



Magdalena Kawa

Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Chełmie (Polska)

ORCID: 0000-0001-9340-1097

Solidarność w polityce azylowej Unii Europejskiej

Solidarity in the European Union asylum policy

Abstrakt

Artykuł porusza kwestie dotyczące solidarności w Unii Europejskiej, zarówno na poziomie ogólnym, jak i w zakresie polityki azylowej. Solidarność, jako jedna z podstaw UE, jest mocno osadzona w przepisach regulujących politykę azylową. Kwestie migracyjne i azylowe to jedno z największych wyzwań stojących obecnie przed UE. Unijni przywódcy mają świadomość, że bez solidarnego działania nie uda się im sprostać. Na ile jednak solidarne podejście w kwestii azylu ma swoje odzwierciedlenie w działaniach podejmowanych na szczeblu unijnym i przez poszczególne państwa członkowskie? W artykule analizie zostały poddane zapisy o solidarności w dokumentach unijnych, a także powiązanie solidarnego podejścia z polityką azylową, szczególnie w odniesieniu do jej ostatniej reformy.

Słowa kluczowe: *Polityka azylowa, Unia Europejska, solidarność, mechanizm solidarnościowy.*

Abstract

The article discusses issues related to solidarity in the European Union, both at a general level and in the area of asylum policy. Solidarity, as one of the foundations of the EU, is firmly embedded in the provisions regulating asylum policy. Migration and asylum issues are one of the greatest challenges currently facing the EU. EU leaders are aware that without solidarity action they will not be able to cope with them. However, to what extent is the solidarity approach to asylum reflected in the actions taken at the EU level and by individual member states? The article analyses the provisions on solidarity in EU documents, as well as the link between the solidarity approach and asylum policy, especially in relation to its latest reform.

Key words: *asylum policy, European Union, solidarity, solidarity mechanism.*

Wprowadzenie

Solidarność, jako idea, pojawiła się już w początkowym etapie procesu integracji europejskiej. W 1950 r. Robert Schuman, w deklaracji nazwanej jego nazwiskiem, podkreślił, że “Europa nie powstanie od razu ani w całości: będzie powstawała przez konkretne realizacje, tworząc najpierw rzeczywistą solidarność” (Schuman, 1950). Zdaniem Schumana solidarność europejska musi rozpocząć się od współpracy pomiędzy Francją i Niemcami. Wrogie wobec siebie państwa powinny zapoczątkować wspólne działania w obszarze produkcji węgla i stali. Schuman stał na stanowisku, że solidarność produkcji powinna być priorytetowym działaniem, w dalszej kolejności może ona doprowadzić do rozwoju procesu integracji europejskiej.

W dalszych latach urzeczywistniania się idei wspólnej Europy solidarność była jej nieodłącznym elementem. Pojęcie to pojawiło się zarówno w Traktatach, jak i innych dokumentach. Pierwszy wyrok Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu odnoszący się do zasady solidarności został ogłoszony w 1973 roku. W uzasadnieniu wyroku znalazło się stwierdzenie, że “niezgodność z obowiązkiem solidarności zaakceptowanym przez Państwa Członkowskie [...] godzi w fundamentalne podstawy porządku prawnego”. (Wyrok TS, sprawa 39-72)

Wśród badaczy charakter i zakres solidarności w Unii Europejskiej jest dyskutowany. Zdaniem Tomasza Długosza solidarność w ogólnym ujęciu ma charakter abstrakcyjny, swoim zasięgiem obejmuje różnorodne obszary integracji. Jednocześnie stoi on na stanowisku, że solidarność jest podstawowym

celem politycznym UE, a jej przejawem jest zasada lojalnej i szczerzej współpracy. (Długosz, 2022, s. 8) Joanna Helios jednoznacznie stwierdza, że solidarność należy postrzegać w charakterze zasady prawa unijnego. (Helios, 2013, s. 22) Bartłomiej Krzan podkreśla, że obecnie solidarność funkcjonuje w różnych wymiarach. Odnosi się do państw członkowskich, narodów, a także różnych grup pokoleniowych. (Krzan, 2022, s. 636)

Solidarność, jako zasada, została umiejscowiona w wielu politykach unijnych. Jedną z nich jest polityka azylowa. W początkach funkcjonowania Wspólnoty Europejskiej kwestie związane z azylem należały do kompetencji państw członkowskich. Sytuację osób uchodźczych regulowała Konwencja Genewska oraz Protokół Nowojorski¹.

Zmiany nastąpiły po przekształceniu Wspólnoty w Unię Europejską. Konsekwencją tego ruchu było umiejscowienie polityki azylowej w III filarze, co miało jednocześnie skutkować ujednoliceniem przepisów i zasad w tym obszarze. (Nitszke, 2013, s. 355) Zgodnie z zapisami Traktatu o Unii Europejskiej, polityka azylowa została uznana za przedmiot wspólnego zainteresowania państw członkowskich².

Od czasu podpisania TUE regulacje dotyczące azylu były wielokrotnie zmieniane, koncepcja polityki azylowej się rozwijała i próbowała reagować na bieżącą sytuację. Jednak nacisk na solidarne podejście państw członkowskich do kwestii związanych z azylem pozostał. Przyjęty 14 maja 2024 r. Pakt o Azylu i Migracji³ także zawiera w swoich zapisach zasadę solidarności.

Cel pracy i metodologia

Celem artykułu jest analiza zapisów poświęconych solidarności w dokumentach regulujących politykę azylową UE. Solidarność leży u podstaw integracji europejskiej, a kwestie azylowe są jednym z największych wyzwań, przed którym obecnie stoi UE. Jednak hipoteza postawiona w tekście głosi, że solidarność, choć silnie umiejscowiona w unijnym prawodawstwie, nie tylko tym poświęconym problematyce azylowej nie znajduje swojego wyrazu w realizacji polityki wobec osób poszukujących ochrony międzynarodowej.

W celu weryfikacji powyższej hipotezy postawiono kilka pytań badawczych, na które podjęto próbę odpowiedzi w kolejnych częściach tekstu: na ile możemy uznać, że zapisy o solidarności w dokumentach UE stanowią o jej fundamentalnym znaczeniu dla całej Wspólnoty, jak silnie powiązana jest

¹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. oraz Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r.

² Taki sam status nadano polityce imigracyjnej i polityce wobec obywateli państw trzecich.

³ Paktem o Azylu i Migracji zostały nazwane rozporządzenia i dyrektywy regulujące politykę azylu i migracji.

polityka azyłowa z kwestiami solidarnościowymi i jak skuteczne są narzędzia, które w swoim założeniu mają urzeczywistnić ideę solidarności w obszarze azylu?

Zastosowane metody badawcze, które mają pomóc znaleźć odpowiedzi na zadane pytania oraz zweryfikować postawioną hipotezę to analiza instytucjonalno-prawna oraz analiza treści.

Solidarność w Unii Europejskiej

Pojęcie „solidarności” zostało ujęte w prawie pierwotnym UE. Nigdzie jednak, w dokumentach UE, termin ten nie został zdefiniowany, a jego użycie występuje w wielu formach, m.in. jako wartość, cel czy zasada.

W preambułach Traktatów solidarność występuje jako wartość. Traktat o Unii Europejskiej (TUE) zawiera następujący zapis „PRAGNĄC pogłębić solidarność między swymi narodami w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji”. (Preambuła TUE). Zaś w Traktacie o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) „ZAMIERZAJĄC potwierdzić solidarność, która łączy Europę z krajami zamorskimi, oraz pragnąc zapewnić ich pomyślny rozwój zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych”. (Preambuła TFUE)

W dalszych częściach obu dokumentów znajdują się wielokrotnie odniesienia do solidarności. W artykule 2 TUE pojawił się zapis o wartościach, na których opiera się UE podkreślając jednocześnie, że społeczeństwo Państw Członkowskich oparte jest m.in. na solidarności⁴. W artykule 3 słowo „solidarność” pojawia się w trzykrotnie. W pierwszym przypadku mowa o tym, że UE wspiera solidarność między pokoleniami, w drugim podkreślano wsparcie solidarności między państwami członkowskimi⁵. Trzeci raz pojęcie to użyte zostało w kontekście unijnych działań zewnętrznych, zaznaczając, że UE przyczynia się m.in. do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami⁶.

W artykule 21 solidarność określona jest jako zasada⁷. W ustępie pierwszym artykułu wymieniono zasady, na których opiera się UE działając na arenie międzynarodowej. Jedną z nich była solidarność⁸.

⁴ „Unia opiera się na zasadach wartościach [...]. Wartości te są wspólne Państwom Członkowskim w społeczeństwie opartym na pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, solidarności oraz na równości kobiet i mężczyzn”. (art. 2 TUE).

⁵ „[Unia] Zwalcza wykluczenie społeczne i dyskryminację oraz wspiera sprawiedliwość społeczną i ochronę socjalną, równość kobiet i mężczyzn, solidarność między pokoleniami i ochronę praw dziecka”. (art. 3 ust. 3 TUE).

⁶ „W stosunkach zewnętrznych Unia [...] Przyczynia się do pokoju, bezpieczeństwa, trwałego rozwoju Ziemi, do solidarności i wzajemnego szacunku między narodami.”(art. 3 ust. 5 TUE).

⁷ Wioletta Jedlecka zauważa, że solidarność jako zasada w TUE ma dwa aspekty - pozytywny i negatywny. Pierwszy z nich nakłada na państwa zobowiązania do realizacji działań, które zapewnią skuteczność unijnego prawa w ich wewnętrznym porządku prawnym. W drugim przypadku zasada solidarności państwa mają obowiązek zaniechać działań, które mogą podważyć skuteczność prawa UE w prawie państwa członkowskiego. (Zob. szerzej, Jedlecka, 2015, s. 634).

⁸ „Działania Unii na arenie międzynarodowej oparte są na zasadach, które leżą u podstaw jej

W ustępie drugim artykułu 24 solidarność pojawia się w odniesieniu do jej politycznego wymiaru⁹. Z kolei w ustępie trzecim tego artykułu umieszczony został zapis o wzajemnej solidarności w przypadku realizacji polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE. W tym samym ustępie podkreślono, że państwa członkowskie działają zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej¹⁰.

Kolejne użycie terminu solidarność pojawia się w przypadku określenia sposobu podejmowania decyzji w obszarze wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Zgodnie z ustępem 1 artykułu 31 państwa członkowskie postępują w duchu wzajemnej solidarności w przypadku, kiedy wstrzymują się od głosu¹¹. Ostatnie nawiązanie do omawianego terminu pojawia się również w odniesieniu do działań UE w zakresie wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa¹².

W TFUE solidarność także używana jest w różnych kontekstach. Podkreślana jest solidarność państw członkowskich, także w zakresie polityki azylowej „Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między Państwami Członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich”. (art. 67 ust. 2 TFUE). Dodatkowo w Traktacie wspomniano o „solidarności finansowej”, która stosowana miałaby być również w odniesieniu do polityki azylowej „Polityki Unii, o których mowa w niniejszym rozdziale, oraz ich wprowadzenie w życie podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej”. (art. 80 TFUE)¹³. W Traktacie zawarto także „Klauzulę solidarności”, która ma gwarantować

utworzenia [...] zasad równości i solidarności [...]”. (art. 21 ust. 1 TUE).

⁹ „W ramach zasad i celów swoich działań zewnętrznych Unia Europejska prowadzi, określa i realizuje wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa, opartą na rozwoju wzajemnej solidarności politycznej między Państwami Członkowskimi [...]”. (art. 24 ust. 2 TUE).

¹⁰ „Państwa członkowskie popierają, aktywnie i bez zastrzeżeń, politykę zewnętrzną i bezpieczeństwa Unii w duchu lojalności i wzajemnej solidarności i szanują działania Unii w tej dziedzinie. Państwa członkowskie działają zgodnie na rzecz umacniania i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej”. (art. 24 ust. 3 TUE).

¹¹ „Każdy członek Rady, który wstrzymuje się od głosu, może - zgodnie z niniejszym akapitem - jednocześnie złożyć formalne oświadczenie. W takim przypadku nie jest on zobowiązany do wykonania decyzji, ale akceptuje, że decyzja ta wiąże Unię. W duchu wzajemnej solidarności to Państwo Członkowskie powstrzymuje się od wszelkich działań, które mogłyby być sprzeczne lub utrudnić działania Unii podejmowane na tej decyzji”. (art. 31 ust. 1 TUE).

¹² „[...] Państwa członkowskie są względem siebie solidarne”. (art. 32 TUE).

¹³ Dodatkowo w Traktacie pojawiły się odwołania do solidarności w następujących artykułach - „Bez uszczerbku dla innych procedur przewidzianych w Traktatach, Rada, na wniosek Komisji, może postanowić, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi, o środkach stosownych do sytuacji gospodarczej”. (art. 122 ust. 1 TFUE). „W ramach ustanowienia lub funkcjonowania rynku wewnętrznego oraz z uwzględnieniem potrzeby zachowania i poprawy stanu środowiska, polityka Unii w dziedzinie energetyki ma na celu, w duchu solidarności między Państwami Członkowskimi”. (art. 194 ust. 1 TFUE).

wsparcie państw członkowskich w przypadku ataku terrorystycznego, klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka¹⁴.

Solidarność ujęto również w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej (KPP UE). W preambule dokumentu została ona wymieniona jako jedna z czterech unijnych wartości „[...] Unia jest zbudowana na niepodzielnych, powszechnych wartościach godności osoby ludzkiej, wolności, równości i solidarności; [...]”. (Preambuła KPP UE) Dodatkowo, solidarności, w odniesieniu do praw pracowniczych, poświęcony został cały czwarty Tytuł Karty. Odwołania do solidarności pojawia się wielokrotnie w innych aktach prawa unijnego, a także różnego rodzaju dokumentach¹⁵.

Za Krzysztofem Tomaszewskim można stwierdzić, że odnosząc się do aspektu normatywnego UE, solidarność ma solidne podstawy formalnoprawne. Dowodem tego jest m.in. fakt, że funkcjonuje ona w dwóch obszarach: „w wymiarze ideologicznym jako pewna samoistna wartość wpisująca się w doktrynę postępowania państw członkowskich UE (art. 2 TUE), jak również w wymiarze praktycznym jako swoisty mechanizm działania, rodzaj generalnej wytycznej do inicjatyw podejmowanych wspólnie przez państwa członkowskie (np. tytuł VII: Klauzula solidarności, art. 222 TFUE)”. (Tomaszewski, 2020, s. 174)

Solidarność i azyl

Unijna polityka azylowa jest częścią przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zaś solidarność, jest jedną z zasad, zgodnie z którą realizowana jest polityka azylowa UE. Mówi o tym, wspomniany już, art. 80 TFUE. Zapisy o konieczności solidarnego podejścia do polityki azylowej przywoływane były także w wielu innych dokumentach. Znaleźć je można m.in. w dwóch programach, których celem było wdrożenie poszczególnych etapów utworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA)¹⁶ – Programie Haskim¹⁷

¹⁴ „Unia i jej Państwa Członkowskie działają wspólnie w duchu solidarności, jeżeli jakiegokolwiek Państwo Członkowskie stanie się przedmiotem ataku terrorystycznego lub ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka”. (art. 222 ust. 1 TFUE).

¹⁵ Np. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Europejski program w zakresie migracji z dnia 13.05.2015 r., Program sztokholmski - Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli czy Konkluzje po spotkaniu Rady Europejskiej z 27 czerwca 2014 r.

¹⁶ Wspólny Europejski System Azylowy Wspólny to “system oparty na pełnym i integralnym stosowaniu konwencji genewskiej. Ma on na celu zapewnienie sprawiedliwego i humanitarnego traktowania osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej, harmonizację systemów azylowych oraz zmniejszenie różnic między państwami członkowskimi na mocy wiążących przepisów, a także zacieśnienie praktycznej współpracy między krajowymi organami odpowiedzialnymi za kwestie azylu i wzmocnienie zewnętrznego wymiaru azylu”. (Dostęp do ..., <https://euaa.europa.eu/sites/default/files/Practical%20Tools-%20Access%20To%20Procedures-FAQ-PL.pdf>, 15.04.2025).

¹⁷ Program Haski: Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i solidarności w Unii Europejskiej (2005/C 53/01).

oraz Sztokholmskim¹⁸. W pierwszym jedynie powtórzono zapisy o zasadzie solidarności zawarte w art. 80 TFUE, w drugim je rozwinęto. Pojęcie azylu, a idąc dalej WESA, połączono z przestrzenią ochrony i solidarności. Podkreślono, że jej stworzenie jest celem Rady Europejskiej. Solidarność państw członkowskich stanowiła ważny element procesu wprowadzania WESA. Z jednej strony, kraje unijne powinny działać wspólnie w celu urzeczywistnienia idei polityki azylowej. Z drugiej, Rada Europejska podkreśliła konieczność solidaryzowania się z państwami członkowskimi pozostającymi pod presją migracyjną, m.in. w tym celu wzywa Komisję Europejską do przeanalizowania możliwości „bardziej efektywnego wykorzystywania istniejących systemów finansowych Unii mających na celu wzmacnianie wewnętrznej solidarności”. (Program Sztokholmski)

Jednocześnie, rozwiązanie wprowadzone Konwencją Dublińską¹⁹ w pewien sposób oddalało kraje unijne od idei solidarności. Jego celem było wyznaczenie państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl. Założenia konwencji miały zahamować proces starania się o nadanie statusu uchodźcy w wielu krajach przez tę samą osobę. Jednak w dłuższej perspektywie zaproponowany mechanizm przyczynił się do nieproporcjonalnych obciążeń niektórych państw, co unaoczniał kryzys z 2015 r.

Wraz z rozwojem polityki azylowej zmieniało się także podejście do idei solidarności. Oprócz deklarowania czy dążenia do solidarności w zakresie azylu, oczekiwano również konkretnych działań w tym obszarze. Jednym z nich miał być mechanizm solidarnościowy. W dyrektywie Rady UE 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r.²⁰, podkreślono konieczność jego uruchomienia. Celem rozwiązania miało być „osiągnięcie równowagi wysiłków Państw Członkowskich związanych z przyjęciem wysiedleńców wraz z jego następstwami w przypadku wystąpienia masowego napływu wysiedleńców”. (Dyrektywa Rady UE 2001/55/WE) Dodatkowo miało ono pozwolić „na nadanie konkretnej treści ustanowionej w art. 80 TFUE zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskim”. (Wróbel, 2019, s. 50)

W wyniku kryzysu migracyjnego w 2015 r. zdecydowano się na wprowadzenie dwóch tymczasowych (dwuletnich) programów relokacji uchodźców (Decyzja Rady (UE) 2015/1523 i Decyzja Rady (UE) 2015/1601). Jeden z nich był dobrowolny, w drugim zastosowano podział kwotowy. Negatywne reakcje, w szczególności w państwach Europy Środkowej, skutkowały niepowodzeniem tego rozwiązania. Choć niektóre kraje wsparły Grecję i Włochy

¹⁸ Program Sztokholmski - Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli (2010/C 115/01).

¹⁹ Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich podpisana 15 czerwca 1990 r. w Dublinie. Weszła w życie w 1999 r.

²⁰ Dyrektywa Rady Unii Europejskiej 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.

realizując przyjęte zobowiązania, to nie pomogło to w rozwiązaniu kryzysu²¹. Tym samym unaoczniona została słabość zasady solidarnego podejścia państw członkowskich w zakresie azylu. Złamanie tej zasady potwierdził TS²².

Uchylenie się od solidarnego i odpowiedzialnego podejścia w polityce azylowej może wynikać z faktu, o którym pisze Krzysztof Załucki. „... skoro w polityce migracyjnej²³ nie ma de facto wspólnoty wartości i interesów, zorientowane na nią de iure mechanizmy unijne muszą zawodzić”. (Załucki, 2018, s. 330) Solidarność w tym przypadku okazała się sprzeczna z interesami poszczególnych państw. Blokowanie pomysłu o wspólnym rozwiązaniu kryzysu migracyjnego jeszcze bardziej osłabiło zasadę solidarności. W kolejnych próbach reformy polityki azylowej UE nie zrezygnowano jednak z utrzymania tej zasady. Ostatnie zmiany prawne w tym zakresie podtrzymały solidarnościowe podejście, jako ważny aspekt funkcjonowania w obszarze azylu.

Ostatnia reforma polityki azylowej

Pakt o Azylu i Migracji, przyjęty przez Radę UE 14 maja 2024, składa się ze zbioru aktów prawnych - dyrektywy i rozporządzeń, które reformują dotychczasową politykę UE w zakresie migracji i azylu. Praktycznie każdy dokument odwołuje się do zasady solidarności, zestawiając ją jednocześnie ze sprawiedliwym podziałem odpowiedzialności²⁴.

Solidarność w tym przypadku bardziej ma się przejawiać we wzajemnym wspieraniu państw członkowskich, a nie osób poszukujących azylu. Istotę tego podejścia dobrze oddaje zapis w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 z dnia 14 maja 2024 r. – „Zasada solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności powinna być założeniem, na podstawie którego państwa członkowskie wspólnie dzielą się odpowiedzialnością za zarządzanie migracją, w szczególności w dziedzinie regulowanej wspólnym europejskim systemem azylowym”. (pkt. 3

²¹ krytyki tego rozwiązania, ostateczna liczba wyniosła 34,7 tys. (Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, Sprawozdanie z postępów w realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji, Bruksela, dnia 16.10.2019 r. COM(2019) 481 final).

²² W wyroku z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawach połączonych C-715/17, C-718/17 i C-719/17 Trybunał Sprawiedliwości orzekł, że Czechy, Rzeczpospolita Polska i Węgry naruszyły swoje zobowiązania wynikające z prawa Unii odmawiając wdrożenia mechanizmu czasowego przesiedlenia dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (zob. szerzej Wyrok Trybunału (Trzecia izba) z 2 kwietnia 2020 r. w sprawach połączonych C-715/17, C-718/17, C-719/17, ECLI:EU:C:2020:257).

²³ Polityka migracyjna jest tutaj szeroko rozumiana i obejmuje również kwestie azylowe. Zob. szerzej Załucki, 2018.

²⁴ Zapis „Polityka taka powinna być regulowana zasadą solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności” zawarty został w siedmiu z dziesięciu dokumentów składających się na Pakt o Azylu i Migracji. Nie znalazł się w rozporządzeniach dotyczących kontroli przesiewowej oraz systemu Eurodac.

Rozporządzenia PE i Rady (UE) 2024/1351) Nawet w przypadku przesiedleń ze względów humanitarnych, w rozporządzeniu wspomina się o solidarności z państwami trzecimi, a nie osobami przesiedlonymi.

W dokumentach nie zabrakło także odniesienia do mechanizmu solidarnościowego. Choć przyjęte akty prawne nie weszły jeszcze w życie, to analiza zapisów pozwala dokonać pewnej oceny zaproponowanych zmian.

Jednym z filarów nowego paktu jest skuteczny system solidarnościowy i odpowiedzialności. Miał się on zmaterializować poprzez:

- a) stałe ramy solidarności - zgodnie z założeniami ramy te będą dawały gwarancję solidarności między krajami. Dzięki temu, że to państwa same mogą decydować o sposobie i zakresie swojego zaangażowania (relokacja, wkład finansowy, wsparcie operacyjne, wnioski o odliczeniach i „kompensacja odpowiedzialności”);
- b) wsparcie operacyjne i finansowe - dzięki uruchomieniu odpowiednich agencji UE i specjalnych funduszy możliwe będzie wsparcie państwa członkowskiego na każdym etapie realizacji polityki azylowej;
- c) bardziej przejrzyste przepisy dotyczące odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków o udzielenie azylu - dzięki jasno określonym kryteriom odpowiedzialności, skuteczniej będzie wyglądała procedura wskazywania kraju członkowskiego odpowiedzialnego za ocenę wniosku azylowego;
- d) zapobieganie wtórnemu przemieszczaniu się: zapis ten potwierdza założenia Konwencji Dublińskiej - obowiązek wystąpienia o ochronę międzynarodową w kraju UE pierwszego wjazdu i pozostania tam do momentu ustalenia kraju odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o nadanie azylu. (zob. szerzej stronę Paktu o migracji i azylu).

Założenia mechanizmu solidarnościowego znalazły się w Rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 z dnia 14 maja 2024 r. Jego wprowadzenie miałyby doprowadzić do urzeczywistnienia zasady solidarności określonej w art. 80 TFUE. Zgodnie z jego zapisami zakłada się stworzenie obowiązkowego, ale jednocześnie i elastycznego, mechanizmu solidarności. Jego celem będzie „skuteczne wsparcie państw członkowskich znajdujących się pod presją migracyjną oraz zapewniający szybki dostęp do sprawiedliwych i skutecznych procedur udzielania ochrony międzynarodowej”. (pkt. 22 Rozporządzenia PE i Rady UE 2024/1351) Jednocześnie podkreślono, że mechanizm będzie skonstruowany w taki sposób, aby dawać możliwość udzielania 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”. (pkt. 22 Rozporządzenia PE i Rady UE 2024/1351)

Zgodnie z intencją nowego rozwiązania, elastyczne podejście do mechanizmu solidarnościowego da możliwość każdemu z państw członkowskich realizacji zasady solidarności. Zakres działań w tym obszarze jest szeroki i dostosowany do różnych możliwości poszczególnego kraju unijnego. Jednak zapisy o elastyczności dają podstawę do twierdzenia, że może być to kolejna próba bezskutecznego egzekwowania zasady solidarności.

Kolejnym zagrożeniem jest możliwość „wystąpienia z wnioskiem o zezwolenie na zastosowanie odstępstw i środków solidarnościowych” (pkt. 22 Rozporządzenia PE i Rady UE 2024/1351) w przypadku pojawienia się sytuacji spowodowanej „siłą wyższą”. O ile intencja tego zapisu wydaje się zgodna z zasadą solidarności i zakłada wsparcie państwa członkowskiego w trudnym momencie. O tyle sam proces decydowania czy kraj znajduje się w sytuacji kryzysowej spowodowanej działaniem siły wyższej może powodować utrudnienia w realizacji zobowiązań wobec osób starających się o nadanie statusu uchodźcy. Czas potrzebny Komisji Europejskiej na uznanie czy zasadne jest, aby wobec danego państwa zastosować odstępstwa może być traktowane jako możliwość do braku podejmowania działań w realizacji przepisów zawartych w dokumentach składających się na Pakt o Azylu i Migracji.

Spośród uwag krytycznych tego rozwiązania pojawiły się również głosy mówiące o tym, że trudno będzie osiągnąć równowagę pomiędzy zaproponowanym mechanizmem, a narzędziami ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. (Węc, 2024, s. 294)

Dodatkowo brak szerokiej kampanii informacyjnej na temat proponowanych rozwiązań prowadzić może do wzrostu nastrojów antyunijnych i antyuchodźczych, czego doskonałym przykładem było referendum zorganizowane w Polsce wraz z wyborami parlamentarnymi w 2023 roku²⁵.

Podsumowanie

Wydaje się zrozumiałym, że solidarność, jako jedna z podstaw funkcjonowania Unii Europejskiej, zajmuje także ważne miejsce w unijnej polityce azylowej. Ruchy migracyjne, w tym także przymusowe, są częścią obecnej rzeczywistości międzynarodowej i żadne prognozy nie wskazują, że w najbliższym czasie ich nasilenie może ulegać zmniejszeniu. Zasadne jest, że UE poszukuje rozwiązań, które pomogą w sprawnym zarządzaniu w obszarze

²⁵ Chodzi o referendum ogólnokrajowe referendum ogólnokrajowego w sprawach o szczególnym znaczeniu dla państwa, które odbyło się 15 października 2023 r. Ostatnie z referendalnych pytań brzmiało: „Czy popierasz przyjęcie tysięcy nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki, zgodnie z przymusowym mechanizmem relokacji narzucanym przez biurokrację europejską?”. W referendum nie wzięła udziału wystarczająca liczba uprawnionych. Ci, którzy poszli do urn w zdecydowanej większości (96,79%) na cytowane pytanie odpowiedzieli „nie”. (Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 października 2023 r.).

migracji i azylu. Jednak założenie o solidarnym podejściu w tym procesie wydaje się, przynajmniej w tym momencie, idealistyczne.

Odwołując się do hipotezy zawartej w początkowej części tekstu zasadnym wydaje się jej potwierdzenie. Solidarność, którą uznaje się za jedną z podstaw integracji europejskiej, nie znajduje swojego wyrazu w realizacji polityki azylowej. Zarówno jeśli chodzi o solidarne podejście do osób poszukujących ochrony międzynarodowej w krajach UE, jak i w przypadku solidarnościowego podejścia państw członkowskich do realizacji przepisów regulujących kwestie azylowe.

Bibliography

- Długosz, T.(2022). „Traktatowa zasada solidarności w Unii Europejskiej w świetle wyroku Trybunału Sprawiedliwości UE z 15.07.2021 w sprawie gazociągu OPAL (C-848/19 P)”. W: *Przegląd Ustawodawstwa Gospodarczego*, nr 06.
- Dostęp do procedury azylowej. Co należy wiedzieć?*, (2016), Luksemburg: Unia Europejska.
- Helios, J. (2013). „Solidarność i dobro wspólne - kilka uwag w kontekście rozważań o metodach rozwiązywania sporów międzypaństwowych na przykładzie Unii Europejskiej”. W: *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* XCIV, nr 3542.
- Jedlecka, W. (2015). „Solidarność jako propozycja przezwyciężenia kryzysu w Unii Europejskiej”. W: *Acta Universitatis Wratislaviensis. Przegląd Prawa i Administracji* C/2, nr 3661.
- Krzan, B. (2022). Zasada solidarności w prawie europejskim. W: A. Kozłowski (red.). *Rzeczy prawa jako wartość uniwersalna: księga jubileuszowa Profesora Krzysztofa Wójtowicza*. Wrocław: E-Wydawnictwo. Prawnicza i Ekonomiczna Biblioteka Cyfrowa. Wydział Prawa, Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego.
- Nitszke, A. (2013). Polityka azylowa Unii Europejskiej: między idealizmem a realizmem. W: R. Kłosowicz, B. Szlachta, J. Węc (red.). *Dylematy strategiczne XXI wieku: księga jubileuszowa dedykowana Profesorowi Michałowi Chorośnickiemu z okazji czterdziestolecia pracy naukowej*. Kraków: Księgarnia Akademicka.
- Tomaszewski, K. (2020). „Solidarność i subsydiarność — wartości ustrojowe UE. W poszukiwaniu remedium na współczesny kryzys procesu integracji europejskiej”. W: *Przegląd Sejmowy*, nr 1(156).
- Węc, J. (2024). „Kontrowersje między Komisją Europejską a rządami państw członkowskich Unii Europejskiej wokół projektu Rozporządzenia w sprawie zarządzania migracją i azylem w latach 2020-2024”. W: *Polityka i Społeczeństwo*, nr 3 (22).

- Wróbel, I. (2019). „Zasada sprawiedliwości między państwami członkowskimi w prawie Unii Europejskiej. Zmierzch czy renesans?”. W: *Przegląd Zachodni*, nr 2.
- Załucki, K. (2018). „Wpływ traktatu lizbońskiego na regulacje imigracyjne UE ze szczególnym uwzględnieniem zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi”. W: *Politeja - Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego*, nr 54.

Akty prawne i dokumenty:

- Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji.
- Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz. U. WE C 1992.191.1.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz. U. UE C 2016.202.47.
- Deklaracja Schumana. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59/schuman-declaration-may-1950_pl, 15.04.2025.
- Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. UE C. 2007.303.1.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Europejski program w zakresie migracji, Bruksela, dnia 13.05.2015 r., COM(2015) 240 final.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, Sprawozdanie z postępów w realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji, Bruksela, dnia 16.10.2019 r. COM(2019) 481 final.
- Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 26-27 czerwca 2014 r. Konkluzje, Bruksela, 27 czerwca 2014 r., EUCO 79/14.
- Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1999 r., Dz.U. 2005 nr 24 poz. 194.
- Program sztokholmski - Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz.U. C 115 z 4.5.2010.
- Program Haski: Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i solidarności w Unii Europejskiej, 2005/C 53/01.

- Dyrektywa Rady Unii Europejskiej 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.UE.L.2001.212.12.
- Obwieszczenie Państwowej Komisji Wyborczej z dnia 17 października 2023 r. o wynikach głosowania i wyniku referendum przeprowadzonego w dniu 15 października 2023 r., Dz.U. 2023 poz. 2236.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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.
- 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 uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013.
- 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.

Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 7 lutego 1973 r. Komisja Wspólnot Europejskich przeciwko Republice Włoskiej. Sprawa 39-72. ECLI identifier: ECLI:EU:C:1973:13.

Correspondence concerning this paper should be addressed to

Dr. Magdalena Kawa, Assistant Professor in Political Science, Department of International Relations, The State University of Applied Sciences in Chełm (Poland).
E-mail: mkawa@panschelm.edu.pl