



Druk nr 905

Warszawa, 5 października 2016 r.

SEJM
RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ
VIII kadencja
Komisja do Spraw Unii Europejskiej
SUE-021-3-16

Pan
Marek Kuchciński
Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Szanowny Panie Marszałku

Na podstawie art. 148cc ust. 1 regulaminu Sejmu, Komisja do Spraw Unii Europejskiej wnosi projekt uchwały

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

Do reprezentowania Komisji w pracach nad projektem uchwały została upoważniona poseł Izabela Kloc.

Z poważaniem

Przewodnicząca Komisji

(-) Izabela Kloc

UCHWAŁA
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej

z dnia

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

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

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

Załącznik do uchwały
Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej
z dnia ... (poz. ...)

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

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

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

Na przewidywany mechanizm ma składać się automatyczny system, do którego wprowadzane będą aplikacje azylowe. Korekcyjny mechanizm przydziału ma być uruchamiany automatycznie na korzyść danego państwa członkowskiego za każdym razem, gdy liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, za które dane państwo członkowskie jest odpowiedzialne na podstawie kryteriów określonych w projektowanym rozporządzeniu, po dodaniu do liczby osób faktycznie przesiedlonych, przekroczy próg 150% „liczby odniesienia”. Tzw. liczba odniesienia (art. 34 ust. 3) dla poszczególnych państw członkowskich będzie tworzona corocznie na podstawie zastosowania „klucza odniesienia” (art. 35) właściwego dla danego państwa członkowskiego w odniesieniu do liczby wniosków azylowych, za które dane państwo członkowskie było odpowiedzialne oraz na podstawie liczby osób, które dane państwo przyjęło w ramach przesiedleń. System będzie wyliczał procent aplikacji, za które każde państwo członkowskie będzie odpowiedzialne. Liczba odniesienia będzie oparta na dwóch kryteriach: liczbie ludności danego państwa członkowskiego (50% współczynnika ważenia) oraz całkowitym PKB danego kraju (50% współczynnika ważenia).

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

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

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

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

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

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

w szczególności przez państwo członkowskie sąsiadujące z danym krajem pochodzenia.

Jednocześnie w ocenie Sejmu wprowadzenie regulacji przewidującej tzw. solidarność finansową i zobowiązanie do wpłat tzw. wkładu solidarnościowego w przypadku czasowego wstrzymania przez państwo członkowskie swojego udziału w korekcyjnym mechanizmie przydziału, należy rozumieć raczej jako karę finansową dla tych państw UE, które odmawiają przyjęcia migrantów oraz próbę wywarcia nacisku na państwa członkowskie niechętnie wobec przyjmowania uchodźców w ramach zautomatyzowanego mechanizmu przydziału. Kwotę tzw. wkładu solidarnościowego w wysokości 250 000 euro za każdą osobę ubiegającą się o udzielenie ochrony międzynarodowej, wypłacaną państwu członkowskiemu uznanemu finalnie za odpowiedzialne za rozpatrzenie danego wniosku, należy ocenić jako szczególnie wysoką. Ponadto, zgodnie z art. 37 ust. 3 projektowanego rozporządzenia, państwo członkowskie, które zdecyduje się czasowo nie uczestniczyć w korekcyjnym mechanizmie przydziału, zostanie poinformowane o liczbie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, dla których w innym wypadku byłoby ono państwem przydziału, dopiero na koniec okresu dwunastu miesięcy nieuczestniczenia w korekcyjnym mechanizmie przydziału. Regulacja ta oznacza, że państwo członkowskie dopiero po zakończeniu okresu nieuczestniczenia w korekcyjnym mechanizmie przydziału otrzyma informację o skutkach finansowych powstrzymania się od partycypacji w mechanizmie. Rozwiązanie to pozbawia państwo członkowskie możliwości monitorowania wysokości wkładu solidarnościowego. Biorąc pod uwagę szczególnie wysoką kwotę jednostkową do obliczania wkładu solidarnościowego oraz w świetle dotychczasowych doświadczeń możliwą dużą skalę przyszłych migracji, projektowane rozwiązanie może potencjalnie prowadzić do skutków finansowych niemożliwych do udźwignięcia dla danego państwa członkowskiego.

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

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

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

Uzasadnienie

Przedmiotem projektu uchwały jest wyrażenie stanowiska przez Sejm RP w sprawie oceny zgodności projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (COM(2016) 270 final) z zasadą pomocniczości.

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony parlamenty narodowe przyczyniają się do prawidłowego funkcjonowania Unii Europejskiej, m.in. czuwając nad poszanowaniem zasady pomocniczości zgodnie z procedurami przewidzianymi w Protokole (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności, załączonym do Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Kryteria oceny przestrzegania zasady pomocniczości zostały wskazane w art. 5 ust. 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Zgodnie z tym przepisem w dziedzinach, które nie należą do jej wyłącznej kompetencji, Unia 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 centralnym, jak i regionalnym oraz lokalnym, i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest ich lepsze osiągnięcie na poziomie Unii.

Zgodnie z art. 5 Protokołu (nr 2) projekty aktów ustawodawczych są uzasadniane w odniesieniu do zasad pomocniczości i proporcjonalności. 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 Unii może zostać lepiej osiągnięty na poziomie Unii, 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 Unię, rządy krajowe, władze regionalne lub lokalne, podmioty gospodarcze i obywateli oraz to, by takie obciążenia były współmierne do zamierzonego celu.

Protokół (nr 2) przewiduje również, że każda izba parlamentu narodowego może, w ciągu ośmiu tygodni od daty przekazania jej 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. Protokół stanowi, że Parlament Europejski, Rada i Komisja uwzględniają uzasadnione opinie wydane przez izbę parlamentu narodowego. Jeżeli uzasadnione opinie o niezgodności projektu aktu ustawodawczego z zasadą pomocniczości będą stanowiły co najmniej jedną trzecią głosów przyznanych parlamentom narodowym, projekt zostaje poddany ponownej analizie. Po jej dokonaniu Komisja może postanowić o podtrzymaniu, zmianie lub wycofaniu projektu. Decyzja ta musi być uzasadniona.

Zgodnie z Protokołem (nr 2) parlamenty narodowe lub ich izby mogą również, za pośrednictwem właściwych władz krajowych, wnosić skargi do Trybunału Sprawiedliwości w związku z naruszeniem zasady pomocniczości przez akt ustawodawczy UE.

Projekt rozporządzenia jest projektem aktu ustawodawczego i dotyczy dziedziny, w której Unia Europejska dzieli kompetencje z państwami członkowskimi (art. 4 ust. 1 i ust. 2 lit. j w związku z art. 78 ust. 2 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Na podstawie art. 6 i art. 8 Protokołu (nr 2), projekt rozporządzenia podlega ocenie dokonywanej przez parlamenty narodowe pod względem jego zgodności z zasadą pomocniczości.

W przypadku opiniowanego projektu rozporządzenia Sejm uznaje projekt za niezgodny z zasadą pomocniczości z przyczyn wskazanych w uchwale, stanowiącej uzasadnioną opinię w rozumieniu przepisów Protokołu (nr 2).

Podstawą prawną uchwały Sejmu jest art. 6 Protokołu (nr 2) w sprawie stosowania zasad pomocniczości i proporcjonalności oraz art. 148cc ust. 2 Regulaminu Sejmu.