

ELŻBIETA HANNA MORAWSKA

Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie

UNIJNE RAMY PRZYJĘĆ OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH I BEZPAŃSTWOWCÓW Z PERSPEKTYWY ZASADY PODZIAŁU OBCIĄŻEŃ I ODPOWIEDZIALNOŚCI W MIĘDZYNARODOWEJ OCHRONIE UCHODźCÓW

WPROWADZENIE

22 maja 2024 r. weszło w życie rozporządzenie w sprawie unijnych ram przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych (rozporządzenie 2024/1350)¹. Jest ono jednym z aktów tworzących Pakt o migracji i azylu z 2024 r. (Pakt z 2024 r.)². Wraz z wejściem w życie rozporządzenia 2024/1350 wspólny europejski system azylowy (*Common European Asylum System*, WESA) został rozbudowany o instrumenty, które mają utrwaloną pozycję w międzynarodowej ochronie uchodźców³. Dotyczy to w pierwszej kolejności przesiedleń (*resettlement*), które w systemie

¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1350 z 14 maja 2024 r. ustanawiające unijne ramy przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1147 (Dz. Urz. UE L 2024/1350 z 22.05.2024 r.); dalej: rozporządzenie 2024/1350.

² Dz. Urz. UE L z 22.05.2024 r., poz.: 2024/136, 2024/1347, 2024/1348, 2024/1349, 2024/1350, 2024/1351, 2024/1352, 2024/1356, 2024/1358, 2024/1359. Zob. pkt I artykułu.

³ A. BALDOUMAS, E. VAN ROEMBURG, M. TRUSCOTT, *Welcome, Support, Pledge, Resettle. Responsibility sharing in the Global Compact on Refugees*, «Oxfam Briefing Note» z grudnia 2019 r., s. 6, <https://oxfamilibrary.openrepository.com/bitstream/handle/10546/620923/bn-global-refugee-forum-111219-en.pdf;jsessionid=0805B3E962540C8771E2884CC936A30F?sequence=1> [dostęp 12 stycznia 2025 r.].

Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) są koordynowane przez Biuro Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR)⁴. Bazując na doświadczeniach UNHCR, Globalne porozumienie na rzecz uchodźców z 2018 r. (Global Compact on Refugees, Globalne porozumienie z 2018 r.)⁵ definiuje przesiedlenie jako „narzędzie ochrony i trwałych rozwiązań dla uchodźców, [a także] wymierny mechanizm podziału obciążeń i odpowiedzialności oraz dowód solidarności, umożliwiający państwom wzajemną pomoc w dzieleniu się obciążeniami i zmniejszaniu skutków napływu dużej liczby uchodźców dla krajów przyjmujących”⁶.

Powyższa definicja odzwierciedla trzy główne cele przesiedleń. Po pierwsze, są one ważnym narzędziem ochrony, pozwalającym w państwie przyjmującym (*country of resettlement*) zaspokoić szczególne potrzeby uchodźców, których prawa i podstawowe wolności są zagrożone w kraju, w którym uzyskali azyl (*country of asylum*) po opuszczeniu państwa pochodzenia czy miejsca stałego pobytu (*country of origin*). Po drugie, celem przesiedleń jest zapewnienie uchodźcom trwałego rozwiązania (*durable solution*) ich sytuacji⁷. I po trzecie, przesiedlenia mają prowadzić do podziału obciążeń i odpowiedzialności między

⁴ Urząd Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców został utworzony na mocy rezolucji ZO ONZ nr 319 (IV), 3 grudnia 1949 r. Statut Biura Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców został zaś nadany rezolucją ZO ONZ nr 428(V) z 14 grudnia 1950 r. UNHCR podjął działania z dniem 1 stycznia 1951 r.

⁵ Zob. Annual Report to UN GA of the UNHCR. Part II, *Global Compact on Refugees*, General Assembly, A/73/12 (Part II), przyjęty przez ZO ONZ rezolucją A/RES/73/151, 17 grudnia 2018 r.

⁶ Zob. § 3.2, para. 90 Globalnego porozumienia z 2018 r.

⁷ Podobną funkcję pełnią dobrowolna repatriacja i lokalna integracja. Zob. B.S. CHIMNI, *From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards A Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems*, «Refugee Survey Quarterly» 23.3/2004, s. 55-73; E.H. MORAWSKA, *The Process of Implementing the Idea of Refugee Resettlement as a Permanent Solution to the Global Refugee Protection regime (1921-1946)*, «Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych» 67.3/2023, s. 40-64.

państwami (*burden- and responsibility-sharing*) w ramach międzynarodowej ochrony uchodźców⁸.

Z kolei przyjęcia ze względów humanitarnych (*humanitarian admission*) można łączyć z koncepcją uzupełniających ścieżek przyjęć (*complementary pathways for admission*)⁹. Jej formalnych podstaw należy szukać między innymi w Deklaracji nowojorskiej w sprawie uchodźców i migrantów z 2016 r. (New York Declaration on Refugees and Migrants, Deklaracja nowojorska z 2016 r.)¹⁰ czy w Globalnym porozumieniu na rzecz uchodźców z 2018 r. Jednym z celów uzupełniających ścieżek przyjęć jest wzmocnienie współpracy międzynarodowej w odpowiedzi na duże przepływy uchodźców i w celu złagodzenia presji wywieranej na społeczności przyjmujące w sytuacjach przedłużających się masowych wysiedleń. Mają one różnorodną postać dzięki czemu mogą być dostosowane do konkretnych celów i sytuacji¹¹. W swej strategii w zakresie przesiedleń i ścieżek uzupełniających na lata 2019-2021 UNHCR zaapelował przede wszystkim o programy przyjęć ze względów humanitarnych, prywatne lub społeczne programy sponsorowania czy wizy humanitarne, a w dalszej kolejności o programy łączenia rodzin, programy edukacyjne oraz możliwości zatrudnienia¹². Ta różnorodność i kontekstowość uzupełniających ścieżek przyjęć nie może przysłonić ich wspólnego celu. Jest nim zapewnienie uchodźcom bezpiecznych i prawnie uregulowanych ścieżek wjazdu i legalnego oraz stałego pobytu w kraju trzecim, w którym spełnione są potrzeby w zakresie ochrony międzynarodowej. W założeniu ścieżki te są uzupełnieniem przesiedleń i nie powinny ich zastępować.

⁸ Zob. § 3.2, para. 90 Globalnego porozumienia z 2018 r. Zob. też M.W. DOYLE, *Responsibility Sharing: From Principle to Policy*, «International Journal of Refugee Law» 30.4/2018, s. 618-622.

⁹ Zob. <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022/4163-complementary-pathways-admission> [dostęp 12 stycznia 2025 r.].

¹⁰ UN GA resolution A/RES/71/1 z 3 października 2018 r.

¹¹ Para. 79 Deklaracji nowojorskiej z 2016 r. (tłumaczenie własne autora).

¹² UNHCR, *Three-Year Strategy on Resettlement and Complementary*, <https://www.unhcr.org/media/three-year-strategy-resettlement-and-complementary-pathways> [dostęp 21 stycznia 2025 r.].

Urzeczywistnienie celów przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych jest postrzegane w kategoriach humanitarnego aktu odciążenia państw przyjmujących dużą liczbę uchodźców i które ponoszą nieproporcjonalny ciężar zapewnienia im ochrony i pomocy¹³. Według danych UNHCR w 2023 r. trzech na czterech uchodźców jest przyjmowanych w krajach o niskich i średnich dochodach w pobliżu ich krajów pochodzenia¹⁴.

W świetle powyższego zasadna jest ocena rozporządzenia 2024/1350 pod kątem zasady podziału obciążeń i odpowiedzialności w ochronie międzynarodowej uchodźców. Powyższa ocena obejmuje prace nad unijnymi ramami przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych, następnie formalno-prawną pozycję przedmiotowych ram oraz materialne formy unijnych przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych i na koniec środki strukturalizacji i koordynacji unijnego podejścia do przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych. Ocena wskazanych zagadnień została dokonana z wykorzystaniem metody dogmatyczno-prawnej. Dla jej pogłębienia niezbędne okazały się jednak badania empiryczne, w których materiałem badawczym były dokumenty UNHCR oraz międzynarodowych organizacji pozarządowych działających w obszarze ochrony międzynarodowej. Aby zrealizować założone cele badawcze, zastosowano też metodę historyczno-prawną. Umożliwiła ona ukazanie podejścia państw członkowskich i Unii Europejskiej do przesiedleń z perspektywy procesu historycznego i konsekwentnie pozwoliła na wyodrębnienie lub skonkretyzowanie poszczególnych elementów tego podejścia i ujawnienie jego czasowych uwarunkowań.

¹³ T. WOOD, C. HIGGINS, *Special Humanitarian Intakes: Enhancing Protection Through Targeted Refugee Resettlement*, «Policy Brief» 7/2018, [https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/kaldorcentre.unsw.edu.au/files/Policy%20Brief%207_Special%20Humanitarian%20Intakes%20Policy_FINAL\(1\).pdf](https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/kaldorcentre.unsw.edu.au/files/Policy%20Brief%207_Special%20Humanitarian%20Intakes%20Policy_FINAL(1).pdf) [dostęp 8 stycznia 2025 r.].

¹⁴ UNHCR, *Global Trends: data and statistics*, <https://www.unhcr.org/global-trends> [dostęp 20 lutego 2025 r.].

1. UNIJNE RAMY PRZYJĘĆ OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH I BEZPAŃSTWOWCÓW JAKO INSTRUMENT PAKTU O MIGRACJI I AZYLU Z 2024 R.

Formalnie rzecz biorąc, prace nad unijnymi ramami przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych rozpoczęły się wraz z opublikowaniem przez Komisję Europejską (KE, Komisja) wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego unijne ramy przesiedleń 13 lipca 2016 r. (wniosek Komisji z 2016 r.)¹⁵. Prace legislacyjne nad tym wnioskiem trwały kilka lat i formalnie zakończyły się 14 maja 2024 r. wraz z zatwierdzeniem Paktu o migracji i azylu przez Radę UE. Przewodnicząca Komisji, Ursula von der Leyen, dzień zatwierdzenia Paktu uznała za dzień historyczny, a sam Pakt za „europejskie rozwiązanie” (*European solution*) wyzwania migracyjnego¹⁶. Podstawowym elementem tego rozwiązania ma być priorytet działań na rzecz „bardziej bezpiecznych granic europejskich”, „szybszych i skuteczniejszych procedur azylowych i powrotowych” oraz „większej solidarności z państwami członkowskimi na granicach

¹⁵ Zob. Wniosek dot. rozporządzenia PE i Rady ustanawiającego unijne ramy przesiedleń i zmieniające rozporządzenie PE i Rady (UE) nr 516/2014, Bruksela, 13.07.2016 r., COM(2016) 468 final (wniosek Komisji z 2016 r.). Publikacja wniosku spotkała się z żywą reakcją zarówno organizacji pozarządowych, jak i przedstawicieli doktryny prawa i był on przedmiotem wielu pogłębionych badań. Zob. M. SAVINO, *Refashioning Resettlement: from Border Externalisation to Legal Pathways for Asylum*, [w:] *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, red. S. CARRERA, A. PIETER LEONHARD DEN HERTOOG, M. PANIZZON, D. KOSTAKOPOULOU, The Netherlands 2018, s. 81-104; C. TOMETTEN, *Resettlement, Humanitarian Admission, and Family Reunion: The Intricacies of Germany's Legal Entry Regimes for Syrian Refugees*, «Refugee Survey Quarterly» 37.2/2018, s. 187-203; A. ROMANO, *The External Dimension and Access to International Protection in the European Union: Resettlement and Humanitarian Visas*, [w:] *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies. Border Management, Human Rights and Development Policies in the Mediterranean Area*, red. M. KOTZUR, D. MOYA, Ü. SEZGI SÖZEN, A. ROMANO, Baden-Baden 2020, s. 97-120.

¹⁶ W ten sposób przewodnicząca KE nawiązała do swojego wystąpienia z 23 września 2020 r., zob. Komunikat prasowy, *A fresh start on migration: Building confidence and striking a new balance between responsibility and solidarity*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_20_1706 [dostęp 22 stycznia 2025 r.].

zewnątrznych”¹⁷. Nie sposób nie dostrzec braku wśród tych priorytetów wysiłków na rzecz odciążenia państw trzecich przyjmujących dużą liczbę uchodźców i w konsekwencji tego ponoszących nieproporcjonalne obciążenia zapewnienia osobom w uchodźstwie ochrony i pomocy.

Przyjęty Pakt ma złożoną strukturę. Składa się bowiem na niego dziesięć zróżnicowanych pod względem formy i treści aktów prawnych. Zostały one opublikowane w Dzienniku Urzędowym UE z 22 maja 2024 r. i zyskały status aktów obowiązujących od 11 czerwca 2024 r., ale ze skutkiem od 12 czerwca 2026 r. Od tej zasady jest jednak wyjątek i dotyczy on właśnie rozporządzenia 2024/1350. Przyjęto bowiem, że ma ono obowiązywać i być stosowane z dniem 11 czerwca 2024 r., z wyjątkiem art. 9 ust. 24, który ma być stosowany z dniem 12 czerwca 2026 r.¹⁸

Dla ułatwienia i kontroli procesu wdrożenia Paktu Komisja przedstawiła „Wspólny plan wdrażania Paktu o migracji i azylu” (*Common Implementation Plan for the Pact on Migration and Asylum*)¹⁹. W ten sposób Komisja, jak sama ujęła, rozpoczęła „prace nad przełożeniem dużego i złożonego zestawu aktów prawnych na rzeczywistość operacyjną w ciągu najbliższych dwóch lat”²⁰. W tym celu KE wskazała dziesięć obszarów wdrożenia Paktu, podkreślając, że są one „co do zasady współzależne i muszą być wdrażane równolegle”²¹. Obszary te obejmują prace prawne, techniczne i operacyjne. Wspólny plan wdrażania ma być wzorem dla „Krajowych planów wdrażania” (*National Implementation Plans*), które państwa członkowskie były zobowiązane złożyć do 12 grudnia 2024 r. Jak wiadomo, spośród 27 państw członkowskich tylko

¹⁷ Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Metsola and Belgian Prime Minister De Croo on the adoption of the Pact on Migration and Asylum, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_24_1953 [dostęp 23 kwietnia 2025 r.].

¹⁸ Art. 16 ust. 2 rozporządzenia 2024/1350. Art. 9 pkt 24 rozporządzenia 2024/1350 dotyczący przetrzymywania danych osobowych osób, którym przyznano ochronę międzynarodową lub krajowy status humanitarny.

¹⁹ Komisja uchyliła to 12 czerwca 2024 r.

²⁰ Komunikat prasowy, *Komisja przedstawia wspólny plan wdrażania paktu o migracji i azylu*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_3161 [dostęp 22 stycznia 2025 r.].

²¹ *Ibidem*.

14 państw przedłożyło wymagane plany, a pośród państw, które tego nie uczyniły, była Polska²². Wobec tego kwestią zasadniczą staje się podjęcie przez Komisję kroków prawnych i wszczęcie postępowań w sprawie uchybienia zobowiązaniom wobec tych państw członkowskich, które nie przedłożyły wymaganych planów wdrożenia²³.

Z problematyką przesiedleń we Wspólnym planie wdrożenia najbardziej powiązany jest ostatni z obszarów wdrożenia, a więc obszar dziesiąty zatytułowany „Przesiedlenie, włączenie społeczne i integracja”. W jego ramach Komisja zapowiedziała zwięźle, że „zwiększone zostaną wysiłki w tych obszarach. Wysiłki państw członkowskich prowadzące do integracji i włączenia migrantów są niezbędne, aby polityka migracyjna i azylowa była skuteczna”²⁴. Nie sposób nie zauważyć pominięcia w tym drugim zdaniu przesiedleń.

2. CELE I FORMY UNIJNYCH RAM PRZYJĘĆ OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH I BEZPAŃSTWOWCÓW

Co do szczegółowej oceny rozporządzenia 2024/1350, należy podkreślić jego ramowy charakter. Tym samym omawiane rozporządzenie reguluje tylko te wybrane elementy mechanizmu przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych, które zostały uznane za najważniejsze. Nie został zatem osiągnięty cel wniosku Komisji z 2016 r., a więc pełne uregulowanie tego mechanizmu wyłącznie na poziomie unijnym²⁵.

²² Euronews, *Half of EU countries missed the first deadline to implement migration pact*, red. V. GENOVESE, <https://www.euronews.com/my-europe/2024/12/13/half-of-eu-countries-missed-first-deadline-to-implement-migration-pact> [dostęp 22 stycznia 2025 r.].

²³ Zob. w tym kontekście wywiad z ówczesną unijną komisarz ds. wewnętrznych. Euro News, *EU countries not enforcing migration pact could face legal action, says Johansson*, <https://www.euronews.com/my-europe/2024/04/11/eu-countries-not-enforcing-migration-pact-could-face-legal-action-says-johansson> [dostęp 5 marca 2025 r.].

²⁴ *Ibidem*.

²⁵ Wniosek Komisji z 2016 r., s. 2.

2.1. CELE UNIJNYCH RAM PRZYJĘĆ OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH I BEZPAŃSTWOWCÓW

Ramy te z założenia mają być „stabilne i sprawnie działające”²⁶. Mają one również bazować „na dotychczasowych inicjatywach i [działać] w kontekście istniejącej architektury międzynarodowej”²⁷. W świetle tych stwierdzeń ramy te nie mają wywoływać swoistej rewolucji w modelu przesiedleń, który został wypracowany w systemie ONZ. Warto w tym miejscu podkreślić, że Konwencja ONZ dotycząca statusu uchodźców z 1951 r. (KG z 1951 r.)²⁸ wprowadzie zobowiązuje państwa strony do zapewnienia uchodźcom wielu praw, ale nie ma pośród nich obowiązku zapewnienia uchodźcom trwałych rozwiązań, w tym przesiedlenia²⁹. Nie czyni tego również Protokół dotyczący statusu uchodźców z 1967 r. (PN z 1967 r.)³⁰. Na gruncie prawa międzynarodowego państwa zachowały suwerenne kompetencje do decydowania o tym, czy, kogo i ile osób przesiedlić oraz jaki status nadać tym osobom po przesiedleniu³¹. W rezultacie przesiedlenie nie jest prawem uchodźcy, a państwa nie są prawnie zobowiązane do dokonywania przesiedleń³². Ze względu na prawnie niewiążący charakter, tego stanu prawnego nie zmieniła ani Deklaracja nowojorska z 2016 r., ani późniejsze Globalne porozumienie na rzecz uchodźców. Natomiast działania UNHCR w obszarze

²⁶ Motyw 11 rozporządzenia 2024/1350.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Convention relating to the Status of Refugees (UN Treaty Series, vol. 189, s. 137). Została ona przyjęta 28 lipca 1951 r. przez Konferencję Pełnomocników Narodów Zjednoczonych ds. Statusu Uchodźców i Bezpaństwowców zwołaną na mocy rezolucji ZO ONZ nr 429 (V) z 14 grudnia 1950 r. Weszła w życie 22 kwietnia 1954 r.

²⁹ J.C. HATHAWAY, *The Architecture of the UN Refugee Convention and Protocol*, [w:] *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, red. C. COSTELLO, M. FOSTER, J. McADAM, Oxford 2021, s. 172-174.

³⁰ The UN Convention Relating to the Status of Refugees, Geneva, 28.07.1951, (UNTS, vol. 189, p. 137); the UN Protocol Relating to the Status of Refugees, New York, 31.01.1967 (UNTS, vol. 606, p. 267).

³¹ N. HASHIMOTO, *Refugee Resettlement as an Alternative to Asylum*, «Refugee Survey Quarterly» 37.2/2018, s. 162; N.F. TAN, *The End of Protection: The Danish 'Paradigm Shift' and the Law of Cessation*, «Nordic Journal of International Law» 90.1/2021, s. 80.

³² UNHCR, *Resettlement Handbook...*, s. 36.

przesiedleń uchodźców mają podstawy prawne w jego statucie, czyli stanowią realizację jego zadań statutowych³³.

Z dalszych postanowień rozporządzenia 2024/1350 wynika, że unijne ramy mają trzy cele. Po pierwsze, mają precyzować „zasady legalnego i bezpiecznego przybycia” do państwa członkowskiego określonej kategorii osób, „w celu udzielenia im ochrony międzynarodowej lub statusu humanitarnego na mocy prawa krajowego”. Ramy te, po drugie, mają zachęcać „wszystkie państwa członkowskie do zwiększenia ich wysiłków” w zakresie przyjęć. Po trzecie, mają one zwiększać wkład „Unii w realizację międzynarodowych inicjatyw w zakresie” przyjęć „w celu zwiększenia ogólnej liczby miejsc dostępnych na potrzeby” tych przyjęć. I po czwarte, mają przyczyniać się „do wzmocnienia partnerstw Unii z państwami trzecimi w regionach, w których znajduje się duża liczba osób wysiedlonych wymagających ochrony międzynarodowej”³⁴. Z punktu widzenia postawionych na wstępie pytań badawczych ważne wydają się szczególnie dwa ostatnie cele unijnych ram przyjęć. Można bowiem odczytać je jako dążenie do „odciążenia państw trzecich przyjmujących dużą liczbę uchodźców w wyniku kryzysów humanitarnych, które ponoszą nieproporcjonalny ciężar zapewnienia im ochrony i pomocy”³⁵, a tym samym do podziału obciążeń i odpowiedzialności w zakresie ochrony międzynarodowej uchodźców³⁶.

Rozporządzenie 2024/1350 nie odnosi się jednak do tych zadań szerzej. Z przebiegu zaś prac legislacyjnych wynika, że zarówno państwa członkowskie, jak i Komisja zakładały, że przesiedlenia mogą być wykorzystywane jako strategiczny atut w negocjacjach z krajami trzecimi³⁷. Co więcej, w ocenie tych celów należy wziąć pod uwagę dotychczasowy sposób realizacji założeń „Globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności” (*Global Approach to Migration and Mobility*, GAMM)

³³ Zob. Statut Biura UNHCR, para. 9.

³⁴ Art. 3 rozporządzenia 2024/1350.

³⁵ T. WOOD, C. HIGGINS, *Special Humanitarian Intakes...*, [https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/kaldorcentre.unsw.edu.au/files/Policy%20Brief%207_Special%20Humanitarian%20Intakes%20Policy_FINAL\(1\).pdf](https://www.kaldorcentre.unsw.edu.au/sites/kaldorcentre.unsw.edu.au/files/Policy%20Brief%207_Special%20Humanitarian%20Intakes%20Policy_FINAL(1).pdf) [dostęp 8 kwietnia 2025 r.].

³⁶ K. MICHALSKA, *Trzy wymiary polityki azylowej i burden-sharing: między obowiązkiem a interesem*, «Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny» 161.3/2016, s. 53-79.

³⁷ Por. motyw 9 wnioskowanego rozporządzenia.

z 2011 r.³⁸ i konsekwentnie umów o partnerstwie z krajami pochodzenia i tranzytu tak, aby zapewnić skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi³⁹. Swoistym prawozorem tych umów jest porozumienie państw członkowskich z Turcją z 2016 r.⁴⁰ Przykładem zaś nowszych umów tego rodzaju jest protokół ustaleń podpisany w 2023 r. z Tunezją⁴¹ oraz ogłoszone w 2024 r. nowe porozumienia z Egiptem⁴² i Mauretanią⁴³.

³⁸ Zob. *Global Approach to Migration and Mobility (GAMM)*, https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/global-approach-migration-and-mobility-gamm_en [dostęp 10 kwietnia 2025 r.].

³⁹ Zob. art. 78 ust. 2 pkt g TFUE. Zob. też *Progress report on the Implementation of the European Agenda on Migration*, COM(2019) 481 final, 16.10.2019; Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne...*, s. 31. Dla tego procesu kluczowe znaczenie miał program haski WESA. Zob. Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, *On Strengthened Practical Cooperation – New Structures, New Approaches: Improving the Quality of Decision Making in the Common European Asylum System* {SEC(2006) 189} COM/2006/0067 final.

⁴⁰ Porozumienie to opublikowane zostało w formie „Oświadczenia o współpracy pomiędzy państwami członkowskimi UE a rządem tureckim” (*EU-Turkey Statement*, oświadczenie z 2016 r.). Zob. Press release, *EU-Turkey statement*, 18 March 2016, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [dostęp 4 lutego 2025 r.]. Zob. G. OVACIK, M. INELI-CIGER, O. ULUSOY, *Taking Stock of the EU-Turkey Statement in 2024*, «European Journal of Migration and Law» 26/2024, s. 154-178. To oświadczenie jest nazywane „EU-Turkey deal”. Zob. C. COSTELLO, *It need not be like this*, «Forced Migration Review» 51/2016, s. 12 *et seq*; szerzej zob. J. WĘC, *Fiasko reformy polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w latach 2015-2020. Analiza krytyczna*, «Politeja» 87.6/2023, s. 37.

⁴¹ Zob. *Commission announces almost €127 million in support of the implementation of the Memorandum of Understanding with Tunisia and in line with the 10-point plan for Lampedusa*, https://enlargement.ec.europa.eu/news/commission-announces-almost-eu127-million-support-implementation-memorandum-understanding-tunisia-2023-09-22_en [dostęp 14 kwietnia 2025 r.].

⁴² Zob. *10th EU-Egypt Association Council meeting: Joint press statement by Egypt and the European Union*, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/01/23/10th-eu-egypt-association-council-meeting-joint-press-statement-by-egypt-and-the-european-union/> [dostęp 14 kwietnia 2025 r.].

⁴³ Zob. *The European Commission launches new migration partnership with Mauritania*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1335 [dostęp 14 kwietnia 2025 r.].

W tym kontekście należy zwrócić również uwagę na porozumienia z państwami trzecimi, których celem jest utrzymanie dotychczasowego wsparcia ze strony UE dla kontroli migracji dla władz Libii, Maroka czy ostatnio Libanu⁴⁴.

W rezultacie tego nie sposób nie dostrzec w tych celach unijnych ram przyjęć ryzyka pogłębienia procesu, który w literaturze przedmiotu nazywany jest „eksternalizacją zarządzania granicami” (*externalisation of border management*)⁴⁵. W literaturze przedmiotu podkreśla się, że eksternalizacja polityki azylowej i imigracyjnej skutkuje przeniesieniem ciężaru zarządzania migracją i przepływami uchodźców z państw członkowskich na inne podmioty lub państwa trzecie i ograniczeniem bezpośredniej odpowiedzialności państw członkowskich⁴⁶.

2.2. UNIJNE FORMY PRZYJĘĆ OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH I BEZPAŃSTWOWCÓW

Ukierunkowane w ten sposób unijne ramy przyjęć mają działać poprzez dwa mechanizmy. Pierwszym z tych mechanizmów są przesiedlenia,

⁴⁴ Odnosnie do Libii zob. <https://www.hrw.org/news/2023/02/08/already-complicit-libya-migrant-abuse-eu-doubles-down-support>; odnośnie do Maroka zob. <https://www.thesquarecentre.org/2023/02/03/the-eus-externalisation-of-borders-in-morocco-historical-path-and-main-consequences/>; odnośnie do Libanu zob. <https://www.hrw.org/news/2024/09/04/lebanon/cyprus-refugees-pulled-back-expelled-then-forced-back-syria> [dostęp 14 kwietnia 2025 r.]; K. MICHALSKA, M. PAWŁOWSKI, *Znaczenie umowy z Libią w polityce migracyjnej Włoch*, «Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych» 20/2020, s. 1-2.

⁴⁵ M. TROJANOWSKA-STRZĘBOSZEWSKA, *Strategie kontroli granicznych – uwarunkowania zmian oraz ich wpływ na naturę współczesnych granic*, «Pogranicze. Polish Borderlands Studies» 6.2/2018, s. 83-102.

⁴⁶ N. RESLOW, *The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnerships*, «European Journal of Migration and Law» 14.4/2012, s. 393-415; T. DE BOER, M. ZIECK, *The Legal Abyss of Discretion in Resettlement of Refugees: Cherry-picking and the Lack of Due Process in the EU*, «International Journal of Refugee Law» 30/2020, s. 54-85; A. PACCIARDI, J. BERNDTSSON, *EU Border Externalisation and Security Outsourcing: Exploring The Migration Industry in Libya*, «Journal of Ethnic and Migration Studies» 48.17/2020, s. 4010-4028; F. MARINONI, *The EU's Externalisation of Borders in Morocco: Historical Path and Main Consequences*, «The SquarePaper» 2023, s. 4.

a drugim przyjęcia ze względów humanitarnych⁴⁷, przy czym oba te mechanizmy są wewnętrznie zróżnicowane. Ze względu na charakter sytuacji, w której mają one być uruchomiane, są przesiedlenia i przyjęcia ze względów humanitarnych w sytuacjach zwyczajnych (nie kryzysowych), przesiedlenia i przyjęcia ze względów humanitarnych w sytuacjach kryzysowych i przesiedlenia i przyjęcia ze względów humanitarnych w „nowych okolicznościach, takich jak nieprzewidziany kryzys humanitarny występujący poza regionami lub państwami trzecimi, o których mowa w unijnym planie przyjęć”⁴⁸. Z kolei ze względu na cel ich uruchomienia można wyróżnić przesiedlenia, których celem jest wyłącznie udzielenie ochrony międzynarodowej, oraz przyjęcia ze względów humanitarnych, które realizować mogą dwa cele. Pierwszym z nich może być udzielenie ochrony międzynarodowej. Drugim zaś przyznanie statusu humanitarnego na mocy prawa krajowego, w ramach którego osoba przyjęta ma uzyskać status równoważny statusowi beneficjenta ochrony uzupełniającej zgodnie z rozporządzeniem 2024/1347⁴⁹.

Rozporządzenie 2024/1350 wyróżnia zatem sześć podtypów przyjęć ze względów humanitarnych oraz trzy podtypy przesiedleń. Pomimo tego rozporządzenie 2024/1350 stanowi, że „przesiedlenie powinno być głównym rodzajem przyjęć, a w odpowiedzi na konkretne okoliczności uzupełniać je powinno odpowiednio przyjęcie ze względów humanitarnych i przyjęcie w sytuacji kryzysowej”⁵⁰.

Priorytet przesiedleń ma aspekt finansowy. W świetle bowiem zmniejszonego art. 19 rozporządzenia 2021/1147 państwo członkowskie otrzyma dodatkowo kwotę 10 tys. euro na każdą osobę przyjętą w drodze przesiedlenia na podstawie rozporządzenia 2024/1350. Natomiast w przypadku przyjęć ze względów humanitarnych ta dodatkowa kwota wynosi

⁴⁷ Art. 3 rozporządzenia 2024/1350.

⁴⁸ Art. 8 pkt 6 i art. 11 ust. 6 rozporządzenia 2024/1350; zob. też motywy 33 i 34.

⁴⁹ Zgodnie z motywem 39 „status humanitarny na mocy prawa krajowego powinien przewidywać prawa i obowiązki równoważne tym określonym w art. 20-26 i art. 28-35 rozporządzenia 2024/1347 w odniesieniu do osób korzystających z ochrony uzupełniającej”. Zob. też art. 1 ust. 1 pkt a, ii.

⁵⁰ Motyw 26 rozporządzenia 2024/1350. Zob. też art. 2 ust. 3 pkt c i art. 9 ust. 17 rozporządzenia 2024/1350.

6 tys. euro. Niemniej kwota ta może być podwyższona o kolejne 8 tys. euro, ale tylko w przypadku przyjęcia ze względów humanitarnych osoby należącej chociażby do jednej z grup osób uznanych za wymagające szczególnego traktowania (*vulnerable groups*). Tymi grupami są:

1. kobiety i dzieci z grup ryzyka;
2. małoletni bez opieki;
3. osoby potrzebujące opieki medycznej, która może być zapewniona jedynie poprzez przyjęcie ze względów humanitarnych;
4. osoby potrzebujące przyjęcia ze względów humanitarnych w celu zapewnienia ochrony prawnej lub fizycznej, w tym ofiary przemocy lub tortur⁵¹.

3. STRUKTURALIZACJA UNIJNYCH RAM PRZYJĘĆ OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH I BEZPAŃSTWOWCÓW

Powyższe unijne formy przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych mają być realizowane zgodnie z „unijnym planem przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych” (unijny plan przyjęć)⁵². Jest on kluczowym środkiem realizacji koncepcji „strukturyzacji i skoordynowanego podejścia” państw członkowskich i UE do przyjęć obywateli państw trzecich i bezpaństwowców.

3.1. UNIJNY PLAN PRZESIEDLEŃ I PRZYJĘĆ ZE WZGLĘDÓW HUMANITARNYCH

Od strony formalnej unijny plan przyjęć ma mieć postać decyzji wykonawczej Rady, podjętej na wniosek Komisji. Z kolei Parlament Europejski ma być jedynie „niezwłocznie informowany” zarówno przez Komisję, jak i przez Radę o pracach nad tym planem, ale w praktyce prawdopodobnie wyrazi swoją opinię⁵³. Niemniej plan ten „powinien w pełni respektować konkretne orientacyjne informacje państw członkowskich

⁵¹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 z 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (Dz. Urz. L 251 z 15.07.2021 r., s. 1).

⁵² Motyw 11 rozporządzenia 2024/1350.

⁵³ Art. 8 ust. 1 zd. 2-3 rozporządzenia 2024/1350.

w odniesieniu do ich zobowiązań⁵⁴. Zaznaczyć przy tym należy, że państwa członkowskie mają swobodę decyzji w zakresie przedkładania informacji o szczegółach ich udziału w tym planie. Dotyczy to zwłaszcza szczegółów odnośnie do regionów lub państw trzecich, z których są gotowe przyjąć kwalifikujące się osoby, oraz do ich wkładu (wysokości kwot przyjęć) w łączną liczbę osób, które mają zostać przyjęte w ramach unijnego planu przyjęć. Powyższe informacje mają więc być składane dobrowolnie przez państwa członkowskie⁵⁵, ale zarazem mają charakter „orientacyjny”, czyli nie są wiążące⁵⁶.

Unijny plan przyjęć ma obejmować dwa lata i być przyjmowany w roku poprzedzającym. Mimo że ten horyzont czasowy jest dłuższy, niż proponowała Komisja w 2016 r. (jeden rok), mogą pojawić się wątpliwości, czy jest nadal wystarczający. Przyjęcie bowiem jest długotrwałym procesem, na który składają się złożone procedury identyfikacji, kwalifikacji i transferu, wraz z wyłożoną pracą nad przygotowaniem osób do przyjęcia w państwie członkowskim. Tylko sama procedura przyjęcia może trwać aż siedem miesięcy od daty jego rejestracji, a państwa członkowskie mogą przedłużyć ten termin o kolejne trzy miesiące w przypadku złożonych kwestii faktycznych lub prawnych⁵⁷.

Unijny plan przyjęć ma zawierać elementy obligatoryjne oraz fakultatywne. Do elementów obligatoryjnych zaliczone zostały informacje dotyczące łącznej liczby osób, które mają zostać przyjęte, następnie szczegółowe informacje o udziale państw członkowskich i ich wkładach w łączną liczbę osób, które mają zostać przyjęte, oraz wyszczególnionych regionów lub państw trzecich, z których ma nastąpić przesiedlenie lub przyjęcie ze względów humanitarnych⁵⁸. Z kolei elementy fakultatywne zebrane zostały w dwie grupy. Pierwszą z nich tworzy opis konkretnej grupy lub konkretnych grup, do których unijny plan przyjęć ma mieć zastosowanie. Natomiast drugą grupę stanowią ustalenia w zakresie lokalnej koordynacji i praktycznej współpracy pomiędzy państwami

⁵⁴ Motyw 11 rozporządzenia 2024/1350.

⁵⁵ Potwierdza to art. 11 ust. 5 rozporządzenia 2024/1350.

⁵⁶ Art. 1 ust. 4 rozporządzenia 2024/1350.

⁵⁷ Art. 9 ust. 9 rozporządzenia 2024/1350.

⁵⁸ Art. 3 rozporządzenia 2024/1350.

członkowskimi oraz z państwami trzecimi, UNHCR lub innymi odpowiednimi partnerami⁵⁹.

3.1.1. ŁĄCZNA LICZBA OSÓB, KTÓRE MAJĄ ZOSTAĆ PRZYJĘTE

Sposób określenia „łącznej liczby osób, które mają zostać przyjęte” należał do jednej ze spornych kwestii w trakcie prac nad wnioskiem Komisji z 2016 r.⁶⁰ Przykładowo, Parlament Europejski postulował określenie liczby minimalnej i zwiększenie całkowitej liczby przesiedleń do 20% prognozowanych przez UNHCR w corocznych „Globalnych potrzebach w zakresie przesiedleń”⁶¹. Jednak propozycja Parlamentu Europejskiego nie zyskała akceptacji Rady. Wprawdzie wynegocjowano zmianę „maksymalnej łącznej liczby osób do przesiedlenia”, o czym mówił wniosek Komisji z 2016 r., na „łączną liczbę osób, które mają zostać przyjęte”, ale wydaje się, że nie jest to zmiana merytorycznie istotna. Nadal jest to bowiem maksymalna (górna) liczba osób przewidzianych przez Radę do przyjęć. Jest to zarazem liczba łączna, a więc obejmująca wszystkie formy przyjęć (przesiedlenia i przyjęcia ze względów humanitarnych) oraz sytuacje ich przeprowadzania (sytuacje zwyczajne i sytuacje kryzysowe). Rada, dokonując podziału tej liczby, musi mieć na uwadze wiodącą pozycję przesiedleń i konsekwentnie wymóg, aby „odsetek osób objętych przesiedleniem” nie był mniejszy „niż około 60% łącznej liczby osób, które mają zostać przyjęte”⁶².

W kontekście wspomnianych corocznych „Globalnych potrzeb w zakresie przesiedleń” warto zauważyć, że rozporządzenie 2024/1350 nie przewiduje stopniowego zwiększania tej liczby w kolejnych latach. Mając na uwadze stały wzrost „potrzeb w zakresie przesiedleń”, wydaje się to konieczne. Tylko w ten sposób państwa członkowskie mogą wesprzeć

⁵⁹ Art. 8 ust. 4 pkt b rozporządzenia 2024/1350.

⁶⁰ L. RASCHE, N. KOENIG, *Das Stop-and-Go der Europäischen Asylreform*, Jacques Delors Institut Blog Post, https://www.delorscentre.eu/fileadmin/user_upload/20180528_DublinReform_RascheKoenig_JDIB.pdf, Berlin 28.05.2018 [dostęp 22 kwietnia 2025 r.].

⁶¹ Odnosnie do potrzeb w 2025 r. zob. *UNHCR Projected Global Resettlement Needs*, 2025, <https://www.unhcr.org/sites/default/files/2024-05/projected-global-resettlement-needs-2025.pdf> [dostęp 28 kwietnia 2024 r.].

⁶² Art. 8 ust. 3 rozporządzenia 2024/1350.

działania UNHCR i odciążyć kraje pierwszego azylu. Liczba przesiedlanych osób powinna wzrastać w taki sposób, aby w dłuższej perspektywie czasowej państwa członkowskie udostępniały zwiększoną liczbę miejsc do przyjęć, których potrzebuje i o które wnioskuje UNHCR. Tymczasem rozporządzenie 2024/1350 nie tylko nie wymaga zwiększania „łącznej liczby osób”, lecz także przewiduje możliwość zaprzestania prowadzenia przez państwo członkowskie procedury przyjęć. Może do tego dojść na przykład wówczas, gdy państwo członkowskie uzna, „że łączna liczba przyjętych obywateli państw trzecich i bezpaństwowców przekracza jego wkład określony w unijnym planie przyjęć”⁶³.

Przedstawione zagadnienie jest ściśle związane z charakterem zobowiązań państw członkowskich UE do udziału w programach przyjęć. Dyskutowano o tym intensywnie podczas prac nad wnioskiem Komisji z 2016 r. O ile bowiem Parlament Europejski opowiadał się za obowiązkowymi i wiążącymi kwotami, o tyle Rada konsekwentnie broniła ich dobrowolnego i niewiążącego charakteru. Ostatecznie Parlament Europejski zgodził się na propozycje Rady⁶⁴. W rezultacie tego unijne ramy przyjęć wyróżniają trzy cechy: dobrowolny udział państw członkowskich, orientacyjny charakter liczby przyjęć oraz możliwość zaprzestania przyjęć⁶⁵. Powyższe cechy dodatkowo wzmacnia ustalenie rozporządzenia 2024/1350, że „nie ustanawia ono prawa obywateli państw trzecich i bezpaństwowców do ubiegania się o przyjęcie lub przyjęcie na terytorium państw członkowskich”, a także że „nie nakłada na państwa członkowskie obowiązku przyjęcia danej osoby”⁶⁶. W ten model unijnych przyjęć wpisuje się nadto komitetowa procedura doradcza wraz z Komitetem Wysokiego Szczebla ds. Przesiedleń i Przyjęć ze względów Humanitarnych (*High-Level Resettlement and Humanitarian Admission Committee*), gdyż w jego skład wchodzi nie

⁶³ Art. 9 ust. 11 pkt a rozporządzenia 2024/1350.

⁶⁴ European Council, *Note from the Presidency to the Permanent Representatives Committee on the Resettlement Framework Proposal*, 4.06.2018, <http://statewatch.org/news/2018/jun/eu-council-Resettlement-EP-Concessions-9596-18.pdf> [dostęp 10 kwietnia 2025 r.].

⁶⁵ Tym należy tłumaczyć treść chociażby motywu 27 rozporządzenia 2024/1350.

⁶⁶ Art. 1 ust. 2 i ust. 3 rozporządzenia 2024/1350.

tylko przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, Rady, KE, lecz także państw członkowskich UE⁶⁷.

3.1.2. REGIONY LUB PAŃSTWA TRZECIE W UNIJNYM PLANIE PRZYJĘĆ

Drugim obligatoryjnym elementem unijnego planu przyjęć jest „specyfikacja regionów lub państw trzecich w unijnym planie przyjęć”⁶⁸.

Wskazane zostały trzy podstawy tej specyfikacji, przy czym nie w sposób enumeratywny. Pierwszą podstawą ma być dokument UNHCR „Prognoza globalnych potrzeb w zakresie przesiedleń”⁶⁹, natomiast drugą podstawę mają determinować „możliwości poprawy środowiska ochrony i zwiększenia przestrzeni ochrony w państwach trzecich”, a trzecią „skala i treść zobowiązań w zakresie przesiedleń lub przyjęć ze względów humanitarnych podjętych przez państwa trzecie z myślą o zbiorowym przyczynianiu się do zaspokajania określonych przez UNHCR globalnych potrzeb w zakresie przesiedleń”⁷⁰.

Owa specyfikacja ma wyraźnie defensywny charakter i jako taka jest ukierunkowana na obronę państw członkowskich. Tej oceny nie zmieniają przytoczone podstawy jej dokonywania. Nie są one bowiem w żadnym wypadku przesądzające. Identyfikacja regionów lub krajów trzecich, z których ma nastąpić przyjęcie, została zaprojektowana jako złożony proces z udziałem kilku podmiotów, które wprawdzie mają określone uprawnienia, ale są ze sobą powiązane i współzależne. Specyfikacja regionów lub państw trzecich, z których ma nastąpić przyjęcie, jest jednym z uprawnień wykonawczych Rady⁷¹. Rada jednak nie ma w tym zakresie pełnej swobody decyzji, ponieważ to uprawnienie ma wykonać na podstawie wniosku Komisji. Swobody decyzji nie ma również Komisja, gdyż jej wniosek ma być przygotowany „z pełnym poszanowaniem orientacyjnych informacji zgłoszonych na zasadzie

⁶⁷ Art. 11 i art. 8 ust. 2 rozporządzenia 2024/1350. Zob. też motyw 42 rozporządzenia 2024/1350.

⁶⁸ Art. 8 ust. 3 pkt c rozporządzenia 2024/1350. Zob. też motywy 31 i 34.

⁶⁹ W tej podstawie można dostrzec nawiązanie do jednego z celów unijnych ram przyjęć. Zob. art. 3 pkt b rozporządzenia 2024/1350.

⁷⁰ Art. 4 rozporządzenia 2024/1350.

⁷¹ Motyw 31 rozporządzenia 2024/1350.

dobrowolności przez państwa członkowskie na forum Komitetu przed przedstawieniem tego wniosku”⁷². Wskazane orientacyjne informacje, które obejmować mają „szczegóły udziału państw członkowskich, w tym rodzaj przyjęcia i regiony lub państwa trzecie, z których ma nastąpić przyjęcie”, państwa członkowskie mają dobrowolnie przedkładać temu komitetowi⁷³.

Nie ulega więc wątpliwości, że procedura ustalenia regionów lub państw trzecich jest jednym z elementów zasady dobrowolności wnoszenia przez państwa członkowskie wkładu w wykonanie unijnego planu przyjęć⁷⁴. Zważywszy na sposób zdefiniowania przedmiotu rozporządzenia 2024/1350, należy ją uznać za przewodnią zasadę unijnych ram przyjęć. Procedura specyfikacji regionów czy państw trzecich jednakże pokazuje, że zakres tej zasady nie został ograniczony do samej decyzji państwa członkowskiego odnośnie do „wniesienia wkładu w wykonanie unijnego planu przyjęć”, ale obejmuje również poszczególne etapy wykonania tego planu. Dlatego pochodzenie osoby potrzebującej ochrony międzynarodowej z państwa czy regionu uwzględnionego w unijnym planie przyjęć jest wyjściowym kryterium jej kwalifikacji do przyjęć i brak takiego pochodzenia stanowi podstawę do odmowy ich dokonania.

4. AUTONOMICZNOŚĆ UNIJNYCH RAM PRZYJĘĆ OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH I BEZPAŃSTWOWCÓW

Powyższe cele i elementy strukturalizacji unijnych ram przyjęć wraz z zasadą dobrowolności pozwalają stwierdzić, że ramy te są w znacznej mierze autonomiczne wobec globalnego mechanizmu przyjęć uchodźców UNHCR. Wprawdzie deklarują one współpracę z UNHCR, niemniej

⁷² Motyw 34 rozporządzenia 2024/1350.

⁷³ Art. 1 ust. 4 rozporządzenia 2024/1350.

⁷⁴ *Ibidem*. Zob. też T. DE BOER, M. ZIECK, *The Legal Abyss of Discretion in the Resettlement of Refugees: Cherry-Picking and the Lack of Due Process in the EU*, «International Journal of Refugee Law» 32.1/2020, s. 54–85; G.S. GOODWIN-GILL, J. MCADAM, E. DUNLOP, *The Refugee in International Law*, Oxford 2021, s. 537.

ta współpraca nie determinuje ich szczegółowych rozwiązań. W konsekwencji tego spójność unijnych ram przyjęć z mechanizmem UNHCR dostrzec można niemal wyłącznie na poziomie deklaracji i w warstwie terminologicznej. Wątpliwości te wzmacnia analiza poszczególnych unijnych form przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych.

4.1. UNIJNE PRZESIEDLENIA OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH I BEZPAŃSTWOWCÓW

Wynikają one między innymi z celu przesiedlenia z rozporządzenia 2024/1350. Jest nim bowiem udzielenie ochrony międzynarodowej. Tymczasem w globalnym mechanizmie przesiedlenia daje możliwość trwałego rozwiązania sytuacji uchodźcy poprzez nabycie docelowo w drodze naturalizacji obywatelstwa państwa przyjmującego⁷⁵. Rozporządzenie 2024/1350 wprowadza stanowiąc o trwałym rozwiązaniu, ale tylko w dwóch miejscach. Po pierwsze, czyni to w motywie 3, stanowiąc między innymi, że unijne ramy przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych „powinny oferować obywatelom państw trzecich i bezpaństwowcom znajdującym się w najtrudniejszej sytuacji i wymagającym ochrony międzynarodowej dostęp do trwałego rozwiązania zgodnie z prawem Unii i prawem krajowym”.

Po drugie, w art. 2 ust. 1, stanowiącym definicję przesiedlenia. Polega ono na przyjęciu:

„na terytorium państwa członkowskiego, po skierowaniu przez Biuro UNHCR, obywatela państwa trzeciego i bezpaństwowca, z państwa trzeciego, do którego osoba ta została wysiedlona, przy czym:

- a. osoba ta kwalifikuje się do przyjęcia [...],
- b. nie mają do niej zastosowania podstawy do odmowy [...] oraz
- c. uzyskała ona ochronę międzynarodową zgodnie z prawem unijnym i krajowym i ma dostęp do trwałego rozwiązania”.

Rozporządzenie 2024/1350 nie wyjaśnia jednak, na czym ten „dostęp do trwałego rozwiązania” ma polegać. Wyjaśnia natomiast, na czym polega „uzyskanie ochrony międzynarodowej”, stanowiąc, że chodzi

⁷⁵ UNHCR, *Master Glossary of Terms*, Rev. 1, s. 186, <https://www.refworld.org/docid/42ce7d444.html> [dostęp 8 września 2024 r.]. UNHCR, *The 10-Point Plan in Action: Chapter 7, Solutions for Refugees*, <https://www.unhcr.org/50a4c17f9.pdf> [dostęp 8 września 2024 r.].

o uzyskanie „ochrony międzynarodowej zdefiniowanej w art. 3 pkt 3 rozporządzenia 2024/1347”⁷⁶.

Powyższe pominięcie *de facto* trwałego rozwiązania łączy się z sytuowaniem przesiedlenia w kontekście zarządzania nielegalną migracją, zapobiegania przyszłym sytuacjom masowego napływu i osiągania celów polityki zagranicznej UE⁷⁷. Klasyfikacja przesiedleń jako narzędzia zarządzania migracją (*migration management tool*)⁷⁸ przyczynia się nie tylko do zacierania różnic pomiędzy migracją a uchodźstwem, lecz także podważa ich humanitarny cel i charakter⁷⁹.

Opisane podejście do przesiedleń nie jest jednak odosobnione, gdyż przykładowo w Europejskim programie w zakresie migracji (*European Agenda on Migration*) również zostały one uznane za jeden z czterech

⁷⁶ Art. 2 ust. 2 rozporządzenia 2024/1350.

⁷⁷ Motywy: 4, 12, 30, a zwłaszcza 40 rozporządzenia 2024/1350. Zob. też motyw 9 rozporządzenia z wniosku Komisji z 2016 r. Por. M. INELI-CIGER, *Is Resettlement Still a Durable Solution? An Analysis in Light of the Proposal for a Regulation Establishing a Union Resettlement Framework*, «European Journal of Migration and Law» 24/2022, s. 54.

⁷⁸ Zob. *Resettlement of refugees. 11 Member States insist on using resettlement as «a tool for migration management and cooperation with third countries»*, <https://www.statewatch.org/news/2018/june/eu-resettlement-of-refugees-11-member-states-insist-on-using-resettlement-as-a-tool-for-migration-management-and-cooperation-with-third-countries/> (19.01.2025); Komunikat KE do PE i Rady, *W kierunku reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azyłowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy*, Bruksela, 6.04.2016 r., COM(2016) 197 final; zwraca na to uwagę m.in. *The EU Resettlement Framework: From a humanitarian pathway to a migration management tool?*, Discussion Paper, *European Migration and Diversity Programme*, 26 June 2018, https://www.epc.eu/content/PDF/180626_EUResettlement_KB.pdf [dostęp 24 stycznia 2025 r.].

⁷⁹ UNHCR niejednokrotnie zwracał uwagę na negatywne skutki tego zacierania, <https://www.unhcr.org/5df9f0417.pdf> [dostęp 25 stycznia 2025 r.]; UNHCR View point, «*Refugee*» or «*migrant*» – *Which is right?*, <https://www.unhcr.org/news/latest/2016/7/55df0e556/unhcr-viewpoint-refugee-migrant-right.html>. Co więcej, robi to również komitet wykonawczy UNHCR (Executive Committee of the UNHCR). Zob. UNHCR Executive Committee Conclusion No 67 (XLII), *Resettlement as an Instrument of Protection* (1991), <https://www.unhcr.org/en-my/578371524.pdf> [dostęp 9 stycznia 2025 r.].

flarów lepszego zarządzania migracją⁸⁰. Wydaje się, że wynika ono częściowo z potrzeby znalezienia podstaw prawnych ich regulacji na poziomie prawa UE. Dotychczas nie były one bowiem przewidziane we wspólnej polityce azylowej i imigracyjnej. Rozpoczęty w 1999 r. proces harmonizacji minimalnych standardów WESA nie obejmował przesiedleń uchodźców do UE⁸¹. Konsekwentnie, sztokholmski program przekształcenia WESA na lata 2010-2014 stanowił, że przesiedleni do państw członkowskich uchodźcy nie będą objęci żadnym z instrumentów prawnych WESA⁸². Natomiast zakwalifikowanie przesiedleń do środków umożliwiających obywatelom państw trzecich czy bezpaństwowcom ubieganie się o ochronę międzynarodową w ramach partnerstwa i współpracy z państwami trzecimi pozwoliło Komisji stwierdzić, że jej wniosek z 2016 r. „bazuje na art. 78 ust. 2 TFUE lit. d. (wspólne procedury) i g. (partnerstwo i współpraca z państwami trzecimi)”⁸³ i że w ten sposób zachowuje „spójność z dorobkiem w zakresie prawa azylowego”⁸⁴.

Uznanie „udzielenia ochrony międzynarodowej” za cel przesiedlenia zrodziło jednak obawy, że przesiedlenie w modelu przyjętym w rozporządzeniu 2024/1350 nie ma zapewniać trwałego rozwiązania. W konsekwencji tego zostało zbyt daleko przesunięte w kierunku tymczasowego zastąpienia kraju pierwszego azylu, pozostawiając z boku trwałe rozwiązanie⁸⁵. Zasadność powyższych obaw potwierdza fakt, że decyzja o przyznaniu ochrony międzynarodowej, o której mowa w definicji przesiedlenia, rodzi ten „sam skutek co decyzja o przyznaniu statusu uchodźcy lub statusu ochrony uzupełniającej, o których mowa w art.

⁸⁰ COM(2015) 240 final, s. 6.

⁸¹ Zob. Council of the EU, *Presidency Conclusions*, Tampere EC, 15-16 October 1999, 16 October 1999. Zob. także K. NUOTIO, *Twenty years later: the legacy of the Tampere Conclusions*, [w:] *20 Year Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, red. S. CARRERA, D. CURTIN, A. GEDDES, Florence 2020, s. 39-49.

⁸² Rada Europejska, *Program Sztokholmski – Otwarta i Bezpieczna Europa dla Dobrej i Ochrony Obywateli* (Dz. Urz. UE C 115 z 4.05.2010 r.).

⁸³ Wniosek Komisji z 2016 r., s. 6-7.

⁸⁴ *Ibidem*, s. 5.

⁸⁵ Uzasadnienie wniosku stanowi *explicite* o „uzyskaniu ochrony na tak długo, jak jest potrzebna”. Wniosek Komisji z 2016 r., s. 2.

13 lub 18 rozporządzenia 2024/1347, po przybyciu danej osoby na terytorium państwa członkowskiego⁸⁶. Oznacza to, że rozporządzenie 2024/1350 wykluczyło odrębność statusu osoby przesiedlonej od statusu osoby, której udzielono ochrony międzynarodowej, zgodnie z rozporządzeniem 2024/1347.

4.2. UNIJNE PRZYJĘCIA OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH I BEZPAŃSTWOWCÓW ZE WZGLĘDÓW HUMANITARNYCH

Poszerzenie form unijnych przyjęć o przyjęcia ze względów humanitarnych można, tak jak to zostało zaznaczone na wstępie, łączyć z koncepcją uzupełniających ścieżek przyjęć. W tym kontekście istotne okazało się zawarte w czerwcu 2018 r. częściowe, wstępne porozumienie polityczne w sprawie poszerzenia zakresu przedmiotowego wniosku Komisji z 2016 r.⁸⁷ Do tego porozumienia Komisja nawiązała w zaleceniu 2020/1364 w sprawie legalnych dróg uzyskania ochrony w UE: promowanie przesiedleń, przyjęć ze względów humanitarnych i innych uzupełniających dróg migracji⁸⁸.

Z perspektywy jednak doświadczeń unijnych regulacja przyjęć ze względów humanitarnych może sugerować nawiązanie do europejskich programów przyjęć ze względów humanitarnych (*Humanitarian Admissions Programmes*, HAPs)⁸⁹. Celem tych programów było zapewnienie możliwie jak najszybciej skutecznej ochrony znacznej liczbie osób, z reguły należących do określonej grupy lub określonej narodowości, poprzez ich identyfikację i przeniesienie do państwa członkowskiego UE. HAPs nie zastępowały procedur azylowych, ale mogły je uzupełniać w sytuacjach kryzysowych. Były one organizowane na poziomie

⁸⁶ Art. 9 ust. 15 rozporządzenia 2024/1350.

⁸⁷ Motyw 12 zalecenia (UE) 2020/1364 z 23 września 2020 r. w sprawie legalnych dróg uzyskania ochrony w UE: promowanie przesiedleń, przyjmowania ze względów humanitarnych i innych uzupełniających dróg migracji (Dz. Urz. UE L 317/13 z 1.10.2020 r.).

⁸⁸ *Ibidem*.

⁸⁹ Zob. <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022/41631-humanitarian-admission-programmes> [dostęp 28 marca 2025 r.].

krajowym przez państwa członkowskie w odpowiedzi na poważne sytuacje kryzysowe i konflikty zbrojne⁹⁰.

HAPs znalazły uznanie międzynarodowe, niemniej istnieją wątpliwości, na ile ich założenia realizuje rozporządzenie 2024/1350. Przyjęcia ze względów humanitarnych są bowiem dostępne dla obywateli państw trzecich i bezpaństwowców, którzy spełniają konkretne warunki. Osoby te muszą być przymusowo wysiedlone do innego państwa trzeciego. Następnie, muszą one spełniać, przynajmniej w oparciu o wstępną ocenę, kryteria kwalifikacji do przyjęcia i konsekwentnie nie mogą mieć do nich zastosowania podstawy odmowy przyjęcia. Co więcej, proces ich kwalifikacji musi się zakończyć uzyskaniem ochrony międzynarodowej lub statusu humanitarnego na mocy prawa krajowego⁹¹. Państwa członkowskie zaś mogą dokonać ich przyjęcia na swój wniosek lub po uzyskaniu odpowiedniego skierowania z Agencji UE ds. Azylu (UEAA), UNHCR lub z innego organu międzynarodowego⁹².

4.3. UNIJNE PRZYJĘCIA OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH I BEZPAŃSTWOWCÓW W SYTUACJI KRYZYSOWEJ

Blizsze idei HAPs wydają się przyjęcia w sytuacji kryzysowej (*Emergency Admission*). Rozstrzygający jest w tym wypadku stan „sytuacji kryzysowej”, a więc wówczas, gdy chodzi o przyjęcie „osób, które wymagają pilnej ochrony prawnej lub fizycznej lub natychmiastowej opieki medycznej”⁹³. Warto zauważyć, że przytoczona definicja „sytuacji kryzysowej” nie jest tożsama z definicją takiej sytuacji w rozporządzeniu

⁹⁰ Przykładem takiej sytuacji może być wybuch wojny domowej w Syrii (2010) czy kryzys w Afganistanie spowodowany przejęciem władzy przez Talibów (2021). Opis podjętych działań w ramach HAPs zob. <https://euaa.europa.eu/asylum-report-2022/41631-humanitarian-admission-programmes>; szerzej zob. E.H. MORAWSKA, *Refugee Resettlement Capacity...*, s. 40 i n.

⁹¹ Art. 2 ust. 3 w zw. z art. 9 ust. 17 rozporządzenia 2024/1350; zgodnie z art. 9 ust. 14 rozporządzenia 2024/1350 taka decyzja staje się skuteczna po przybyciu danej osoby na terytorium państwa członkowskiego.

⁹² Art. 2 ust. 3 rozporządzenia 2024/1350.

⁹³ Art. 2 pkt 4 rozporządzenia 2024/1350.

2024/1359⁹⁴. Rozporządzenie 2024/1350 definiuje zatem „sytuację kryzysową” w sposób autonomiczny. Same zaś przyjęcia w sytuacji kryzysowej, jak zauważono wcześniej, odbywać się mają w drodze przesiedleń lub przyjęć ze względów humanitarnych.

Kluczowa w ich wypadku jest pilna potrzeba zapewnienia ochrony czy opieki medycznej. Skutkuje ona bowiem tym, że państwa członkowskie mają „starać się” dokonać „rozstrzygnięcia” co do przyjęcia możliwie jak najszybciej, ale nie później niż w ciągu miesiąca od rejestracji wniosku⁹⁵. Jest to istotne „przyspieszenie” procedury przyjęcia, gdyż zasadniczo państwo członkowskie ma na podjęcie decyzji maksymalnie siedem miesięcy od rejestracji wniosku, przy czym może ten okres przedłużyć o dalsze trzy miesiące „w przypadku złożonych kwestii faktycznych lub prawnych”⁹⁶.

Pilna potrzeba zapewnienia ochrony czy opieki medycznej pozwala też na dokonanie przyjęcia „niezależnie od regionów lub państw trzecich, z których mają nastąpić przesiedlenia lub przyjęcia ze względów humanitarnych”⁹⁷. Co więcej, konieczność zapewnienia ochrony czy opieki medycznej zobowiązuje państwo członkowskie do organizacji „szybkiego transferu obywatela państwa trzeciego czy bezpaństwowca po dacie pozytywnego rozstrzygnięcia” odnośnie do przyjęcia. Rozporządzenie 2024/1350 nie określa jednak dokładnie czasu, w którym ten transfer ma być dokonany. Można tylko dodać, że w przypadku „zwykłych” przyjęć wjazd na terytorium państwa przyjmującego ma mieć „miejsce jak najszybciej i nie później niż 12 miesięcy od daty rozstrzygnięcia”⁹⁸.

⁹⁴ Rozporządzenie (UE) 2024/1359 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. Urz. UE L z 22.05.2024 r., 2024/1359); zob. art. 1 pkt 4 rozporządzenia 2024/1350.

⁹⁵ Art. 9 ust. 10 rozporządzenia 2024/1350.

⁹⁶ Art. 9 ust. 9 rozporządzenia 2024/1350.

⁹⁷ Art. 8 ust. 5 rozporządzenia 2024/1350.

⁹⁸ Art. 9 ust. 20 rozporządzenia 2024/1350.

4.4. UNIJNE PRZYJĘCIA OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH I BEZPAŃSTWOWCÓW W SYTUACJI NIEPRZEWIDZIANEGO KRYZYSU HUMANITARNEGO

Pilność zapewnienia ochrony czy opieki medycznej w ramach przyjęć w sytuacji kryzysowej ma swoje granice i nie jest czymś, co z założenia ma pojawiać się niespodziewanie i w sposób zaskakujący. Przypomnieć bowiem należy, że „odsetek osób”, które mają być objęte przyjęciami w sytuacji kryzysowej, ustalony ma być w dwuletnim unijnym planie przyjęć w ramach „łączonej liczby osób”⁹⁹. Trudno z dwuletnim wyprzedzeniem ustalić pojawienie się szybko, niespodziewanie i w sposób zaskakujący sytuacji wymagających pilnej organizacji przyjęć.

Z analizy rozporządzenia 2025/1350 wynika, że temu celowi służyć mają nie tyle przyjęcia w sytuacjach kryzysowych, co przyjęcia w sytuacji zaistnienia „nowych okoliczności, takich jak nieprzewidziany kryzys humanitarny występujący poza regionami lub państwami trzecimi, o których mowa w unijnym planie przyjęć”¹⁰⁰. Rozporządzenie 2024/1350 nie precyzuje jednak, na czym mógłby polegać ten „nieprzewidziany kryzys humanitarny”. Nie ulega jednak wątpliwości, że chodzi o sytuacje nadzwyczajne¹⁰¹.

W reakcji na tę sytuację Rada, na wniosek Komisji, będzie mogła dodać region lub państwo trzecie objęte tą sytuacją do unijnego planu przyjęć¹⁰². Ta zmiana zaś może wymagać realokacji istniejących wkładów lub wniesienia nowych wkładów¹⁰³. Decyzja wykonawcza Rady będzie nadto musiała zostać poprzedzona specjalnym posiedzeniem Komitetu Wysokiego Szczebla ds. Przesiedleń i Przyjęć Humanitarnych, na którym omówiona zostanie kwestia ewentualnego i dobrowolnego przyjęcia przez państwa członkowskie osób znajdujących się w takiej sytuacji¹⁰⁴. Powtórzyć należy, że ta komitetowa procedura doradcza wpisuje się w tradycyjną dobrowolność i uznaniowość państw członkowskich

⁹⁹ Motyw 31 i art. 8 ust. 3 rozporządzenia 2024/1350.

¹⁰⁰ Art. 8 pkt 6 i art. 11 ust. 6 rozporządzenia 2024/1350. Zob. także motywy 33 i 34.

¹⁰¹ Motyw 27 *in fine* rozporządzenia 2024/1350.

¹⁰² Art. 8 ust. 6 rozporządzenia 2024/1350.

¹⁰³ Motyw 33 rozporządzenia 2024/1350.

¹⁰⁴ Motyw 34 rozporządzenia 2024/1350.

odnośnie do partycypacji w unijnych ramach przyjęć obywateli państw trzecich i bezpaństwowców¹⁰⁵.

UWAGI KOŃCOWE

Przesiedlenia oraz uzupełniające ścieżki przyjęć mają na celu okazanie międzynarodowej solidarności z krajami przyjmującymi większość uchodźców na świecie oraz zapewnienie trwałej ochrony najbardziej narażonym spośród nich. Humanitaryzm w wymiarze międzypaństwowym i indywidualnym leży u podstaw tego mechanizmu międzynarodowej ochrony uchodźców. Z dokonanej analizy prac nad rozporządzeniem 2024/1350 wynika, że ten aspekt przesiedleń, jak i w ogóle uzupełniających ścieżek przyjęć był w pewnym zakresie w nich poruszany. Jego głównym orędownikiem był Parlament Europejski. Już bowiem w 2016 r. Parlament uznał przesiedlenia za jedną z form propagowania „solidarności zewnętrznej” i wyraził przekonanie, że „działania na rzecz budowy potencjału i działania związane z przesiedleniami należy zintensyfikować i realizować wspólnie z państwami trzecimi, w których przebywa duża liczba uchodźców”¹⁰⁶.

Nawiązanie do humanitaryzmu i podstawowych wartości w kontekście przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych dostrzec można w samym rozporządzeniu 2024/1350. Deklaruje ono, że 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”¹⁰⁷. Szczegółowe jego postanowienia nie rozwijają jednak powyższej deklaracji i przedkładają zasadę dobrowolności nad humanitaryzm. Dlatego państwa członkowskie mają

¹⁰⁵ Szerzej zob. A.M.F. PASARÍN, R. DEHOUSSE, J.P. PLAZA, *Comitology: the strength of dissent*, «Journal of European Integration» 43.3/2020, s. 311-330.

¹⁰⁶ Rezolucja PE z 12 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji (2015/2095(INI)).

¹⁰⁷ Motyw 46 rozporządzenia 2024/1350.

szeroki margines uznania, poczynsz od decyzji o udziale w unijnych ramach przyjęć, po swobodę w określeniu kryteriów kwalifikacji do nich i minimalne zobowiązania proceduralne. Powyższe rozwiązania zapadły w konkretnym kontekście politycznym. Był on zdeterminowany coraz bardziej radykalną retoryką antychodźczą niektórych grup politycznych w UE, która potęgowała ryzyko nieprzystąpienia niektórych państw członkowskich do unijnych ram przyjęć. Wprawdzie przywódcy UE często mówią o konieczności zwiększenia bezpiecznych i prawnych dróg ochrony (*safe and legal pathways to protection*)¹⁰⁸, ale w rzeczywistości wiele programów przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych zostało w ostatnich latach ograniczonych, zawieszonych lub wstrzymanych na czas nieokreślony¹⁰⁹. Co więcej, podczas *Global Refugee Forum* w 2023 r. spośród 27 państw członkowskich tylko 14 państw zobowiązało się do udziału w programach przesiedleń w 2024 i 2025 r. Stanowiło to spadek w porównaniu z 17 państwami, które podjęły takie zobowiązania na 2023 r. Spowodowało oczywistą redukcję miejsc dla przesiedleń w UE z 30 tys. obiecanych w 2020 r. do 15 tys. w 2024 r., mimo że potrzeby w zakresie przesiedleń wzrosły o 67% w ciągu ostatnich czterech lat¹¹⁰. W konsekwencji powyższej sytuacji państwa członkowskie

¹⁰⁸ Zob. np. rezolucję PE z 18 kwietnia 2018 r. w sprawie postępów w zakresie globalnych porozumień ONZ w sprawie bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji oraz w sprawie uchodźców (2018/2642(RSP)). Warto też zwrócić uwagę na inicjatywę Y. Johansson, byłej komisarz UE ds. wewnętrznych, która stawiając przesiedlenia wysoko w agendzie azyłowej, zorganizowała trzy fora wysokiego szczebla na temat przesiedleń, odpowiednio w 2021, 2022 i 2023 r., z udziałem państw członkowskich, partnerów międzynarodowych, organizacji społeczeństwa obywatelskiego, UNHCR i IOM, zachęcając państwa członkowskie do wniesienia wkładu w te wysiłki. Zob. European Commission (2023, December 15). EU announces 61,000 new resettlement and humanitarian admission places at the Global Refugee Forum, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_23_6633 [dostęp 20 stycznia 2025 r.].

¹⁰⁹ Stosunkowo najnowsza informacja o zawieszeniu programów przesiedleń zob. P. KULPOK, *Belgia zawiesza program przesiedleń uchodźców*, «Euroactiv.PL» z 27 marca 2025 r.; <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/belgia-zawiesza-program-przesiedlen-uchodzcow/> [dostęp 28 marca 2025 r.].

¹¹⁰ Ponadto państwa członkowskie zobowiązały się do przyjęcia 15 tys. osób w ramach programów przyjmowania ze względów humanitarnych, które pozwalają na pilną ewakuację osób znajdujących się w trudnej sytuacji w następstwie kryzysu

zapewniają jedynie mniej niż 1% miejsc dla uchodźców zidentyfikowanych przez UNHCR¹¹¹.

Powyższa sytuacja dowodzi zarzucenia przez UE i państwa członkowskie zasady podziału obciążeń i odpowiedzialności między państwami w ramach międzynarodowej ochrony uchodźców. Jej miejsce coraz wyraźniej zajmuje solidarność „wewnętrzna” państw członkowskich i eksternalizacja zarządzania migracją i uchodźcami. Prowadzi to do utrwalenia długotrwałego, nieproporcjonalnego podziału obciążeń i obowiązków w dziedzinie międzynarodowej ochrony uchodźców między bogatymi i wysoko rozwiniętymi państwami a państwami o niskich dochodach i słabo rozwiniętymi, kosztem tych ostatnich¹¹².

UNIJNE RAMY PRZYJĘĆ OBYWATELI PAŃSTW TRZECICH
I BEZPAŃSTWOWCÓW Z PERSPEKTYWY ZASADY PODZIAŁU OBCIĄŻEŃ
I ODPOWIEDZIALNOŚCI W MIĘDZYNARODOWEJ OCHRONIE
UCHODźCÓW

Streszczenie

W ciągu ostatniej dekady państwa członkowskie UE stanęły w obliczu kilku poważnych kryzysów. Jednym z nich był kryzys migracyjny i uchodźczy. Był to największy kryzys humanitarny w Europie od zakończenia II wojny światowej, a jego skutki są odczuwalne do dziś. Ujawnił on również wiele niedociągnięć w globalnym systemie międzynarodowej ochrony uchodźców. Jednym z nich jest brak skutecznego mechanizmu podziału obciążeń i odpowiedzialności za uchodźców między państwami. Państwa członkowskie UE pozostają w tyle pod względem liczby miejsc przesiedleńczych oferowanych uchodźcom. Chociaż WESA zawiera katalog praw proceduralnych i materialnych przysługujących osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową, przesiedlenia odbywały się w próżni prawnej ze względu na ich w dużej mierze uznaniowy i dobrowolny charakter. Sytuację tę

humanitarnego. Zob. *Directorate-General for Migration and Home Affairs, Pledges submitted by the Member States for 2024-2025*, https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2023-12/Resettlement%20pledges%20submitted%20by%20Member%20States%20for%202024-2025_en.pdf [dostęp 14 stycznia 2025 r.].

¹¹¹ Joint Statement, *Adoption of the Union Resettlement Framework*, <https://www.share-network.eu/articles-and-resources/joint-statement-urf> [dostęp 14 stycznia 2025 r.].

¹¹² UNHCR, *Global Compact on Refugees, Indicator Report 2023*, November 2023.

zmienić ma rozporządzenie UE ustanawiającego unijne ramy przesiedleń i przyjmowania uchodźców w sytuacjach nadzwyczajnych. Jest to jeden z instrumentów prawnych Paktu o migracji i azylu z 2024 r. Celem artykułu jest ustalenie czy przyjęte rozporządzenie uwzględniło mechanizm sprawiedliwego podziału obciążeń i odpowiedzialności za uchodźców między państwami, a zwłaszcza odciążenia w tym względzie państw najbiedniejszych i najbardziej obciążonych. Artykuł stawia więc pytanie czy przyjęte rozporządzenie wpisuje się w humanitarny charakter przesiedleń czy raczej utrzymując tradycyjną dobrowolność i uznaniowość państw członkowskich w tym obszarze realizuje pragmatyczne podejście ukierunkowane na kontrolę granic zewnętrznych i wzmocnienie „twierdzy Europa”.

THE EU RESETTLEMENT AND HUMANITARIAN ADMISSION FRAMEWORK FROM THE PERSPECTIVE OF THE PRINCIPLE OF RESPONSIBILITY SHARING IN INTERNATIONAL REFUGEE PROTECTION

Summary

Over the past decade, EU Member States have faced several serious crises. One of them was the migration and refugee crisis, which has been the largest humanitarian crisis in Europe since the end of World War II, and its effects are still being felt today. It also revealed numerous shortcomings in the global system of international protection for refugees. One of these defects is the lack of an effective mechanism for distributing the burden and responsibility for refugees between the countries concerned. EU Member States are lagging behind in terms of the number of resettlement places offered to refugees. Although the Common European Asylum System contains a catalogue of procedural and substantive rights for persons seeking international protection, resettlement has taken place in a legal vacuum due to its largely discretionary and voluntary nature. This situation is due to changes under EU regulations that establish an EU framework for the resettlement and reception of refugees in emergency situations. The regulation is one of the legal instruments of the 2024 Pact on Migration and Asylum. This article aims to determine whether the new regulation considers the mechanism for a fair distribution of the burden and responsibility for refugees between countries, particularly the relief of the poorest and most burdened countries. Thus, the question is whether the new regulation complies with the humanitarian nature of resettlement or pursues a pragmatic approach to strengthen and control the external borders of “Fortress Europe,” thereby maintaining the traditional voluntary and discretionary nature of Member States’ actions in this area.

Słowa kluczowe: uchodźcy; przesiedlenia; unijne ramy przyjęć; zasada podziału obciążeń i odpowiedzialności; UNHCR.

Keywords: refugees; resettlement; EU admission framework; the burden-sharing and responsibility principle; the UNHCR.

Literatura

- BADELL D., *The EU, migration and contestation: the UN Global Compact for migration, from consensus to dissensus*, «Global Affairs» 6.4-5/2020, s. 347-362.
- BALDOUMAS A., ROEMBURG E. VAN, TRUSCOTT M., *Welcome, Support, Pledge, Resettle. Responsibility sharing in the Global Compact on Refugees*, «Oxfam Briefing Note» grudzień 2019, s. 1-15.
- BOER T. DE, ZIECK M., *The Legal Abyss of Discretion in the Resettlement of Refugees: Cherry-Picking and the Lack of Due Process in the EU*, «International Journal of Refugee Law» 32.1/2020, s. 54-85.
- CHIMNI B.S., *From Resettlement to Involuntary Repatriation: Towards A Critical History of Durable Solutions to Refugee Problems*, «Refugee Survey Quarterly» 23.3/2004, s. 55-73.
- COSTELLO C., *It need not be like this*, «Forced Migration Review» 51/2016, s. 12-17.
- DOYLE M.W., *Responsibility Sharing: From Principle to Policy*, «International Journal of Refugee Law» 30.4/2018, s. 618-622.
- GARLICK M., *The Sharing of Responsibilities for the International Protection of Refugees*, [w:] *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, red. C. COSTELLO et al., Oxford 2021, s. 463-482.
- GOODWIN-GILL G.S., MCADAM J., DUNLOP E., *The Refugee in International Law*, Oxford 2021.
- HASHIMOTO N., *Refugee Resettlement as an Alternative to Asylum*, «Refugee Survey Quarterly» 37.2/2018, s. 162-186.
- HATHAWAY J.C., *The Architecture of the UN Refugee Convention and Protocol*, [w:] *The Oxford Handbook of International Refugee Law*, red. C. COSTELLO, M. FOSTER, J. MCADAM, Oxford 2021, s. 171-185.
- HATHAWAY J.C., *The Rights of Refugees under International Law*, Cambridge 2021.
- INELI-CIGER M., *Is Resettlement Still a Durable Solution? An Analysis in Light of the Proposal for a Regulation Establishing a Union Resettlement Framework*, «European Journal of Migration and Law» 24/2022, s. 27-55.
- INELI-CIGER M., *The Global Compact on Refugees and Burden Sharing: Will the Compact Address the Normative Gap Concerning Burden Sharing?*, «Refugee Survey Quarterly» 38.2/2019, s. 115-138.
- MARINONI F., *The EU's Externalisation of Borders in Morocco: Historical Path and Main Consequences*, «The SquarePaper» 2023, s. 1-15.

- MARTIN S.F., DAVIS R., BENTON G., WALIANY Z., *International Responsibility-Sharing for Refugees*, «Geopolitics, History, and International Relations» 11.1/2019, s. 59-91.
- MICHALSKA K., *Trzy wymiary polityki azylowej i burden-sharing: między obowiązkiem a interesem*, «Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny» 161.3/2016, s. 53-79.
- MICHALSKA K., PAWŁOWSKI M., *Znaczenie umowy z Libią w polityce migracyjnej Włoch*, «Biuletyn Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych» 20(1952)/2020, 10 lutego 2020, s. 1-2.
- MORAWSKA E.H., *The Process of Implementing the Idea of Refugee Resettlement as a Permanent Solution to the Global Refugee Protection regime (1921-1946)*, «Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych» 67.3/2023, s. 40-64.
- MORAWSKA E.H., *Refugee Resettlement Capacity of the EU Member States: past experiences and new challenges*, «Europejski Przegląd Prawa i Stosunków Międzynarodowych» 70.2/2024, s. 25-40.
- NUOTIO K., *Twenty years later: the legacy of the Tampere Conclusions*, [w:] *20 Year Anniversary of the Tampere Programme. Europeanisation Dynamics of the EU Area of Freedom, Security and Justice*, red. S. CARRERA, D. CURTIN, A. GEDDES, Florence 2020, s. 39-49.
- OVACIK G., INELI-CIGER M., ULUSOY O., *Taking Stock of the EU-Turkey Statement in 2024*, «European Journal of Migration and Law» 26/2024, s. 154-178.
- PACCIARDI A., BERNDTSSON J., *EU Border Externalisation and Security Outsourcing: Exploring The Migration Industry in Libya*, «Journal of Ethnic and Migration Studies» 48.17/2020, s. 4010-4028.
- PASARÍN M.F., DEHOUSSE R., PLAZA J.P., *Comitology: the strength of dissent*, «Journal of European Integration» 43.3/2020, s. 311-330.
- ROMANO A., *The External Dimension and Access to International Protection in the European Union: Resettlement and Humanitarian Visas*, [w:] *The External Dimension of EU Migration and Asylum Policies. Border Management, Human Rights and Development Policies in the Mediterranean Area*, red. M. KOTZUR, D. MOYA, Ü. SEZGI SÖZEN, A. ROMANO, Baden-Baden 2020, s. 97-120.
- RESLOW N., *The Role of Third Countries in EU Migration Policy: The Mobility Partnerships*, «European Journal of Migration and Law» 14.4/2012, s. 393-415.
- SAVINO M., *Refashioning Resettlement: from Border Externalisation to Legal Pathways for Asylum*, [w:] *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, red. S. CARRERA, A. PIETER LEONHARD DEN HERTOOG, M. PANIZZON, D. KOSTAKOPOULOU, The Netherlands 2018, s. 81-104.
- TAN N.F., *The End of Protection: The Danish 'Paradigm Shift' and the Law of Cession*, «Nordic Journal of International Law» 90.1/2021, s. 60-85.

- TOMETTEN C., *Resettlement, Humanitarian Admission, and Family Reunion: The Intricacies of Germany's Legal Entry Regimes for Syrian Refugees*, «Refugee Survey Quarterly» 37.2/2018, s. 187-203.
- TROJANOWSKA-STRZĘBOSZEWSKA M., *Strategie kontroli granicznych – uwarunkowania zmian oraz ich wpływ na naturę współczesnych granic*, «Pogranicze. Polish Borderlands Studies» 6.2/2018, s. 83-102.
- TÜRK V., *The Promise and Potential of the Global Compact on Refugees* «International Journal of Refugee Law» 30.4/2018, s. 575-583.
- WĘC J., *Fiasko reformy polityki migracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w latach 2015-2020. Analiza krytyczna*, «Politeja» 87.6/2023, s. 25-44.