacyjnym lub w treści przyjętego aktu ani też na zamiar obejścia wymogów proceduralnych określonych w TFUE.

7. Rozporządzenie o zarządzaniu azylem i migracją

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 uchylenia rozporządzenia (UE) nr 604/2013, (Dz.U. L, 2024/1351, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1351/oj>), w niniejszej opinii jako **rozporządzenie (UE) 2024/1351 lub rozporządzenie o zarządzaniu azylem i migracją**

7.1. Umocowania

Zgodnie z treścią umocowań, rozporządzenie o zarządzaniu azylem i migracją zostało przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na podstawie wniosku Komisji Europejskiej, po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym, po uwzględnieniu opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i opinii Komitetu Regionów, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Podstawą prawną przyjęcia tego aktu ustawodawczego jest TFUE, w szczególności jego art. 78 ust. 2 lit. e) oraz art. 79 ust. 2 lit. a), b) i c).

Zgodność ze stanem faktycznym zawartego w umocowaniach oświadczenia dotyczącego procedury potwierdzają informacje na temat procedury zawarte w bazie aktów prawnych UE EUR-Lex⁸⁶ oraz na stronie Obserwatorium Legislacyjnego Parlamentu Europejskiego⁸⁷. Komisja przyjęła – wyżej powołany – wniosek ustawodawczy (odbiorca do celów przyjęcia aktu: Parlament Europejski, Rada, parlamenty narodowe oraz konsultacja obligatoryjna: Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów), Komitet Ekonomiczno-Społeczny przedstawił opinię (w dniu 24 lutego 2021 r.), Komitet Regionów przedstawił opinię (w dniu 19 marca 2021 r.). Parlament Europejski stanowisko w pierwszym czytaniu przyjął w dniu 10 kwietnia 2024 r. (głosów za 322, przeciw 266, wstrzymujących się 31⁸⁸). Zatwierdzenie przez Radę tego stanowiska nastąpiło w dniu 14 maja 2024 r. (głosów za 19, reprezentujących 83,33% populacji UE, przeciw 3, reprezentujące 12,01% populacji UE, wstrzymujących się 3, reprezentujące 4,66% populacji UE, przy 2 państwach nieuczestniczących)⁸⁹. Kolejne etapy procedury to zatwierdzenie przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Rady w dniu 14 maja 2024 r. (podpis) i publikacja w dniu 22 maja 2024 r. W pracach nad aktem aktywnie uczestniczyły na poziomie UE parlamenty narodowe z 5 państw członkowskich (5 dokumentów), bez takiego udziału parlamentu polskiego⁹⁰.

⁸⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=CELEX:32024R1351&qid=1721840586486> (dostęp: 24.07.2024 r.)

⁸⁷ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/0279\(OLP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/0279(OLP)) (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁸⁸ Wyniki głosowania w Parlamencie Europejskim nie są dostępne na stronie Obserwatorium Legislacyjnego, lecz są dostępne pod adresem <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20240408IPR20290/parlament-europejski-przyjmuje-nowy-pakt-o-migracji-i-azylu> (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁸⁹ Dokładne wyniki głosowania w Radzie nie są dostępne w EUR-Lex ani w EU Law Tracker, lecz są dostępne w Rejestrze dokumentów Rady pod adresem <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9978-2024-INIT/pl/pdf> (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁹⁰ W chwili sporządzania niniejszej opinii strona EU Law Tracker z informacjami na temat tego aktu nie działała.

Wskazaną w umocowaniach podstawę prawną należy przeanalizować, odwołując się do postanowień traktatowych przytoczonych w pierwszej części niniejszej opinii.

Zgodnie z normą prawa pierwotnego UE zawartą w art. 78 ust. 2 lit. e) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej, do celów rozwijania przez UE wspólnej polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającej na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającej na celu zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*, a przy tym zgodnej 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.

Na podstawie art. 79 ust. 2 lit. a), b) i c) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki w zakresie: warunków wjazdu i pobytu, jak również norm dotyczących procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, w tym do celów łączenia rodzin; określenia praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu w innych państwach członkowskich; nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym wydalenia i odsyłania osób przebywających nielegalnie, co służy rozwijaniu przez UE wspólnej polityki migracyjnej mającej na celu zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczanie.

Z uwagi na kompleksowy charakter aktu, podstawa prawna została właściwie wybrana, zarówno co do celów, jakie mają być osiągnięte, jak i upoważnienia do podjęcia działań służących osiągnięciu tych celów.

7.2. Uzasadnienie ogólne podjętego działania normatywnego

Motyw 1 przypomina, że UE, stanowiąc przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, powinna zapewniać brak kontroli osób na granicach wewnętrznych oraz rozwijać wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i zarządzania granicami zewnętrznymi państw członkowskich, opartą na solidarności i sprawiedliwym podziale odpowiedzialności między państwami członkowskimi, sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich i bezpaństwowców oraz zgodną z prawem międzynarodowym i unijnym, w tym w zakresie praw podstawowych. Zgodnie z motywem 2, w celu wzmocnienia wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi, niezbędne jest kompleksowe podejście do zarządzania azylem i migracją, łączące elementy wewnętrzne i zewnętrzne. Skuteczność takiego podejścia zależy od wspólnego uwzględnienia wszystkich elementów oraz ich spójnego wdrożenia, w sposób zintegrowany. Jak głosi motyw 3, nowe rozporządzenie powinno przyczyniać się do takiego kompleksowego podejścia poprzez określenie wspólnych ram działań UE i państw członkowskich – zgodnie z ich odpowiednimi kompetencjami – w dziedzinie azylu oraz odpowiednich polityk zarządzania migracją, poprzez podtrzymywanie i rozwijanie zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, w tym skutków finansowych tej zasady, między państwami członkowskimi, która to zasada reguluje politykę w dziedzinie azylu i migracji zgodnie z art. 80 TFUE. Zgodnie z motywem 5, aby wzmocnić współpracę z państwami trzecimi w zakresie azylu i migracji, w tym w odniesieniu do readmisji oraz

eliminowania pierwotnych przyczyn i czynników napędowych migracji nieuregulowanej i przymusowych przesiedleń, konieczne jest promowanie i rozwijanie dostosowanego do potrzeb i korzystnego dla obu stron partnerstwa z tymi państwami. Takie partnerstwa powinny zapewniać ramy służące lepszej koordynacji odpowiednich polityk i narzędzi UE z państwami trzecimi oraz powinny opierać się na prawach człowieka, praworządności i poszanowaniu wspólnych wartości UE. W odniesieniu do elementów zewnętrznych kompleksowego podejścia, żaden z przepisów nowego rozporządzenia nie wpływa na dotychczasowy podział kompetencji między państwami członkowskimi a UE lub między instytucjami UE. Kompetencje te będą nadal wykonywane z pełnym poszanowaniem przepisów proceduralnych traktatów oraz zgodnie z orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości, w szczególności w odniesieniu do niewiążących instrumentów UE. Motyw 6 wyjaśnia z kolei, że wspólne ramy są konieczne w celu skutecznego zwalczania coraz powszechniejszego zjawiska mieszanych przybyć osób wymagających ochrony międzynarodowej i osób, które jej nie wymagają, oraz uznania, że odpowiedzialność związana z nieuregulowanym przybywaniem migrantów i osób ubiegających się o azyl do UE nie powinna być ponoszona samodzielnie przez poszczególne państwa członkowskie, lecz przez UE jako całość. I wreszcie, stosownie do motywu 7, aby zapewnić spójność i skuteczność działań i środków podejmowanych przez UE i jej państwa członkowskie, działające w ramach ich odpowiednich kompetencji, konieczne jest zintegrowane kształtowanie polityki oraz kompleksowe podejście w dziedzinie zarządzania azylem i migracją, obejmujące zarówno elementy wewnętrzne, jak i zewnętrzne. UE i państwa członkowskie powinny zapewniać – w ramach swoich odpowiednich kompetencji oraz zgodnie z mającym zastosowanie prawem UE i zobowiązaniami międzynarodowymi – spójność i wdrażanie polityki zarządzania azylem i migracją.

Takie uzasadnienie należy uznać za wystarczające, bez potrzeby sięgania do uzasadnienia wniosku legislacyjnego.

Do konkretnych aktów prawa międzynarodowego znajdują się odniesienia w motywach 36, 46, 48, 49, 65, wiele jest także ogólnych odniesień do zobowiązań międzynarodowych. W szczególności motyw 80 przypomina, że w odniesieniu do traktowania osób objętych zakresem stosowania rozporządzenia, państwa członkowskie związane są swoimi zobowiązaniami wynikającymi z instrumentów prawa międzynarodowego, w tym odpowiedniego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Do Karty Praw Podstawowych UE odwołują się liczne motywy - 18, 46, 48, 58, 62, 63, 66 i 87.

7.3. Uzasadnienie dotyczące pomocniczości i proporcjonalności

Zgodnie z motywem 88, ponieważ cele rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją, a mianowicie ustanowienie kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zarejestrowanego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, a także ustanowienie mechanizmu solidarności w celu wspierania państw członkowskich w reagowaniu na sytuacje presji migracyjnej, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na rozmiary i skutki możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie UE, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule, nowe rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.

Zasadność podjęcia działania na poziomie UE jest bezsporna, gdy chodzi o każdy środek wspólnego europejskiego systemu azylowego. To samo odnosi się do środków wdrażających

zasadę solidarności w ramach wspólnej przestrzeni oraz środków służących realizacji celów wspólnej polityki imigracyjnej.

7.4. Przedmiot i zakres stosowania

Przedmiot rozporządzenia (UE) 2024/1351 jest określony w jego art. 1. Zgodnie z zasadą solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, zapisaną w art. 80 TFUE, oraz w celu zwiększenia wzajemnego zaufania, w rozporządzeniu tym: określa się wspólne ramy zarządzania azylem i migracją w UE oraz funkcjonowania wspólnego europejskiego systemu azylowego, ustanawia się mechanizm solidarności, określa się kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

W związku z tym ostatnim elementem, rozporządzenie (UE) 2024/1351, a dokładnie jego części III, V i VII, stanowi rozwinięcie dorobku dublińskiego (ang. Dublin *acquis*) i jako takie odnosi się również do Islandii, Norwegii, Szwajcarii i Liechtensteinu.

W ten sposób przedmiot i zakres stosowania aktu nie wykraczają poza ramy nakreślone właściwymi postanowieniami TFUE. W tym miejscu można przypomnieć, że polityki azylowa i imigracyjna oraz ich wprowadzanie w życie podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi i że zawsze, gdy to niezbędne, akty przyjmowane w ramach tych polityk mają zawierać odpowiednie środki w celu zastosowania tej zasady.

7.5. Pozostałe przepisy części normatywnej

Poza art. 1 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją, określającym przedmiot regulacji, obszerna część normatywna tego aktu zawiera:

- przepisy definiujące pojęcia, takie jak „krewny”, „dokument pobytu”, „dyplom lub dokument poświadczający kwalifikacje”, „ucieczka”, „presja migracyjna” (art. 2);
- przepisy określające wspólne ramy zarządzania azylem i migracją, a dokładnie kompleksowe podejście do zarządzania azylem i migracją, wewnętrzne elementy kompleksowego podejścia, zewnętrzne elementy kompleksowego podejścia, zasadę solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, strategiczne podejście do zarządzania azylem i migracją na poziomie krajowym, długoterminową europejską strategię zarządzania azylem i migracją, europejskie roczne sprawozdanie dotyczące azylu i migracji, informacje służące do oceny ogólnej sytuacji migracyjnej, presji migracyjnej, ryzyka presji migracyjnej lub znaczącej sytuacji migracyjnej, decyzję wykonawczą Komisji w sprawie ustalenia państw członkowskich znajdujących się pod presją migracyjną, narażonych na ryzyko presji migracyjnej lub stojących w obliczu znaczącej sytuacji migracyjnej, wniosek Komisji dotyczący aktu wykonawczego Rady w sprawie ustanowienia rocznej puli solidarnościowej, unijne forum wysokiego szczebla ds. solidarności, unijne forum szczebla technicznego ds. solidarności, unijnego koordynatora ds. solidarności (art. 3 – 15);
- przepisy ustanawiające kryteria i mechanizmy ustalania odpowiedzialnego państwa członkowskiego, a dokładnie normujące następujące zagadnienia: dostęp do procedury rozpatrywania wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, obowiązki osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową oraz współpraca z właściwymi organami, konsekwencje nieprzestrzegania obowiązków, prawo do informacji, dostępność informacji, prawo do doradztwa prawnego, przesłuchanie, gwarancje dla małoletnich, hierarchia kryteriów, małoletni

bez opieki, członkowie rodziny przebywający legalnie w państwie członkowskim, członkowie rodziny będący osobami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową, postępowanie dotyczące rodziny, wydanie dokumentów pobytu lub wiz, dyplomy lub inne dokumenty poświadczające kwalifikacje, wjazd bezwizowy, wniosek złożony w strefie tranzytu międzynarodowego portu lotniczego, wjazd, osoby zależne, klauzule dyskrecjonalne, obowiązki odpowiedzialnego państwa członkowskiego, wygaśnięcie odpowiedzialności, rozpoczęcie procedury, złożenie wniosku o przejęcie, odpowiedź na wniosek o przejęcie, złożenie powiadomienia o wtórnym przejęciu, powiadomienie o decyzji o przekazaniu, środki prawne, detencja, terminy w przypadku umieszczonych w detencji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, szczegółowe zasady i terminy przekazania, koszty przekazania, wymiana odpowiednich informacji przed przeprowadzeniem przekazania, wymiana informacji związanych z bezpieczeństwem przed dokonaniem przekazania, wymiana danych dotyczących zdrowia przed przekazaniem, wymiana informacji w ramach współpracy administracyjnej, właściwe organy i zasoby, uzgodnienia administracyjne, sieć podmiotów odpowiedzialnych, postępowanie pojednawcze (art. 16 – 55);

- przepisy dotyczące solidarności, których przedmiotem są następujące zagadnienia: roczna pula solidarnościowa, akt wykonawczy Rady ustanawiający roczną pulę solidarnościową, informowanie przez państwo członkowskie wskazane w decyzji Komisji jako znajdujące się pod presją migracyjną o zamiarze skorzystania z rocznej puli solidarnościowej, powiadomienie przez państwo członkowskie, które uważa, że znajduje się pod presją migracyjną, o potrzebie skorzystania z rocznej puli solidarnościowej, wdrażanie i koordynacja wkładów solidarnościowych, zwolnienie z wnoszenia wkładów solidarnościowych w przypadkach presji migracyjnej, zwolnienie z wykonania wkładów solidarnościowych w znaczącej sytuacji migracyjnej, kompensacje odpowiedzialności, wkłady finansowe, alternatywne środki solidarnościowe, klucz referencyjny, procedura poprzedzająca relokację, procedura następująca po relokacji, procedura dotycząca kompensacji odpowiedzialności, inne zobowiązania, wsparcie finansowe relokacji (art. 56 – 71);

- przepisy dotyczące zagadnień ogólnych, którymi są: bezpieczeństwo i ochrona danych, poufność, kary, obliczanie terminów, zakres terytorialny, procedura komitetowa, wykonywanie przekazanych uprawnień, monitorowanie i ocena, statystyki (art. 72 - 80);

- przepisy wprowadzające zmiany w innych aktach, tj. zmiany w rozporządzeniu (UE) 2021/1147, zmiany w rozporządzeniu (UE) 2021/1060⁹¹ (art. 81 i 82);

- przepisy przejściowe i przepisy końcowe: uchylenie rozporządzenia (UE) 604/2013⁹², środki przejściowe, wejście w życie i rozpoczęcie stosowania (art. 83 – 85).

Załączniki zawierają wzór obliczenia klucza referencyjnego i tabelę korelacji.

Bezpośrednie odwołanie do prawa międzynarodowego zawierają art. 2 pkt 23, art. 4 i art. 7 ust. 1. Do Karty Praw Podstawowych UE odwołują się trzy artykuły (art. 6 ust. 3, art. 18 ust. 1, art. 43 ust. 1).

⁹¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1060 z dnia 24 czerwca 2021 r. ustanawiające wspólne przepisy dotyczące Europejskiego Funduszu Rozwoju Regionalnego, Europejskiego Funduszu Społecznego Plus, Funduszu Spójności, Funduszu na rzecz Sprawiedliwej Transformacji i Europejskiego Funduszu Morskiego, Rybackiego i Akwakultury, a także przepisy finansowe na potrzeby tych funduszy oraz na potrzeby Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego i Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej (Dz.U. L 231 z 30.6.2021, s. 159).

⁹² 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 (przekształcenie) (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 31).

Powyższy przegląd przepisów nie daje podstaw do stwierdzenia naruszenia ram przedmiotowych wskazanych wyżej.

7.6. Ocena zasadności podniesienia zarzutów wskazanych w art. 263 TFUE

W odniesieniu do rozporządzenia (UE) 2024/1351/rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją należy uznać, że nie zaistniały przesłanki stwierdzenia nieważności aktu określone w art. 263 akapit drugi TFUE.

W pierwszym rzędzie bezzasadnym byłby zarzut naruszenia Traktatów lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem, ponieważ brzmienie rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją jest w pełni zgodne z właściwymi materialnymi postanowieniami TUE i TFUE oraz zasadami ogólnymi prawa UE, w szczególności tymi, które są szczególnie istotne z uwagi na wymagany sposób przyjęcia i treść badanego aktu, a także zapewnia ono przestrzeganie Karty Praw Podstawowych UE i zobowiązań międzynarodowych, zarówno UE, jak i państw członkowskich. W odniesieniu do postanowień traktatowych, dla powodzenia skargi opartej na art. 263 TFUE konieczne byłoby wykazanie naruszenia przepisów zawartych w części trzeciej, tytule V TFUE, a dokładnie art. 78 ust. 2 lit. e) oraz art. 79 ust. 2 lit. a), b) i c) TFUE, co nie miało miejsca.

Bezzasadny byłby także zarzut braku kompetencji, gdyż zarówno Komisja była upoważniona do przedłożenia wniosku ustawodawczego, jak i Parlament Europejski i Rada były upoważnione do przyjęcia aktu jako prawodawca unijny, przy czym upoważnienia te wynikały z konkretnych norm kompetencyjnych zawartych w TFUE, żadna z instytucji nie działała w ramach kompetencji należących do innej instytucji, a podjęte działania bezspornie mieściły się w ramach kompetencji przyznanych UE i pozostawały w zgodzie z zasadą pomocniczości.

Podniesienie zarzutu naruszenia istotnych wymogów proceduralnych również nie znajduje uzasadnienia w okolicznościach związanych z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem. Dokonany wybór podstawy prawnej aktu był prawidłowy, co przesądziło o zastosowaniu właściwej procedury, przy czym zostały zachowane jej wszystkie obligatoryjne elementy mogące mieć wpływ na treść aktu, w szczególności zapewniony został udział parlamentów narodowych.

Podobnie, na poparcie nie zasługuje podniesienie zarzutu nadużycia władzy, gdyż żadna okoliczność związana z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem nie wskazuje na wyłączny bądź dominujący zamiar osiągnięcia celu innego niż deklarowany we wniosku legislacyjnym lub w treści przyjętego aktu ani też na zamiar obejścia wymogów proceduralnych określonych w TFUE.

8. Rozporządzenie o zmianach dotyczących europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych o obywatelach państw trzecich (ECRIS-TCN)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1352 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2019/816 i (UE) 2019/818 do celów wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych (Dz.U. L, 2024/1352, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1352/oj>), w niniejszej opinii jako **rozporządzenie (UE) 2024/1352 lub rozporządzenie dotyczące ECRIS-TCN**

8.1. Umocowania

Zgodnie z treścią umocowań, rozporządzenie dotyczące ECRIS-TCN zostało przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na podstawie wniosku Komisji Europejskiej, po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Podstawą prawną przyjęcia tego aktu ustawodawczego jest TFUE, w szczególności jego art. 78 ust. 2 lit. e), art. 79 ust. 2 lit. c), art. 82 ust. 1 akapit drugi lit. d) oraz art. 87 ust. 2 lit. a).

Zgodność ze stanem faktycznym zawartego w umocowaniach oświadczenia dotyczącego procedury potwierdzają informacje na temat procedury zawarte w bazie aktów prawnych UE EUR-Lex⁹³ oraz na stronie Obserwatorium Legislacyjnego Parlamentu Europejskiego⁹⁴. Komisja przyjęła – wyżej powołany – wniosek ustawodawczy (odbiorca do celów przyjęcia aktu: Parlament Europejski, Rada oraz odbiorca do celów informacyjnych: Europejski Inspektor Ochrony Danych, parlamenty narodowe), Komitet Ekonomiczno-Społeczny i Komitet Regionów nie otrzymały wniosku i nie przedstawiły opinii. Parlament Europejski stanowisko w pierwszym czytaniu przyjął w dniu 10 kwietnia 2024 r. (głosów za 414, przeciw 182, wstrzymujących się 29). Zatwierdzenie przez Radę tego stanowiska nastąpiło w dniu 14 maja 2024 r. (głosów za 21, reprezentujących 85,52% populacji UE, przeciw 2, reprezentujące 10,77% populacji UE, wstrzymujących się 2, reprezentujące 3,71% populacji UE, przy 2 państwach nieuczestniczących). Kolejne etapy procedury to zatwierdzenie przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Rady w dniu 14 maja 2024 r. (podpis) i publikacja w dniu 22 maja 2024 r. W pracach nad aktem aktywnie uczestniczyły na poziomie UE parlamenty narodowe z 2 państw członkowskich (2 dokumenty), bez takiego udziału parlamentu polskiego⁹⁵.

Wskazaną w umocowaniach podstawę prawną należy przeanalizować, odwołując się do postanowień traktatowych przytoczonych w pierwszej części niniejszej opinii.

Według normy prawa pierwotnego UE zawartej w art. 78 ust. 2 lit. e) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej, do celów rozwijania przez UE wspólnej polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającej na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającej na celu zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*, a przy tym zgodnej 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.

Stosownie do normy prawa pierwotnego UE z art. 79 ust. 2 lit. c) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym wydalenia i odesłania osób przebywających nielegalnie, co służy rozwijaniu przez UE wspólnej polityki migracyjnej mającej na celu zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczanie.

⁹³ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=CELEX:32024R1352&qid=1721842371020> (dostęp: 24.07.2024 r.)

⁹⁴ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/0046\(OLP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2021/0046(OLP)) (dostęp: 24.07.2024 r.).

⁹⁵ W chwili sporządzania niniejszej opinii strona EU Law Tracker z informacjami na temat tego aktu nie działała.

Zgodnie z normą prawa pierwotnego UE wyrażoną w art. 82 ust. 1 akapit drugi lit. d) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki mające na celu ułatwianie współpracy między organami sądowymi lub równoważnymi organami państw członkowskich w ramach ścigania karnego i wykonywania orzeczeń.

Z kolei art. 87 ust. 2 lit. a) TFUE stanowi, że Parlament Europejski i Rada, stosując zwykłą procedurę ustawodawczą, mogą ustanawiać środki dotyczące gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych informacji, do celów rozwijania przez UE współpracy policyjnej obejmującej wszystkie właściwe organy państw członkowskich, w tym służby policji, służby celne oraz inne organy ścigania wyspecjalizowane w zapobieganiu przestępstwom lub ich wykrywaniu i ściganiu.

Z uwagi na horyzontalny charakter aktu w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, podstawa prawna została zatem właściwie wybrana, zarówno co do celów, jakie mają być osiągnięte, jak i upoważnienia do podjęcia działań służących osiągnięciu tych celów.

8.2.Uzasadnienie ogólne podjętego działania normatywnego

Z uwagi na techniczny charakter rozporządzenia dotyczącego ECRIS-TCN, jego motywy odwołują się do rozporządzenia o kontroli przesiewowej. Motyw 1 wyjaśnia, że rozporządzenie to przewiduje identyfikację lub weryfikację tożsamości, kontrole bezpieczeństwa oraz wstępne kontrole stanu zdrowia i wstępne kontrole służące identyfikacji osób wymagających szczególnego traktowania na granicach zewnętrznych lub na terytorium państw członkowskich wobec obywateli państw trzecich, którzy nie zostali poddani odprawie granicznej na granicach zewnętrznych państw członkowskich, a także tych obywateli państw trzecich, którzy złożyli wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściach granicznych lub w strefach tranzytowych, nie spełniając warunków wjazdu określonych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399. W rozporządzeniu (UE) 2024/1356 stworzono jednolite przepisy umożliwiające sprawną identyfikację lub weryfikację tożsamości obywateli państw trzecich oraz kierowanie ich na odpowiednią ścieżkę proceduralną. Rozporządzenie to ma na celu podniesienie poziomu kontroli obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne i zapewnienie możliwości przeszukania odpowiednich systemów informacyjnych i baz danych UE w celu sprawdzenia, czy obywatele państw trzecich poddawani kontroli przesiewowej mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Motyw 2 wskazuje, że rozporządzenie (UE) 2024/1356 stanowi, iż weryfikację osób podlegających kontroli przesiewowej do celów bezpieczeństwa należy przeprowadzać z wykorzystaniem tych samych systemów, co w przypadku osób ubiegających się o wizę lub zezwolenie na podróż w ramach europejskiego systemu informacji o podróżach oraz zezwoleń na podróż (ETIAS). W szczególności rozporządzenie (UE) 2024/1356 stanowi, że dane osobowe osób poddawanych kontroli przesiewowej mają być sprawdzane z wykorzystaniem europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych o obywatelach państw trzecich (ECRIS-TCN) ustanowionego rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/816 w odniesieniu do osób skazanych za przestępstwa terrorystyczne lub inne poważne przestępstwa. Z kolei motyw 3 podkreśla, że organy ds. kontroli przesiewowej zdefiniowane w rozporządzeniu (UE) 2024/1356, potrzebują dostępu do ECRIS-TCN w celu ustalenia, czy dana osoba może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego.

Takie uzasadnienie należy uznać za wystarczające, bez potrzeby sięgania do uzasadnienia wniosku legislacyjnego.

8.3. Uzasadnienie dotyczące pomocniczości i proporcjonalności

Zgodnie z motywem 8, ponieważ cel rozporządzenia dotyczącego ECRIS-TCN, a mianowicie umożliwienie organom ds. kontroli przesiewowej dostępu do danych zawartych w ECRIS-TCN lub we wspólnym repozytorium danych umożliwiających identyfikację do celów identyfikacji lub weryfikacji tożsamości oraz kontroli bezpieczeństwa ustanowionej rozporządzeniem (UE) 2024/1356, nie może zostać osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na jego rozmiary i skutki możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie UE, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule, nowe rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

Z uwagi na horyzontalny charakter środka oraz wspólne bazy, zasadność podjęcia działania na poziomie UE jest bezsporna.

8.4. Przedmiot i zakres stosowania

Rozporządzenie (UE) 2024/1352 ma specyficzną budowę ze względu na swój wąski zakres materialny, dlatego nie zawiera odrębnego artykułu dotyczącego przedmiotu regulacji, lecz tylko trzy inne artykuły – pierwszy, wprowadzający zmiany w rozporządzeniu (UE) 2019/816⁹⁶, drugi, zmieniający rozporządzenie (UE) 2019/818⁹⁷, i trzeci, regulujący wejście w życie i rozpoczęcie stosowania.

Z tego względu przedmiot i zakres stosowania aktu nie wykraczają poza ramy nakreślone właściwymi postanowieniami TFUE.

8.5. Pozostałe przepisy części normatywnej

W uzupełnieniu podanych wyżej informacji, należy wskazać, że rozporządzenie dotyczące ECRIS-TCN do rozporządzenia (UE) 2019/816 dodaje m.in. artykuł poświęcony wykorzystaniu ECRIS-TCN do celów kontroli przesiewowej, zaś do rozporządzenia (UE) 2019/818 artykuł dotyczący dostępu do wspólnego repozytorium danych umożliwiających identyfikację lub weryfikację tożsamości zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2024/1356.

Powyższy przegląd przepisów nie daje podstaw do stwierdzenia naruszenia ram przedmiotowych wskazanych wyżej.

8.6. Ocena zasadności podniesienia zarzutów wskazanych w art. 263 TFUE

⁹⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/816 z dnia 17 kwietnia 2019 r. ustanawiające scentralizowany system służący do ustalania państw członkowskich posiadających informacje o wyrokach skazujących wydanych wobec obywateli państw trzecich i bezpaństwowców (ECRIS-TCN) na potrzeby uzupełnienia europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2018/1726 (Dz.U. L 135 z 22.5.2019, s. 1).

⁹⁷ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/818 z dnia 20 maja 2019 r. w sprawie ustanowienia ram interoperacyjności systemów informacyjnych UE w obszarze współpracy policyjnej i sądowej, azylu i migracji oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1726, (UE) 2018/1862 i (UE) 2019/816 (Dz.U. L 135 z 22.5.2019, s. 85).

W odniesieniu do rozporządzenia (UE) 2024/1352/rozporządzenia dotyczącego ECRIS-TCN należy uznać, że nie zaistniały przesłanki stwierdzenia nieważności aktu określone w art. 263 akapit drugi TFUE.

W pierwszym rzędzie bezzasadnym byłby zarzut naruszenia Traktatów lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem, ponieważ brzmienie rozporządzenia dotyczącego ECRIS-TCN jest w pełni zgodne z właściwymi materialnymi postanowieniami TUE i TFUE oraz zasadami ogólnymi prawa UE, w szczególności tymi, które są szczególnie istotne z uwagi na wymagany sposób przyjęcia i treść badanego aktu. W odniesieniu do postanowień traktatowych, dla powodzenia skargi opartej na art. 263 TFUE konieczne byłoby wykazanie naruszenia przepisów zawartych w części trzeciej, tytule V TFUE, a dokładnie art. 78 ust. 2 lit. e), art. 79 ust. 2 lit. c), art. 82 ust. 1 akapit drugi lit. d) oraz art. 87 ust. 2 lit. a) TFUE, co nie miało miejsca.

Bezzasadny byłby także zarzut braku kompetencji, gdyż zarówno Komisja była upoważniona do przedłożenia wniosku ustawodawczego, jak i Parlament Europejski i Rada były upoważnione do przyjęcia aktu jako prawodawca unijny, przy czym upoważnienia te wynikały z konkretnych norm kompetencyjnych zawartych w TFUE, żadna z instytucji nie działała w ramach kompetencji należących do innej instytucji, a podjęte działania bezspornie mieściły się w ramach kompetencji przyznanych UE i pozostawały w zgodzie z zasadą pomocniczości.

Podniesienie zarzutu naruszenia istotnych wymogów proceduralnych również nie znajduje uzasadnienia w okolicznościach związanych z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem. Dokonany wybór podstawy prawnej aktu był prawidłowy, co przesądziło o zastosowaniu właściwej procedury, przy czym zostały zachowane jej wszystkie obligatoryjne elementy mogące mieć wpływ na treść aktu, w szczególności zapewniony został udział parlamentów narodowych.

Podobnie, na poparcie nie zasługuje podniesienie zarzutu nadużycia władzy, gdyż żadna okoliczność związana z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem nie wskazuje na wyłączny bądź dominujący zamiar osiągnięcia celu innego niż deklarowany we wniosku legislacyjnym lub w treści przyjętego aktu ani też na zamiar obejścia wymogów proceduralnych określonych w TFUE.

9. Rozporządzenie o kontroli przesiewowej na granicach zewnętrznych

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1356 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817, (Dz.U. L, 2024/1356, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1356/oj>), w niniejszej opinii jako **rozporządzenie (UE) 2024/1356 lub rozporządzenie o kontroli przesiewowej**

9.1. Umocowania

Zgodnie z treścią umocowań, rozporządzenie o kontroli przesiewowej zostało przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na podstawie wniosku Komisji Europejskiej, po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym, po uwzględnieniu opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i opinii Komitetu Regionów, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Podstawą prawną przyjęcia tego aktu ustawodawczego jest TFUE, w szczególności jego art. 77 ust. 2 lit. b) i d).

Zgodność ze stanem faktycznym zawartego w umocowaniach oświadczenia dotyczącego procedury potwierdzają informacje na temat procedury zawarte w bazie aktów prawnych UE EUR-Lex⁹⁸ oraz na stronie Obserwatorium Legislacyjnego Parlamentu Europejskiego⁹⁹. Komisja przyjęła – wyżej powołany – wniosek ustawodawczy (odbiorca do celów przyjęcia aktu: Parlament Europejski, Rada, parlamenty narodowe), Komitet Ekonomiczno-Społeczny przedstawił opinię (w dniu 24 lutego 2021 r.), Komitet Regionów przedstawił opinię (w dniu 19 marca 2021 r.). Parlament Europejski stanowisko w pierwszym czytaniu przyjął w dniu 10 kwietnia 2024 r. (głosów za 366, przeciw 229, wstrzymujących się 26¹⁰⁰). Zatwierdzenie przez Radę tego stanowiska nastąpiło w dniu 14 maja 2024 r. (głosów za 21, reprezentujących 85,52% populacji UE, przeciw 2, reprezentujące 10,77% populacji UE, wstrzymujących się 2, reprezentujące 3,71% populacji UE, przy 2 państwach nieuczestniczących). Kolejne etapy procedury to zatwierdzenie przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Rady w dniu 14 maja 2024 r. (podpis) i publikacja w dniu 22 maja 2024 r. W pracach nad aktem aktywnie uczestniczyły na poziomie UE parlamenty narodowe z 4 państw członkowskich (4 dokumenty), bez takiego udziału parlamentu polskiego¹⁰¹.

Wskazaną w umocowaniach podstawę prawną należy przeanalizować, odwołując się do postanowień traktatowych przytoczonych w pierwszej części niniejszej opinii.

Na podstawie norm prawa pierwotnego UE sformułowanych w art. 77 ust. 2 lit. b) i d) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące kontroli, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne, oraz wszelkich środków niezbędnych dla stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi, do celów rozwijania przez UE polityki zmierzającej do: zapewnienia braku jakiejkolwiek kontroli osób, niezależnie od ich obywatelstwa, przy przekraczaniu przez nie granic wewnętrznych; zapewnienia kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych; stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi.

Podstawa prawna została zatem właściwie wybrana, zarówno co do celu, jaki ma być osiągnięty, jak i upoważnienia do podjęcia działań służących osiągnięciu tego celu.

9.2. Uzasadnienie ogólne podjętego działania normatywnego

W motywie 1 przypomniano, że strefa Schengen została utworzona, aby ustanowić obszar bez granic wewnętrznych, w którym zapewniony jest swobodny przepływ osób, jak określono w art. 3 ust. 2 TUE. Poprawne funkcjonowanie tego obszaru zależy od wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi i skutecznego zarządzania granicami zewnętrznymi. Z kolei motyw 2 wyjaśnia, że zasady regulujące kontrolę graniczną osób przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich UE określono w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399. Pomimo stosowanych środków ochrony granic w państwach członkowskich może dochodzić do niedozwolonego przekraczania granicy przez obywateli państw trzecich unikających odprawy granicznej. Aby dalej rozwijać politykę UE mającą na celu zapewnienie kontroli osób i skutecznego nadzoru nad przekraczaniem granic

⁹⁸ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=CELEX:32024R1356&qid=1721843995336> (dostęp: 24.07.2024 r.)

⁹⁹ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/0278\(OLP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/0278(OLP)) (dostęp: 24.07.2024 r.).

¹⁰⁰ Wyniki głosowania w Parlamencie Europejskim nie są dostępne na stronie Obserwatorium Legislacyjnego, lecz są dostępne pod adresem <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20240408IPR20290/parlament-europejski-przyjmuje-nowy-pakt-o-migracji-i-azylu> (dostęp: 24.07.2024 r.).

¹⁰¹ W chwili sporządzania niniejszej opinii strona EU Law Tracker z informacjami na temat tego aktu nie działała.

zewnętrznych, o czym mowa w art. 77 ust. 1 TFUE, dodatkowe środki powinny dotyczyć sytuacji, w których obywatele państw trzecich są zatrzymywani w związku z niedozwolonym przekroczeniem granic zewnętrznych, w których obywatele państw trzecich są sprowadzani na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych, oraz w których obywatele państw trzecich występują z wnioskiem o udzielenie ochrony międzynarodowej na przejściu granicznym, nie spełniając przy tym warunków wjazdu. Nowe rozporządzenie uzupełnia rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do tych sytuacji. Konieczne jest zapewnienie, aby w tych sytuacjach obywatele państw trzecich byli poddawani kontroli przesiewowej, co ma ułatwić właściwą identyfikację i umożliwić sprawne kierowanie ich na odpowiednią ścieżkę proceduralną, która w zależności od okoliczności mogłaby obejmować procedury związane z ubieganiem się o ochronę międzynarodową lub procedury spełniające wymogi dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE. Kontrola przesiewowa takich obywateli państw trzecich powinna w sposób niezakłócony uzupełniać kontrole przeprowadzane na granicy zewnętrznej lub kompensować fakt, że podczas przekraczania granicy zewnętrznej nie przeprowadzono tych kontroli.

Takie uzasadnienie należy uznać za wystarczające, bez potrzeby sięgania do uzasadnienia wniosku legislacyjnego.

Należy dodać, że szerokie odniesienia do prawa międzynarodowego zawierają motywy 3 i 27. Ogólne odwołanie do prawa międzynarodowego zawiera także motyw 11. O prawach podstawowych uznanych w Karcie Praw Podstawowych UE przypominają motywy 25, 27 i 38.

9.3. Uzasadnienie dotyczące pomocniczości i proporcjonalności

Zgodnie z motywem 59, zważywszy, że cele rozporządzenia o kontroli przesiewowej, a mianowicie wzmocnienie kontroli obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne i zapewnienie identyfikacji lub weryfikacji tożsamości wszystkich obywateli państw trzecich podlegających kontroli przesiewowej oraz sprawdzanie odpowiednich baz danych w celu weryfikacji, czy obywatele państw trzecich poddani kontroli przesiewowej mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego i przyczynić się do kierowania ich na odpowiednią ścieżkę proceduralną, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na rozmiar działań możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie UE, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, nowe rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.

Zasadność podjęcia działania na poziomie UE jest bezsporna, gdy chodzi o środki dotyczące granic zewnętrznych (skutecznych kontroli) w ramach wspólnej przestrzeni oraz przede wszystkim służące zintegrowanemu systemowi zarządzania granicami zewnętrznymi.

9.4. Przedmiot i zakres stosowania

Przedmiot rozporządzenia (UE) 2024/1356 określa jego art. 1 – ustanawia ono, po pierwsze, kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych państw członkowskich, którzy, nie spełniając warunków wjazdu określonych w art. 6 rozporządzenia (UE) 2016/399¹⁰², przekroczyli granicę zewnętrzną w sposób niedozwolony, wystąpili o udzielenie ochrony międzynarodowej podczas odprawy granicznej lub zostali sprowadzeni na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczej, przed skierowaniem ich na odpowiednią ścieżkę proceduralną, oraz, po drugie, kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium państw członkowskich, w przypadku gdy nie wskazuje na to, że ci obywatele państw trzecich zostali poddani kontroli na granicach zewnętrznych, przed skierowaniem ich na odpowiednią ścieżkę proceduralną (akapit pierwszy). Jak precyzuje akapit drugi, celem kontroli przesiewowej jest wzmocnienie kontroli obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne, identyfikacja wszystkich obywateli państw trzecich podlegających kontroli przesiewowej oraz sprawdzenie przy pomocy odpowiednich baz danych, czy osoby poddane kontroli przesiewowej mogą stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Kontrola przesiewowa obejmuje również wstępne kontrole stanu zdrowia i kontrole służące identyfikacji osób wymagających szczególnego traktowania mające na celu zidentyfikowanie osób potrzebujących opieki zdrowotnej oraz osób, które mogą stanowić zagrożenie dla zdrowia publicznego i mające na celu zidentyfikowanie osób wymagających szczególnego traktowania. Kontrole takie ułatwiają kierowanie takich osób na odpowiednią ścieżkę proceduralną.

Zgodnie z akapitem trzecim, rozporządzenie o kontroli przesiewowej ustanawia również niezależny mechanizm monitorowania w każdym państwie członkowskim służący monitorowaniu przestrzegania prawa UE i prawa międzynarodowego, w tym Karty praw podstawowych UE, podczas kontroli przesiewowej.

Rozporządzenie (UE) 2024/1356 stanowi rozwinięcie przepisów dorobku Schengen, a zatem stosują je także określone państwa spoza UE.

Przedmiot i zakres stosowania aktu nie wykraczają zatem poza ramy nakreślone właściwymi postanowieniami TFUE.

9.5. Pozostałe przepisy części normatywnej

Dalsza część normatywna rozporządzenia o kontroli przesiewowej reguluje następujące kwestie: definicje takich pojęć, jak „zagrożenie dla zdrowia publicznego”, „weryfikacja” czy „identyfikacja” (art. 2), prawa podstawowe (art. 3), związek z innymi instrumentami prawnymi (art. 4), kontrola przesiewowa na granicy zewnętrznej (art. 5), zezwolenie na wjazd na terytorium państwa członkowskiego (art. 6), kontrole przesiewowe na terytorium (art. 7), wymogi dotyczące kontroli przesiewowych (art. 8), obowiązki obywateli państw trzecich podlegających kontroli przesiewowej (art. 9), monitorowanie przestrzegania praw podstawowych (art. 10), przekazywanie informacji (art. 11), wstępne kontrole stanu zdrowia i osoby wymagające szczególnego traktowania (art. 12), gwarancje dla małoletnich (art. 13), identyfikację lub weryfikację tożsamości (art. 14), kontrolę bezpieczeństwa (art. 15), uzgodnienia dotyczące identyfikacji i kontroli bezpieczeństwa (art. 16), formularz kontroli przesiewowej (art. 17), zakończenie kontroli przesiewowej (art. 18), procedurę komitetową (art.

¹⁰² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.U. L 77 z 23.3.2016, s. 1).

19), zmiany w rozporządzeniu (WE) nr 767/2008¹⁰³ (art. 20), zmiany w rozporządzeniu (UE) 2017/2226¹⁰⁴ (art. 21), zmiany w rozporządzeniu (UE) 2018/1240¹⁰⁵ (art. 22), zmiany w rozporządzeniu (UE) 2019/817 (art. 23), ocenę (art. 24) i wejście w życie (art. 25).

Należy zwrócić uwagę na art. 3, zgodnie z którym stosując rozporządzenie, państwa członkowskie w pełni przestrzegają odpowiednich przepisów prawa UE, w tym Karty, odpowiedniego prawa międzynarodowego, w tym Konwencji genewskiej dotyczącej statusu uchodźców z dnia 28 lipca 1951 r., uzupełnionej Protokołem Nowojorskim z dnia 31 stycznia 1967 r., a także zobowiązań związanych z dostępem do ochrony międzynarodowej, w szczególności zasady *non-refoulement*, oraz praw podstawowych. Do Karty Praw Podstawowych UE lub aktów prawa międzynarodowego odniesienia znajdujemy także w art. 2 pkt 14, art. 8 ust. 8, art. 10 ust. 2, art. 13 ust. 1.

Powyższy przegląd przepisów nie daje podstaw do stwierdzenia naruszenia ram przedmiotowych wskazanych wyżej.

9.6. Ocena zasadności podniesienia zarzutów wskazanych w art. 263 TFUE

W odniesieniu do rozporządzenia (UE) 2024/1356/rozporządzenia o kontroli przesiewowej należy uznać, że nie zaistniały przesłanki stwierdzenia nieważności aktu określone w art. 263 akapit drugi TFUE.

W pierwszym rzędzie bezzasadnym byłby zarzut naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem, ponieważ brzmienie rozporządzenia o kontroli przesiewowej jest w pełni zgodne z właściwymi materialnymi postanowieniami TUE i TFUE oraz zasadami ogólnymi prawa UE, w szczególności tymi, które są szczególnie istotne z uwagi na wymagany sposób przyjęcia i treść badanego aktu, a także zapewnia ono przestrzeganie Karty Praw Podstawowych UE i zobowiązań międzynarodowych, zarówno UE, jak i państw członkowskich. W odniesieniu do postanowień traktatowych, dla powodzenia skargi opartej na art. 263 TFUE konieczne byłoby wykazanie naruszenia przepisów zawartych w części trzeciej, tytule V TFUE, a dokładnie art. 77 ust. 2 lit. b) i d) TFUE, co nie miało miejsca.

Bezzasadny byłby także zarzut braku kompetencji, gdyż zarówno Komisja była upoważniona do przedłożenia wniosku ustawodawczego, jak i Parlament Europejski i Rada były upoważnione do przyjęcia aktu jako prawodawca unijny, przy czym upoważnienia te wynikały z konkretnych norm kompetencyjnych zawartych w TFUE, żadna z instytucji nie działała w ramach kompetencji należących do innej instytucji, a podjęte działania bezspornie mieściły się w ramach kompetencji przyznanych UE i pozostawały w zgodzie z zasadą pomocniczości.

¹⁰³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 767/2008 z dnia 9 lipca 2008 r. w sprawie Wizowego Systemu Informacyjnego (VIS) oraz wymiany danych pomiędzy państwami członkowskimi na temat wiz krótkoterminowych (rozporządzenie w sprawie VIS) (Dz.U. L 218 z 13.8.2008, s. 60).

¹⁰⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/2226 z dnia 30 listopada 2017 r. ustanawiające system wjazdu/wyjazdu (EES) w celu rejestrowania danych dotyczących wjazdu i wyjazdu obywateli państw trzecich przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich i danych dotyczących odmowy wjazdu w odniesieniu do takich obywateli oraz określające warunki dostępu do EES na potrzeby ochrony porządku publicznego i zmieniające konwencję wykonawczą do układu z Schengen i rozporządzenia (WE) nr 767/2008 i (UE) nr 1077/2011 (Dz.U. L 327 z 9.12.2017, s. 20).

¹⁰⁵ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 z dnia 12 września 2018 r. ustanawiające europejski system informacji o podróżach oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226 (Dz.U. L 236 z 19.9.2018, s. 1).

Podniesienie zarzutu naruszenia istotnych wymogów proceduralnych również nie znajduje uzasadnienia w okolicznościach związanych z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem. Dokonany wybór podstawy prawnej aktu był prawidłowy, co przesądziło o zastosowaniu właściwej procedury, przy czym zostały zachowane jej wszystkie obligatoryjne elementy mogące mieć wpływ na treść aktu, w szczególności zapewniony został udział parlamentów narodowych.

Podobnie, na poparcie nie zasługuje podniesienie zarzutu nadużycia władzy, gdyż żadna okoliczność związana z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem nie wskazuje na wyłączny bądź dominujący zamiar osiągnięcia celu innego niż deklarowany we wniosku legislacyjnym lub w treści przyjętego aktu ani też na zamiar obejścia wymogów proceduralnych określonych w TFUE.

10. Rozporządzenie o systemie Eurodac

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1358 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 i (UE) 2024/1350 i dyrektywy Rady 2001/55/WE oraz w celu identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców, w sprawie występowania z wnioskami o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, w sprawie zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818 oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 (Dz.U. L, 2024/1358, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1358/oj>), w niniejszej opinii jako **rozporządzenie (UE) 2024/1358 lub rozporządzenie Eurodac**

10.1. Umocowania

Zgodnie z treścią umocowań, rozporządzenie Eurodac zostało przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na podstawie wniosku Komisji Europejskiej, po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym, po uwzględnieniu opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i opinii Komitetu Regionów, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Podstawą prawną przyjęcia tego aktu ustawodawczego jest TFUE, w szczególności jego art. 78 ust. 2 lit. c), d), e) i g), art. 79 ust. 2 lit. c), art. 87 ust. 2 lit. a) i art. 88 ust. 2 lit. a).

Zgodność ze stanem faktycznym zawartego w umocowaniach oświadczenia dotyczącego procedury potwierdzają informacje na temat procedury zawarte w bazie aktów prawnych UE EUR-Lex¹⁰⁶ oraz na stronie Obserwatorium Legislacyjnego Parlamentu Europejskiego¹⁰⁷. Komisja przyjęła dwa – wyżej powołane – wnioski legislacyjne (wniosek I – odbiorca do celów przyjęcia aktu: Parlament Europejski, Rada oraz odbiorca do celów informacyjnych: Europejski Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów, a także konsultacja obligatoryjna: Europejski Inspektor Ochrony Danych, parlamenty narodowe; wniosek II - odbiorca do celów przyjęcia aktu: Parlament Europejski, Rada, parlamenty narodowe), Komitet Ekonomiczno-Społeczny przedstawił dwie opinie (w dniach 19 października 2016 i 24 lutego 2021 r.), Komitet Regionów przedstawił dwie opinie (w dniach 8 grudnia 2016 r. i 19 marca 2021 r.).

¹⁰⁶ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=CELEX:32024R1358&qid=1721810747548> (dostęp: 24.07.2024 r.)

¹⁰⁷ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0132\(OLP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2016/0132(OLP)) (dostęp: 24.07.2024 r.).

Ponadto opinię przedłożył Europejski Inspektor Ochrony Danych (w dniu 21 września 2016 r.). Parlament Europejski stanowisko w pierwszym czytaniu przyjął w dniu 10 kwietnia 2024 r. (głosów za 404, przeciw 202, wstrzymujących się 16). Zatwierdzenie przez Radę tego stanowiska nastąpiło w dniu 14 maja 2024 r. (głosów za 21, reprezentujących 85,52% populacji UE, przeciw 2, reprezentujące 10,77% populacji UE, wstrzymujących się 2, reprezentujące 3,71% populacji UE, przy 2 państwach nieuczestniczących). Kolejne etapy procedury to zatwierdzenie przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Rady w dniu 14 maja 2024 r. (podpis) i publikacja w dniu 22 maja 2024 r. W pracach nad aktem aktywnie uczestniczyły na poziomie UE parlamenty narodowe z 8 państw członkowskich (9 dokumentów), bez takiego udziału parlamentu polskiego. Treść umocowań potwierdzają również informacje na stronie EU Law Tracker¹⁰⁸.

Wskazaną w umocowaniach podstawę prawną należy przeanalizować, odwołując się do postanowień traktatowych przytoczonych w pierwszej części niniejszej opinii.

Zgodnie z postanowieniami traktatowymi zawartymi w art. 78 ust. 2 lit. c), d), e) i g) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego: wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców, na wypadek masowego napływu, a także 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 oraz partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą lub tymczasową, do celów rozwijania przez UE wspólnej polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającej na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającej na celu zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*, a przy tym zgodnej 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.

Stosownie do art. 79 ust. 2 lit. c) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym wydalenia i odsyłania osób przebywających nielegalnie, co służy rozwijaniu przez UE wspólnej polityki migracyjnej mającej na celu zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczanie.

Na mocy art. 87 ust. 2 lit. a) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, mogą ustanawiać środki dotyczące gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych informacji, do celów rozwijania przez UE współpracy policyjnej obejmującej wszystkie właściwe organy państw członkowskich, w tym służby policji, służby celne oraz inne organy ścigania wyspecjalizowane w zapobieganiu przestępstwom lub ich wykrywaniu i ściganiu.

Zgodnie z normą prawa pierwotnego UE zawartą w art. 88 ust. 2 lit. a) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc w drodze rozporządzeń zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, określają strukturę, funkcjonowanie oraz zakres działań i zadań Europolu, które mogą obejmować gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizę i wymianę

¹⁰⁸ https://law-tracker.europa.eu/procedure/2016_132 (dostęp: 24.07.2024 r.).

informacji, przekazywanych zwłaszcza przez organy państw członkowskich, państw trzecich lub instytucji spoza Unii.

Z uwagi na horyzontalny charakter aktu w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, podstawa prawna została właściwie wybrana, zarówno co do celów, jakie mają być osiągnięte, jak i upoważnienia do podjęcia działań służących osiągnięciu tych celów.

10.2. Uzasadnienie ogólne podjętego działania normatywnego

W motywie 1 przypomniano, że wspólna polityka azyłowa, w tym wspólny europejski system azyłowy, jest integralnym elementem wytyczonego przez UE celu, polegającego na stopniowym ustanawianiu przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości otwartej dla tych, którzy, zmuszeni okolicznościami, ubiegają się o ochronę międzynarodową w UE. Kolejne motywy wskazują natomiast materialne powiązania między rozporządzeniem Eurodac a innymi aktami prawa wtórnego UE, których skuteczne stosowanie wymaga odpowiedniego korzystania z systemu Eurodac, czyli rozporządzeniem (UE) 2024/1347, rozporządzeniem (UE) 2024/1348, rozporządzeniem (UE) 2024/1350 i rozporządzeniem (UE) 2024/1351 oraz i dyrektywą Rady 2001/55/WE i dyrektywą (UE) 2024/1346.

Należy zwrócić uwagę, że w ten sposób motywy dodają nowe elementy wyjaśniające w stosunku do tych zawartych w tytule rozporządzenia Eurodac, którego fragment brzmi „w celu skutecznego stosowania rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 i (UE) 2024/1350 i dyrektywy Rady 2001/55/WE”. W szczególności motyw 7 wskazuje, że na potrzeby wspierania systemu azyłowego poprzez stosowanie rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351, (UE) 2024/1348 i (UE) 2024/1347 oraz dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1346 niezbędne jest zapisywanie, czy, w następstwie przeprowadzenia kontroli bezpieczeństwa, o których mowa w rozporządzeniu Eurodac, okazuje się, że dana osoba może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego.

Jeżeli chodzi o rozporządzenia (UE) 2024/1351 i (UE) 2024/1350 i dyrektywę 2001/55/WE, to motywy szczegółowo wyjaśniają, co jest konieczne na potrzeby ich stosowania i znalazło swe odzwierciedlenie w rozporządzeniu Eurodac. Tytułem przykładu można podać za motywem 2, że na potrzeby stosowania rozporządzenia (UE) 2024/1351 niezbędne jest ustalanie tożsamości osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i osób zatrzymanych w związku z niedozwolonym przekroczeniem granic zewnętrznych państw członkowskich i że aby móc skutecznie stosować to rozporządzenie, każde państwo członkowskie powinno mieć również możliwość sprawdzania, czy obywatel państwa trzeciego lub bezpaństwowiec uznani za przebywających nielegalnie na jego terytorium wystąpili o udzielenie ochrony międzynarodowej w innym państwie członkowskim. Motyw 3 wskazuje, że na potrzeby skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) 2024/1351 niezbędne jest wyraźne zapisanie w Eurodac faktu, że nastąpiło przeniesienie odpowiedzialności między państwami członkowskimi, w tym w przypadkach relokacji. Podobnie ukształtowano motywy 4 i 5.

Motyw 9 informuje natomiast, że w dyrektywie 2001/55/WE przewidziano system tymczasowej ochrony, który zastosowano po raz pierwszy na mocy decyzji wykonawczej Rady (UE) 2022/382 w odpowiedzi na wojnę w Ukrainie. Zgodnie z tym systemem tymczasowej ochrony państwa członkowskie mają rejestrować osoby korzystające z tymczasowej ochrony na ich terytorium. Państwa członkowskie mają również obowiązek, między innymi, łączenia członków rodzin i współpracowania między sobą w odniesieniu do przenoszenia miejsca pobytu osób korzystających z tymczasowej ochrony z jednego państwa członkowskiego do innego. Należy uzupełnić przepisy dyrektywy 2001/55/WE dotyczące gromadzenia danych

poprzez uwzględnienie w Eurodac osób korzystających z tymczasowej ochrony. W tym kontekście dane biometryczne są ważnym elementem ustalania tożsamości takich osób lub ich związków rodzinnych, czyli dane te służą ochronie ważnego interesu publicznego w rozumieniu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/679. Ponadto, dzięki temu, że dane biometryczne beneficjentów tymczasowej ochrony zostaną uwzględnione w Eurodac, a nie w systemie obowiązującym między państwami członkowskimi na zasadzie wzajemności, osoby takie będą korzystać z zabezpieczeń i środków ochrony ustanowionych w rozporządzeniu, w szczególności w odniesieniu do okresów zatrzymywania danych, które powinny być jak najkrótsze.

Takie uzasadnienie należy uznać za wystarczające, bez potrzeby sięgania do uzasadnienia wniosku legislacyjnego.

Do prawa międzynarodowego odwołują się motywy 6, 20, 53, 56, 85, zaś do Karty Praw Podstawowych UE – 32, 33, 52, 53, 55, 90, 94, co jest istotne na potrzeby interpretacji i stosowania przepisów nowego rozporządzenia.

10.3. Uzasadnienie dotyczące pomocniczości i proporcjonalności

Zgodnie z motywem 96, ponieważ cel rozporządzenia Eurodac – a mianowicie utworzenie systemu do porównywania danych biometrycznych wspierającego wdrażanie unijnej polityki azylowej i migracyjnej – nie może zostać, ze względu na swój charakter, osiągnięty w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast możliwe jest lepsze jego osiągnięcie na poziomie UE, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości, o której mowa w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności określoną w tym artykule nowe rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tego celu.

Z uwagi na znaczenie regulowanych kwestii dla prawidłowego funkcjonowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE w różnych jej aspektach, w tym wspólny system, zasadność podjęcia działania na poziomie UE jest bezsporna.

10.4. Przedmiot i zakres stosowania

Przedmiot i zakres stosowania rozporządzenia (UE) 2024/1358 został określony poprzez cel systemu o nazwie Eurodac, który ten akt ustanawia. Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1358, celem systemu Eurodac jest: a) wspieranie systemu azylowego, w tym poprzez pomoc w ustalaniu, które państwo członkowskie ma odpowiadać, zgodnie z rozporządzeniem (UE) 2024/1351, za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej zarejestrowanego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, oraz poprzez ułatwianie stosowania tego rozporządzenia zgodnie z warunkami określonymi w omawianym tu rozporządzeniu; b) pomoc w stosowaniu rozporządzenia (UE) 2024/1350 zgodnie z warunkami określonymi w omawianym tu rozporządzeniu; c) pomoc w kontrolowaniu imigracji nieuregulowanej do UE, w wykrywaniu wtórnego przemieszczania się w obrębie UE oraz w identyfikowaniu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich i bezpaństwowców – w celu określania odpowiednich środków, które mają podjąć państwa członkowskie; d) pomoc w ochronie dzieci, w tym w kontekście ochrony porządku publicznego; e) określenie warunków, zgodnie z którymi wyznaczone organy państw członkowskich i wyznaczony organ Europolu mogą występować z wnioskami o porównanie danych biometrycznych lub alfanumerycznych z danymi przechowywanymi w Eurodac na potrzeby ochrony porządku publicznego w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym lub innym poważnym przestępstwom, ich wykrywania lub prowadzenia postępowań

przygotowawczych w ich sprawie; f) pomoc w prawidłowym identyfikowaniu osób zarejestrowanych w Eurodac zgodnie z art. 20 rozporządzenia (UE) 2019/818, poprzez przechowywanie danych dotyczących tożsamości, danych dotyczących dokumentów podróży i danych biometrycznych we wspólnym repozytorium danych (CIR); g) wspieranie celów europejskiego systemu informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) ustanowionego na mocy rozporządzenia (UE) 2018/1240; h) wspieranie celów wizowego systemu informacyjnego (VIS), o którym mowa w rozporządzeniu (WE) nr 767/2008; i) wspieranie kształtowania polityki opartej na dowodach poprzez sporządzanie statystyk; j) pomoc we wdrażaniu dyrektywy 2001/55/WE.

Zgodnie z art. 1 ust. 2 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) 2024/1358, bez uszczerbku dla przetwarzania danych przeznaczonych do Eurodac przez państwo członkowskie pochodzenia w bazach danych ustanowionych na mocy prawa krajowego tego państwa członkowskiego, dane biometryczne i inne dane osobowe mogą być przetwarzane w Eurodac wyłącznie w celach określonych w niniejszym rozporządzeniu, w rozporządzeniach (WE) nr 767/2008, (UE) 2018/1240, (UE) 2019/818, (UE) 2024/1351 i (UE) 2024/1350 oraz w dyrektywie 2001/55/WE.

W art. 1 zawarto także bezpośrednie odniesienie do Karty Praw Podstawowych UE, zaś w art. 13 – do Karty i europejskiej Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności, w art. 14 ust. 1 – do Konwencji Narodów Zjednoczonych o prawach dziecka.

W ten sposób przedmiot i zakres stosowania aktu nie wykraczają poza ramy nakreślone właściwymi postanowieniami TFUE.

10.5. Pozostałe przepisy części normatywnej

W art. 2 zdefiniowane wiele kluczowych pojęć, np. „osoba zarejestrowana w celu przeprowadzenia procedury przyjmowania”, „osoba przyjęta zgodnie z krajowym programem przesiedleń”, „nielegalny pobyt”, „dane Eurodac”, „przestępstwo terrorystyczne”, „poważne przestępstwo”, „dane daktyloskopijne”, „dane dotyczące wizerunku twarzy”.

Kolejne przepisy ogólne dotyczą: architektury systemu i podstawowych zasad, zarządzania operacyjnego, organów państw członkowskich wyznaczonych na potrzeby ochrony porządku publicznego, organów weryfikujących państw członkowskich wyznaczonych na potrzeby ochrony porządku publicznego, wyznaczonego organu Europolu i organu weryfikującego Europolu wyznaczonych na potrzeby ochrony porządku publicznego, interoperacyjności z ETIAS, warunków dostępu do Eurodac na potrzeby ręcznego przetwarzania danych przez jednostki krajowe ETIAS, dostępu właściwych organów wizowych do Eurodac, interoperacyjności z VIS, statystyk, obowiązku pobierania danych biometrycznych, rozwiązań szczególnych dotyczących małoletnich (art. 3 – 14).

Kolejna grupa przepisów, dotycząca osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, reguluje następujące zagadnienia: gromadzenie i przesyłanie danych biometrycznych, informacje na temat statusu osoby, której dane dotyczą, zapisywanie danych (art. 15 – 17). Kolejne przepisy mają za przedmiot kwestie dotyczące osób zarejestrowanych w celu przeprowadzenia procedury przyjmowania oraz osób przyjętych zgodnie z krajowym programem przesiedleń, tj. osób zarejestrowanych w celu przeprowadzenia procedury przyjmowania na podstawie unijnych ram przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych oraz osób przyjętych zgodnie z krajowym programem przesiedleń, czyli gromadzenie i przesyłanie danych biometrycznych oraz zapisywanie danych (art. 18 – 21). Gromadzenie i przesyłanie danych biometrycznych uregulowano także w odniesieniu do obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców zatrzymanych w związku z niedozwolonym przekroczeniem granicy zewnętrznej (art. 22), obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców

przebywających nielegalnie w państwie członkowskim (art. 23), obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców sprowadzonych na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczej (art. 24). Przepisy ujęte w rozdział zatytułowany „Informacje na temat relokacji” regulują informacje na temat statusu relokacji osoby, której dane dotyczą (art. 25). Przepisy art. 26 odnoszą się do gromadzenia i przesyłania danych biometrycznych beneficjentów tymczasowej ochrony. Następnie grupa przepisów dotyczy procedury porównywania danych dotyczącej osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, obywateli państw trzecich i bezpaństwowców zatrzymanych podczas niedozwolonego przekraczania granicy lub przebywających nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego, obywateli państw trzecich i bezpaństwowców zarejestrowanych w celu przeprowadzenia procedury przyjmowania i przyjętych zgodnie z krajowym programem przesiedleń, obywateli państw trzecich i bezpaństwowców sprowadzonych na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczej i beneficjentów tymczasowej ochrony, regulując następujące zagadnienia: porównywanie danych biometrycznych i porównywanie danych dotyczących wizerunku twarzy (art. 27 i 28). W art. 29 – 31 znajdują się przepisy o przechowywaniu danych, wcześniejszym usuwaniu danych i oznaczaniu danych. Przepisy odnoszące się do procedury porównywania i przesyłania danych na potrzeby ochrony porządku publicznego regulują: procedurę porównywania danych biometrycznych lub alfanumerycznych z danymi Eurodac, warunki dostępu wyznaczonych organów do Eurodac, warunki dostępu Europolu do Eurodac, komunikację między wyznaczonymi organami, organami weryfikującymi, krajowymi punktami dostępu i punktem dostępu Europolu (art. 31 – 35). Kolejne przepisy regulują: odpowiedzialność za przetwarzanie danych, przesyłanie danych, przeprowadzanie porównań i przesyłanie wyników, komunikację między państwami członkowskimi i Eurodac, dostęp do danych zapisanych w Eurodac oraz ich sprostowanie lub usunięcie, prowadzenie rejestrów, prawo do informacji, prawo do dostępu do danych osobowych, do ich sprostowania, uzupełnienia i usunięcia i do ograniczenia ich przetwarzania, nadzór ze strony krajowych organów nadzorczych, nadzór ze strony Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, współpracę krajowych organów nadzorczych i Europejskiego Inspektora Ochrony Danych, ochronę danych osobowych na potrzeby ochrony porządku publicznego, bezpieczeństwo danych, zakaz przekazywania danych do państw trzecich, organizacji międzynarodowych i podmiotów prywatnych, przekazywanie danych do państw trzecich w celu przeprowadzania powrotów, rejestrowanie i dokumentację, odpowiedzialność (art. 36 – 52). Następnie zostały uregulowane zmiany w rozporządzeniach (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818 (art. 53 i 54). Przepisy końcowe regulują: koszty, procedurę komitetową, sprawozdania, monitorowanie i ogólną ocenę Eurodac, ocenę innych kwestii, jak ocena funkcjonowania i skuteczności operacyjnej wszelkich systemów informatycznych wykorzystywanych do wymiany danych dotyczących beneficjentów tymczasowej ochrony na potrzeby współpracy administracyjnej, o której mowa w art. 27 dyrektywy 2001/55/WE, sankcje, zakres terytorialny, powiadomienie o wyznaczonych organach i organach weryfikujących, uchylenie rozporządzenia 603/2013¹⁰⁹ oraz wejście w życie i stosowanie (art. 55 – 63). Załączniki zawierają tabele odpowiedników i korelacji.

¹⁰⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 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 oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (przekształcenie) (Dz.U. L 180 z 29.6.2013, s. 1).

Powyższy przegląd przepisów nie daje podstaw do stwierdzenia naruszenia ram przedmiotowych wskazanych wyżej.

10.6. Ocena zasadności podniesienia zarzutów wskazanych w art. 263 TFUE

W odniesieniu do rozporządzenia (UE) 2024/1358/rozporządzenia Eurodac należy uznać, że nie zaistniały przesłanki stwierdzenia nieważności aktu określone w art. 263 akapit drugi TFUE.

W pierwszym rzędzie bezzasadnym byłby zarzut naruszenia Traktatów lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem, ponieważ brzmienie rozporządzenia Eurodac jest w pełni zgodne z właściwymi materialnymi postanowieniami TUE i TFUE oraz zasadami ogólnymi prawa UE, w szczególności tymi, które są szczególnie istotne z uwagi na wymagany sposób przyjęcia i treść badanego aktu, a także zapewnia ono przestrzeganie Karty Praw Podstawowych UE i zobowiązań międzynarodowych, zarówno UE, jak i państw członkowskich. W odniesieniu do postanowień traktatowych, dla powodzenia skargi opartej na art. 263 TFUE konieczne byłoby wykazanie naruszenia przepisów zawartych w części trzeciej, tytule V TFUE, a dokładnie art. 78 ust. 2 lit. c), d), e) i g), art. 79 ust. 2 lit. c), art. 87 ust. 2 lit. a) i art. 88 ust. 2 lit. a) TFUE, co nie miało miejsca.

Bezzasadny byłby także zarzut braku kompetencji, gdyż zarówno Komisja była upoważniona do przedłożenia wniosku ustawodawczego, jak i Parlament Europejski i Rada były upoważnione do przyjęcia aktu jako prawodawca unijny, przy czym upoważnienia te wynikały z konkretnych norm kompetencyjnych zawartych w TFUE, żadna z instytucji nie działała w ramach kompetencji należących do innej instytucji, a podjęte działania bezspornie mieściły się w ramach kompetencji przyznanych UE i pozostawały w zgodzie z zasadą pomocniczości.

Podniesienie zarzutu naruszenia istotnych wymogów proceduralnych również nie znajduje uzasadnienia w okolicznościach związanych z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem. Dokonany wybór podstawy prawnej aktu był prawidłowy, co przesądziło o zastosowaniu właściwej procedury, przy czym zostały zachowane jej wszystkie obligatoryjne elementy mogące mieć wpływ na treść aktu, w szczególności zapewniony został udział parlamentów narodowych.

Podobnie, na poparcie nie zasługuje podniesienie zarzutu nadużycia władzy, gdyż żadna okoliczność związana z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem nie wskazuje na wyłączny bądź dominujący zamiar osiągnięcia celu innego niż deklarowany we wniosku legislacyjnym lub w treści przyjętego aktu ani też na zamiar obejścia wymogów proceduralnych określonych w TFUE.

11. Rozporządzenie o sytuacjach kryzysowych i sytuacjach spowodowanych działaniem siły wyższej

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1147 (Dz.U. L, 2024/1359, 22.5.2024, ELI: <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1359/oj>), dalej **rozporządzenie (UE) 2024/1359 lub rozporządzenie o sytuacjach kryzysowych**

11.1. Umocowania

Zgodnie z treścią umocowań, rozporządzenie o sytuacjach kryzysowych zostało przyjęte przez Parlament Europejski i Radę na podstawie wniosku Komisji Europejskiej, po przekazaniu projektu aktu ustawodawczego parlamentom narodowym, po uwzględnieniu opinii Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i opinii Komitetu Regionów, zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą. Podstawą prawną przyjęcia tego aktu ustawodawczego jest TFUE, w szczególności jego art. 78 ust. 2 lit. d) i e).

Zgodność ze stanem faktycznym zawartego w umocowaniach oświadczenia dotyczącego procedury potwierdzają informacje na temat procedury zawarte w bazie aktów prawnych UE EUR-Lex¹¹⁰ oraz na stronie Obserwatorium Legislacyjnego Parlamentu Europejskiego¹¹¹. Komisja przyjęła – wyżej powołany – wniosek ustawodawczy (odbiorca do celów przyjęcia aktu: Parlament Europejski, Rada, parlamenty narodowe oraz konsultacja obligatoryjna: Komitet Ekonomiczno-Społeczny, Komitet Regionów), Komitet Ekonomiczno-Społeczny przedstawił opinię (w dniu 24 lutego 2021 r.), Komitet Regionów przedstawił opinię (w dniu 19 marca 2021 r.). Parlament Europejski stanowisko w pierwszym czytaniu przyjął w dniu 10 kwietnia 2024 r. (głosów za 301, przeciw 272, wstrzymujących się 46). Zatwierdzenie przez Radę tego stanowiska nastąpiło w dniu 14 maja 2024 r. (głosów za 20, reprezentujących 83,45% populacji UE, przeciw 4, reprezentujące 14,08% populacji UE, wstrzymujący się 1, reprezentujący 14,08% populacji UE, przy 2 państwach nieuczestniczących). Kolejne etapy procedury to zatwierdzenie przez przewodniczących Parlamentu Europejskiego i Rady w dniu 14 maja 2024 r. (podpis) i publikacja w dniu 22 maja 2024 r. W pracach nad aktem aktywnie uczestniczyły na poziomie UE parlamenty narodowe z 5 państw członkowskich (5 dokumentów), bez takiego udziału parlamentu polskiego. Treść umocowań potwierdzają również informacje na stronie EU Law Tracker¹¹².

Wskazaną w umocowaniach podstawę prawną należy przeanalizować, odwołując się do postanowień traktatowych przytoczonych w pierwszej części niniejszej opinii.

Zgodnie z postanowieniami traktatowymi zawartymi w art. 78 ust. 2 lit. d) i e) TFUE, Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki dotyczące wspólnego europejskiego systemu azylowego obejmującego wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej oraz kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej, do celów rozwijania przez UE wspólnej polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającej na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającej na celu zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*, a przy tym zgodnej 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.

Podstawa prawna została zatem właściwie wybrana, zarówno co do celu, jaki ma być osiągnięty, jak i upoważnienia do podjęcia działań służących osiągnięciu tego celu.

¹¹⁰ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/HIS/?uri=CELEX:32024R1359&qid=1721845668406> (dostęp: 24.07.2024 r.)

¹¹¹ [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/0277\(OLP\)](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?lang=en&reference=2020/0277(OLP)) (dostęp: 24.07.2024 r.).

¹¹² https://law-tracker.europa.eu/procedure/2020_277 (dostęp: 24.07.2024 r.).

11.4. Uzasadnienie ogólne podjętego działania normatywnego

Motyw 1 wskazuje, że UE, stanowiąc przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, powinna zapewniać brak kontroli osób na granicach wewnętrznych, rozwijać wspólną politykę w dziedzinie azylu i migracji, kontroli granic zewnętrznych i powrotów, oraz zapobiegać niedozwolonemu przemieszczaniu się między państwami członkowskimi, w oparciu o solidarność i sprawiedliwy podział odpowiedzialności między państwami członkowskimi, co jest również sprawiedliwe wobec obywateli państw trzecich i bezpaństwowców oraz w pełnym poszanowaniu praw podstawowych. Zgodnie z motywem 2, niezbędne jest kompleksowe podejście, aby wzmocnić wzajemne zaufanie między państwami członkowskimi, przy jednoczesnym uznaniu, że skuteczność takiego ogólnego podejścia zależy od wspólnego uwzględnienia i wdrożenia wszystkich elementów w sposób zintegrowany. Motyw 3 wyjaśnia, że UE i jej państwa członkowskie mogą stanąć w obliczu wyzwań migracyjnych, które mogą być bardzo zróżnicowane, w szczególności pod względem skali i struktury przybyć. W związku z tym niezbędne jest, aby UE dysponowała różnorodnymi narzędziami umożliwiającymi reagowanie na wszystkie rodzaje sytuacji. W ramach kompleksowego podejścia określonego w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351, w tym poprzez partnerstwa z odpowiednimi państwami trzecimi, należy zapewnić, aby UE miała do dyspozycji szczegółowe przepisy umożliwiające skuteczne zarządzanie migracją, w szczególności w odniesieniu do uruchamiania obowiązkowego mechanizmu solidarnościowego, oraz aby wprowadzono wszelkie niezbędne środki służące zapobieganiu wystąpienia kryzysu. Nowe rozporządzenie określa przepisy, które uzupełniają to podejście oraz przepisy określone w dyrektywie Rady 2001/55/WE, które mogą być wykorzystywane w tym samym czasie. Motyw 4 dodaje, że niezależnie od wprowadzenia niezbędnych środków zapobiegawczych, nie można wykluczyć wystąpienia sytuacji kryzysowej lub sytuacji spowodowanej działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu wynikających z okoliczności pozostających poza kontrolą UE i jej państw członkowskich. Takie wyjątkowe sytuacje mogą obejmować masowe przybycia obywateli państw trzecich i bezpaństwowców na terytorium jednego lub większej liczby państw członkowskich lub sytuację instrumentalizacji migrantów przez państwo trzecie lub wrogi podmiot niepaństwowy, których celem jest destabilizacja państwa członkowskiego lub UE, lub sytuację spowodowaną działaniem siły wyższej w państwie członkowskim. W tych okolicznościach możliwe jest, że środki i elastyczność przewidziane w rozporządzeniu (UE) 2024/1351 i rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 nie będą wystarczające do reagowania na takie wyjątkowe sytuacje. Te wyjątkowe sytuacje różnią się od sytuacji, w których państwo członkowskie stoi w obliczu znaczącej sytuacji migracyjnej ze względu na łączny skutek, jaki przybycia wywierają na jego dobrze przygotowany system azylowy, system przyjmowania i system migracyjny, lub w przypadku gdy państwo członkowskie znajduje się pod presją migracyjną z powodu skali przybyć, które jednak nie osiągają poziomów masowych przybyć, ale stwarzają nieproporcjonalne obowiązki na jego dobrze przygotowane systemy, i do których zastosowanie mają środki przewidziane w rozporządzeniu (UE) 2024/1351.

Takie uzasadnienie należy uznać za wystarczające, bez potrzeby sięgania do uzasadnienia wniosku legislacyjnego.

Motywy 8, 18 i 48 wspominają o prawie międzynarodowym jako źródle zobowiązań państw członkowskich. Na temat Karty Praw Podstawowych UE znalazły się wzmianki w motywach 8, 18 i 42. Jak w przypadku wcześniej omówionych aktów, są to istotne wskazówki interpretacyjne dla podmiotów mających stosować nowe rozporządzenie.

11.3. Uzasadnienie dotyczące pomocniczości i proporcjonalności

Zgodnie z motywem 63, ponieważ cele rozporządzenia o sytuacjach kryzysowych, a mianowicie niezbędne dostosowanie przepisów dotyczących procedur azylowych oraz, w stosownych przypadkach, przepisów dotyczących solidarności, aby zapewnić państwom członkowskim możliwość reagowania na sytuacje kryzysowe i na sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie zarządzania azylem i migracją w UE, nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez państwa członkowskie, natomiast ze względu na skalę i skutki działania możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie UE, może ona podjąć działania zgodnie z zasadą pomocniczości określoną w art. 5 TUE. Zgodnie z zasadą proporcjonalności, określoną w tym artykule, nowe rozporządzenie nie wykracza poza to, co jest konieczne do osiągnięcia tych celów.

Zasadność podjęcia działania na poziomie UE jest bezsporna, gdy chodzi o każdy środek wspólnego europejskiego systemu azylowego.

11.4. Przedmiot i zakres stosowania

Zgodnie z art. 1 ust. 1 rozporządzenia (UE) 2024/1359, odpowiada ono na wyjątkowe sytuacje kryzysowe, w tym sytuację instrumentalizacji, oraz sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu w UE w drodze tymczasowych środków. W rozporządzeniu tym przewidziano zwiększone środki solidarnościowe i środki wsparcia, które opierają się na rozporządzeniu (UE) 2024/1351, przy jednoczesnym zapewnieniu sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, oraz tymczasowe przepisy szczegółowe stanowiące odstępstwo od przepisów określonych w rozporządzeniach (UE) 2024/1351 i (UE) 2024/1348.

Jak stanowi art. 1 ust. 2 rozporządzenia (UE) 2024/1359, tymczasowe środki przyjmowane na podstawie tego rozporządzenia muszą spełniać wymogi konieczności i proporcjonalności, muszą być odpowiednie do osiągnięcia ich założonych celów oraz do zapewniania ochrony praw osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i osób korzystających z ochrony międzynarodowej, a także muszą być spójne z zobowiązaniami państw członkowskich wynikającymi z Karty Praw Podstawowych UE, prawa międzynarodowego oraz dorobku prawnego UE w dziedzinie azylu. Rozporządzenie to nie wpływa na podstawowe zasady i gwarancje ustanowione w aktach ustawodawczych, od których zgodnie z tym rozporządzeniem dopuszczalne są odstępstwa.

Na mocy art. 1 ust. 3 rozporządzenia (UE) 2024/1359, środki przyjęte zgodnie z nim stosuje się wyłącznie w zakresie, w jakim bezwzględnie wymaga tego sytuacja, tymczasowo i w ograniczony sposób oraz wyłącznie w wyjątkowych okolicznościach. Państwa członkowskie mogą stosować środki przewidziane w rozdziale IV oraz korzystać ze środków przewidzianych w rozdziale III wyłącznie na wniosek i w zakresie przewidzianym w decyzji wykonawczej Rady, o której mowa w art. 4 ust. 3, bez uszczerbku dla art. 10 ust. 5.

W art. 1 ust. 4 akapit pierwszy rozporządzenia (UE) 2024/1359 sprecyzowano, że do celów tego aktu „sytuacja kryzysowa” oznacza:

- wyjątkową sytuację masowych przybyć obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców do państwa członkowskiego drogą lądową, powietrzną lub morską, w tym osób sprowadzonych na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych, i o takiej skali i charakterze, biorąc pod uwagę, między innymi, liczbę ludności, PKB i specyficzne uwarunkowania geograficzne danego państwa członkowskiego, w tym wielkości terytorium, że powoduje, iż dobrze przygotowany system azylowy, system przyjmowania, w tym służby odpowiedzialne za

ochronę dzieci, lub system powrotów w danym państwie członkowskim przestaje funkcjonować – w tym w wyniku sytuacji występującej na poziomie lokalnym lub regionalnym – do tego stopnia, że mogłoby to mieć poważne konsekwencje dla funkcjonowania wspólnego europejskiego systemu azylowego; lub

- sytuację instrumentalizacji, w której państwo trzecie lub wrogi podmiot niepaństwowy zachęcają obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców do przemieszczania się na granice zewnętrzne lub do państwa członkowskiego, lub ułatwiają im to przemieszczanie, w celu destabilizacji UE lub państwa członkowskiego, oraz w przypadku gdy takie działania mogą zagrozić podstawowym funkcjom państwa członkowskiego, w tym utrzymaniu prawa i porządku lub ochronie jego bezpieczeństwa narodowego.

Jak stanowi art. 1 ust. 4 akapit drugi rozporządzenia (UE) 2024/1359, państwa członkowskie mogą występować z wnioskiem o zezwolenie na stosowanie środków wymienionych w rozdziałach III i IV w szczególności w przypadku nieoczekiwanego znaczącego zwiększenia liczby wniosków na granicach zewnętrznych. Państwa członkowskie mogą stosować odstępstwa przewidziane w decyzji wykonawczej Rady, o której mowa w art. 4 ust. 3, w sytuacji instrumentalizacji wyłącznie w odniesieniu do obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców będących przedmiotem instrumentalizacji, którzy zostali zatrzymani lub znalezieni w pobliżu granicy zewnętrznej – oznaczającej granice lądowe, w tym granice na rzekach i jeziorach, oraz granice morskie państwa członkowskiego, a także jego porty lotnicze, porty rzeczne, porty morskie i porty na jeziorach, pod warunkiem że nie stanowią one granic wewnętrznych – w związku z niedozwolonym przekroczeniem granicy drogą lądową, morską lub powietrzną, lub którzy zostali sprowadzeni na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych, lub którzy sami zgłosili się na przejściach granicznych.

Zgodnie z art. 1 ust. 5 rozporządzenia (UE) 2024/1359, do celów tego aktu sytuacja spowodowana działaniem siły wyższej oznacza nadzwyczajne i nieprzewidywalne okoliczności, które są poza kontrolą państwa członkowskiego i których konsekwencji nie można było uniknąć mimo zachowania należytej staranności, uniemożliwiające temu państwu członkowskiemu wywiązywanie się z obowiązków wynikających z rozporządzenia (UE) 2024/1351 i rozporządzenia (UE) 2024/1348.

Należy dodać, że art. 12 i 13 oraz art. 1 rozporządzenie (UE) 2024/1359 w zakresie, w jakim dotyczą odstępstw przewidzianych w art. 12 i 13 tego aktu, stanowią rozwinięcie dorobku dublińskiego.

Przedmiot i zakres stosowania aktu nie wykraczają zatem poza ramy nakreślone właściwymi postanowieniami TFUE.

11.5. Pozostałe przepisy części normatywnej

Kolejne przepisy rozporządzenia o sytuacjach kryzysowych regulują następujące kwestie:

- zarządzanie, w tym uzasadniony wniosek państwa członkowskiego, decyzję wykonawczą Komisji stwierdzającą istnienie sytuacji kryzysowej lub sytuacji spowodowanej działaniem siły wyższej, wniosek Komisji oraz decyzję wykonawczą Rady dotyczącą zezwolenia na odstępstwa i ustanowienia środków solidarnościowych, okres stosowania, monitorowanie, zadania unijnego koordynatora ds. solidarności (art. 2 – 7);

- środki solidarnościowe mające zastosowanie w sytuacji kryzysowej, włączając w to środki solidarnościowe i środki wsparcia w sytuacji kryzysowej i kompensacje odpowiedzialności (art. 8 i 9);

- odstępstwa, co obejmuje: rejestrację wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w sytuacjach kryzysowych lub w sytuacjach spowodowanych działaniem siły wyższej, środki mające zastosowanie do azylowej procedury granicznej w sytuacji kryzysowej lub w sytuacji spowodowanej działaniem siły wyższej, przedłużenie terminów dotyczących wniosków o przejście, powiadomień o wtórnym przejściu i przekazach w sytuacji kryzysowej, o której mowa w art. 1 ust. 4 lit. a), lub w sytuacji spowodowanej działaniem siły wyższej, odstępstwa od obowiązku wtórnego przejścia osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową w sytuacji nadzwyczajnych masowych przybyć (art. 10 – 13);

- procedurę przyspieszoną, w tym zalecenie dotyczące zastosowania procedury przyspieszonej (art. 14).

Przepisy końcowe obejmują przepisy szczegółowe i gwarancje, gotowość na wypadek sytuacji kryzysowej, współpracę i ocenę, wsparcie finansowe dla państw członkowskich, zmianę rozporządzenia (UE) 2021/1147, wejście w życie (art. 15 – 20).

Powyższy przegląd przepisów nie daje podstaw do stwierdzenia naruszenia ram przedmiotowych wskazanych wyżej.

11.6. Ocena zasadności podniesienia zarzutów wskazanych w art. 263 TFUE

W odniesieniu do rozporządzenia (UE) 2024/1359/ rozporządzenia o sytuacjach kryzysowych należy uznać, że nie zaistniały przesłanki stwierdzenia nieważności aktu określone w art. 263 akapit drugi TFUE.

W pierwszym rzędzie bezzasadnym byłby zarzut naruszenia Traktatów lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem, ponieważ brzmienie rozporządzenia o sytuacjach kryzysowych jest w pełni zgodne z właściwymi materialnymi postanowieniami TUE i TFUE oraz zasadami ogólnymi prawa UE, w szczególności tymi, które są szczególnie istotne z uwagi na wymagany sposób przyjęcia i treść badanego aktu, a także zapewnia ono przestrzeganie Karty Praw Podstawowych UE i zobowiązań międzynarodowych, zarówno UE, jak i państw członkowskich. W odniesieniu do postanowień traktatowych, dla powodzenia skargi opartej na art. 263 TFUE konieczne byłoby wykazanie naruszenia przepisów zawartych w części trzeciej, tytule V TFUE, a dokładnie art. 78 ust. 2 lit. d) i e), co nie miało miejsca.

Bezzasadny byłby także zarzut braku kompetencji, gdyż zarówno Komisja była upoważniona do przedłożenia wniosku ustawodawczego, jak i Parlament Europejski i Rada były upoważnione do przyjęcia aktu jako prawodawca unijny, przy czym upoważnienia te wynikały z konkretnych norm kompetencyjnych zawartych w TFUE, żadna z instytucji nie działała w ramach kompetencji należących do innej instytucji, a podjęte działania bezspornie mieściły się w ramach kompetencji przyznanych UE i pozostawały w zgodzie z zasadą pomocniczości.

Podniesienie zarzutu naruszenia istotnych wymogów proceduralnych również nie znajduje uzasadnienia w okolicznościach związanych z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem. Dokonany wybór podstawy prawnej aktu był prawidłowy, co przesądziło o zastosowaniu właściwej procedury, przy czym zostały zachowane jej wszystkie obligatoryjne elementy mogące mieć wpływ na treść aktu, w szczególności zapewniony został udział parlamentów narodowych.

Podobnie, na poparcie nie zasługuje podniesienie zarzutu nadużycia władzy, gdyż żadna okoliczność związana z przebiegiem prac nad projektem aktu i jego przyjęciem nie wskazuje na wyłączny bądź dominujący zamiar osiągnięcia celu innego niż deklarowany we wniosku

legislacyjnym lub w treści przyjętego aktu ani też na zamiar obejścia wymogów proceduralnych określonych w TFUE.

IV

PODSUMOWANIE

Przeprowadzona analiza nie wykazała zaistnienia jakichkolwiek przesłanek ani innych okoliczności mogących przemawiać za zasadnością podniesienia w stosunku do któregoś z aktów prawnych składających się na pakt o migracji i azylu zarzutu braku kompetencji, zarzutu naruszenia istotnych wymogów proceduralnych, zarzutu naruszenia Traktatów lub jakiegokolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem czy też zarzutu nadużycia władzy, zgodnie z zamkniętym katalogiem dopuszczalnych zarzutów zawartym w art. 263 akapit drugi TFUE.

W tym stanie rzeczy, należy uznać, że zainicjowanie dokonywanej w trybie art. 263 TFUE sądowej kontroli legalności któregoś z aktów prawnych składających się na pakt o migracji i azylu w drodze wniesienia skargi przez państwo członkowskie podnoszące w stosunku do tego aktu jeden lub więcej spośród wymienionych zarzutów byłoby bezzasadne i jako takie powinno zakończyć się oddaleniem skargi na dany akt oraz obciążeniem skarżącego państwa kosztami postępowania przed Trybunałem Sprawiedliwości.

Na koniec, w nawiązaniu do uwag poczynionych na wstępie, należy wskazać, że azyl i imigracja niewątpliwie należą do dziedzin wymagających dokonywania wyborów o charakterze politycznym, a także w pewnym stopniu gospodarczym i społecznym. Niewątpliwie też wymagają one dokonywania złożonych ocen, zwłaszcza w dzisiejszym skomplikowanym kontekście międzynarodowym. Należy też przypomnieć, że pewna arbitralność co wyborów, z punktu widzenia państw członkowskich, wpisana jest w system instytucjonalny UE, gdyż określenie przedmiotu, celu i treści wniosku legislacyjnego należy do Komisji Europejskiej.

W związku z powyższym, w tych dziedzinach jedynie oczywiście niewłaściwy charakter środka w odniesieniu do celu, jaki ma być zrealizowany, może wpływać na ważność tego środka. Środka odpowiadającego temu, co zostało przewidziane w Traktatach, wypracowanego przy udziale wielu instytucji, organów i służb oraz osób, popartego przez większość państw członkowskich, nie sposób uznać za oczywiście niewłaściwy. Z tych samych względów niemożliwe jest wykazanie, że wszystkie te podmioty dokonały oceny skuteczności środka w oczywisty sposób błędnej.