



Council of the
European Union

Brussels, 28 October 2016
(OR. en, pl)

13841/16

Interinstitutional File:
2016/0133 (COD)

ASILE 65
CODEC 1556
INST 453
PARLNAT 318

COVER NOTE

From:	Polish Sejm
date of receipt:	26 October 2016
To:	General Secretariat of the Council
No. prev. doc.:	ST 8715/1/16 REV 1, COM(2016) 270 final/2
Subject:	Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) [doc. ST 8715/1/16 REV 1 ASILE 11 CODEC 613 - COM(2016) 270 final/2] - Reasoned opinion ¹ on the application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality

Delegations will find attached the above mentioned reasoned opinion of the Polish Sejm.

¹ Translation(s) of the opinion may be available on the Interparliamentary EU Information Exchange website (IPEX) at the following address: <http://www.ipex.eu/IPEXL-WEB/search.do>



Marszałek Sejmu
Rzeczypospolitej Polskiej

Warszawa, dnia 26 października 2016 r.

Szanowny Panie Premierze,

Zgodnie z postanowieniami Traktatu z Lizbony, w załączeniu przesyłam przyjętą na 28. posiedzeniu Sejmu RP w dniu 21 października 2016 r. uzasadnioną opinię w sprawie niezgodności z zasadą subsydiarności:

- projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (COM(2016) 270 wersja ostateczna).

Proszę przyjąć wyrazy głębokiego szacunku,

/-/ Marek Kuchciński

Pan
Robert Fico

Premier
Republiki Słowackiej

UCHWAŁA
SEJMU RZECZYPOSPOLITEJ POLSKIEJ

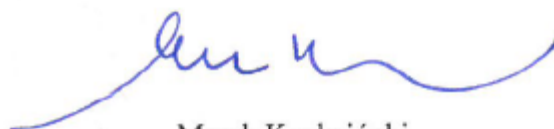
z dnia 21 października 2016 r.

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

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

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

MARSZAŁEK SEJMU



Marek Kuchciński

Uzasadniona opinia Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 21 października 2016 r. zawierająca powody, dla których Sejm uznaje, że projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca nie jest zgodny z zasadą pomocniczości

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

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

Na przewidywany mechanizm ma składać się automatyczny system, do którego wprowadzane będą aplikacje azyłowe. Korekcyjny mechanizm przydziału ma być uruchamiany automatycznie na korzyść danego państwa członkowskiego za każdym razem, gdy liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, za które dane państwo członkowskie jest odpowiedzialne na podstawie kryteriów określonych w projektowanym rozporządzeniu, po dodaniu do liczby osób faktycznie przesiedlonych przekroczy próg 150%

„liczby odniesienia”. Tzw. liczba odniesienia (art. 34 ust. 3) dla poszczególnych państw członkowskich będzie tworzona corocznie na podstawie zastosowania „klucza odniesienia” (art. 35) właściwego dla danego państwa członkowskiego w odniesieniu do liczby wniosków azylowych, za które dane państwo członkowskie było odpowiedzialne oraz na podstawie liczby osób, które dane państwo przyjęło w ramach przesiedleń. System będzie wyliczał procent aplikacji, za które każde państwo członkowskie będzie odpowiedzialne. Liczba odniesienia będzie oparta na dwóch kryteriach: liczbie ludności danego państwa członkowskiego (50% współczynnika ważenia) oraz całkowitym PKB danego kraju (50% współczynnika ważenia).

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

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

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

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

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

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

Jednocześnie w ocenie Sejmu wprowadzenie regulacji przewidującej tzw. solidarność finansową i zobowiązanie do wpłat tzw. wkładu solidarnościowego w przypadku czasowego wstrzymania przez państwo członkowskie swojego udziału w korekcyjnym mechanizmie przydziału należy rozumieć raczej jako karę finansową dla tych państw UE, które odmawiają przyjęcia migrantów, oraz próbę wywarcia nacisku na państwa członkowskie niechętne wobec przyjmowania uchodźców w ramach zautomatyzowanego mechanizmu przydziału. Kwotę tzw. wkładu solidarnościowego w wysokości 250 000 euro za każdą osobę ubiegającą

się o udzielenie ochrony międzynarodowej, wypłacaną państwu członkowskiemu uznanemu finalnie za odpowiedzialne za rozpatrzenie danego wniosku, należy ocenić jako szczególnie wysoką. Ponadto, zgodnie z art. 37 ust. 3 projektowanego rozporządzenia, państwo członkowskie, które zdecyduje się czasowo nie uczestniczyć w korekcyjnym mechanizmie przydziału, zostanie poinformowane o liczbie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, dla których w innym wypadku byłoby ono państwem przydziału, dopiero na koniec okresu dwunastu miesięcy nieuczestniczenia w korekcyjnym mechanizmie przydziału. Regulacja ta oznacza, że państwo członkowskie dopiero po zakończeniu okresu nieuczestniczenia w korekcyjnym mechanizmie przydziału otrzyma informację o skutkach finansowych powstrzymania się od partycypacji w mechanizmie. Rozwiązanie to pozbawia państwo członkowskie możliwości monitorowania wysokości wkładu solidarnościowego. Biorąc pod uwagę szczególnie wysoką kwotę jednostkową do obliczania wkładu solidarnościowego oraz w świetle dotychczasowych doświadczeń możliwą dużą skalę przyszłych migracji, projektowane rozwiązanie może potencjalnie prowadzić do skutków finansowych niemożliwych do udźwignięcia dla danego państwa członkowskiego.

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

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

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

Warsaw, 26th October 2016

Dear Mr Prime Minister,

According to the provisions of the Lisbon Treaty I hereby enclose reasoned opinion on non-compliance with the principle of subsidiarity of:

- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) (COM(2016) 270 final) adopted on the 28th session of the Polish Sejm on 21th of October 2016.

I would like to inform that the email address: eudoc@sejm.gov.pl is the main one to contact, when the discussion about subsidiarity rule is provided.

Please accept assurances of my highest esteem,

/-/ Marek Kuchciński

Mr Robert Fico

*Prime Minister
Republic of Slovakia*

RESOLUTION
OF THE SEJM OF THE REPUBLIC OF POLAND

of 21 October 2016

**declaring the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council
establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State
responsible for examining an application for international protection lodged in one of
the Member States by a third-country national or a stateless person
as incompatible with the principle of subsidiarity**

Pursuant to Article 148cc of the Standing Orders of the Sejm, the Sejm of the Republic of Poland finds that the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) (COM(2016) 270 final) is incompatible with the principle of subsidiarity as referred to in Article 5(3) of the Treaty on European Union. This proposal infringes the principle of subsidiarity since the proposed regulation does not guarantee that the objectives of the proposed action would be better achieved at the European Union level than by measures taken at the national level. The reasoned opinion stating the reasons why the Sejm considers that the proposal does not comply with the principle of subsidiarity is annexed to this Resolution.

**Reasoned opinion of the Sejm of the Republic of Poland of 21st of October 2016
presenting the reasons for which the Sejm considers that the Proposal for a Regulation
of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms
for determining the Member State responsible for examining an application for
international protection lodged in one of the Member States by a third country national
or a stateless person is incompatible with the principle of subsidiarity**

The Sejm of the Republic of Poland finds that the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast) (COM(2016) 270 final) is incompatible with the principle of subsidiarity as referred to in Article 5(3) of the Treaty on European Union (TUE). This proposal infringes the principle of subsidiarity since the proposed regulation does not guarantee that the objectives of the proposed action would be better achieved at the European Union level instead of measures taken at the national level.

The declared objective of the proposed regulation is to offer a solution in cases when a Member State is confronted with a disproportionate number of applications for international protection for which it is responsible under the proposed regulation. This objective is to be achieved by introducing a mechanism of redistribution of refugees among Member States – the so-called corrective allocation mechanism (Article 34-36 of Chapter VII of the proposed regulation entitled “Corrective Allocation Mechanism”), which will offer the possibility to automatically trigger the instrument in response to migratory pressure, in exceptional and emergency situations.

The prospective mechanism is to be composed of an automated system, to which asylum applications would be accessed. The corrective allocation mechanism is to be triggered automatically in favour of a Member State each time when the number of applications for international protection for which such a Member State is responsible on the basis of the criteria set out in the proposed regulation, plus the number of persons effectively resettled, exceeds the threshold of 150% of the “reference number”. The so-called reference number (Article 34(3)) will be established annually for each Member State by applying the “reference key” (Article 35) customised for each Member State in view of the number of asylum

applications for which the Member State has been the responsible Member State, and on the basis of the number of people that the Member State has accepted for resettlement. The system will calculate the percentage of applications for which each Member State will be responsible. The reference number will be based on two criteria: the size of the population of the Member State (50% of the weighting index) and the total GDP of the Member State (50% of the weighting index).

As of the triggering of the mechanism, all new applications lodged with the Member State experiencing migratory pressure, following the admissibility check, but before the Dublin check, will be allocated to other Member States that are below the threshold of 100% of the reference number.

Moreover, according to the provisions of Article 37 of the proposed regulation, each Member State will have the possibility to temporarily halt its participation in the corrective allocation mechanism. Such an intention will have to be notified via the abovementioned automated system. In the case of temporary suspension, the Member State will have to make the so-called solidarity contribution (Article 37(3)) in the amount of EUR 250,000 for each applicant for whom it would otherwise have been the Member State responsible under the corrective allocation mechanism.

In the opinion of the Sejm, the proposal will not allow to fulfil the abovementioned objective better – within the meaning of Article 5(3) TEU and Article 5 of Protocol (No 2) on the Application of the Principles of Subsidiarity and Proportionality enclosed to TEU and the Treaty on the Functioning of the EU (TFEU) – than the Member States applying their national regulations.

The Sejm emphasises that the solution described as the so-called reference key does not take into account the scale of involvement of individual Member States in operational support granted to other Member States or the fact that a Member State may encompass a section of EU external border, nor does it take into account the hosting and integration capacities of Member States. All these elements are, though, of significant importance for assessing the current and potential burden borne by Member States in the context of the migration crisis.

Also, although the use of automated allocation of persons seeking international protection between the Member States may guarantee order in terms of quantitative management of migratory flows, it will lead to lowering of management standards in terms of quality. To use a hypothetical example: let us assume that as a result of using the automated corrective allocation mechanism Poland would be obliged to admit applicants seeking international protection. Let us assume that such applicants enter in a Member State located

far away from Poland, from that State's neighbouring country. Shortly after, it might be the case that Poland would have to deal with a significant migration pressure from citizens of Poland's neighbouring country, exceeding the Polish asylum system capabilities. As a result of using the automated corrective allocation mechanism, the asylum seekers coming from Poland's neighbouring country would be sent away to more remote Member States. A better solution is to host asylum seekers in the Member State neighbouring the country of origin, e.g. due to wider availability of interpreters of the language of the neighbouring country in comparison to a more remote Member State, closer cultural ties and knowledge of the neighbouring country's situation. This will facilitate the process of granting international protection and integration activities in the future.

In the Sejm's opinion, the use of the automated corrective allocation mechanism may lead to sending applicants for international protection to Member States located further away from their country of origin in order to process their applications for international protection. Meanwhile, in order to make the examination of the application process more efficient, it would be better if such applications were examined by the Member States located closer to the country of origin of applicants for international protection, in particular by the Member State neighbouring the country of origin.

The Sejm believes that the introduction of a regulation providing for the so-called financial solidarity and the obligation to make the so-called solidarity contribution if a Member State decides to temporarily suspend its share in the corrective allocation mechanism should be understood as a financial fine for those EU countries which refuse to admit the migrants and an attempt to put pressure on the Member States reluctant to admit refugees under the automated system for allocation mechanism. The so-called solidarity contribution of EUR 250,000 for each applicant for international protection to be paid to the Member State responsible for examining the application should be considered excessively high. Furthermore, pursuant to Article 37 (3) of the proposed regulation, a Member State temporarily suspending its share in the corrective allocation mechanism will be informed of the number of applicants for international protection for whom it would have otherwise been the Member State of allocation only at the end of the twelve-month period of not taking part in the corrective allocation mechanism. Such a regulation means that the Member State will be informed of the financial impact of suspending its share in the corrective allocation mechanism only at the end of the period of not taking part in it. This measure makes it impossible for the Member State to monitor the amount of solidarity contribution. Considering the excessively high unitary amount for calculating the solidarity contribution and the possible high scale of migration which is probable in view of the past experience, the proposed measure can potentially lead to an unsustainable financial impact for a Member State.

The Sejm draws attention to the fact that due to the high costs of solidarity contributions, the proposed global measure for all the Member States is less effective than asylum system measures which can be applied by individual Member States.

As a consequence, Sejm believes that the proposed measures presented in chapter VII of the proposed regulation should be considered to infringe the principle of subsidiarity.

To summarise - in the Sejm's opinion the Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third country national or a stateless person (recast) (COM(2016) 270 final) is incompatible with the principle of subsidiarity.