

JANUSZ JÓZEF WĘC  
Kraków

## **REFORMA POLITYKI IMIGRACYJNEJ, KONTROLI GRANIC ZEWNĘTRZNYCH ORAZ POLITYKI AZYŁOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ W DOBIE KRYZYSU MIGRACYJNEGO (2015-2016)**

### UWAGI WSTĘPNE

Celem artykułu<sup>1</sup> jest odtworzenie dynamiki reformy polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azyłowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego w latach 2015-2016. Podstawowa hipoteza badawcza pracy wskazuje, że dotychczasowe przepisy regulujące wymienione polityki nie przewidywały nigdy konieczności radzenia sobie z tak ogromną liczbą migrantów w tak krótkim czasie, jak miało to miejsce w UE w analizowanym okresie. Dlatego ta nowa sytuacja zmusiła Unię do ponownej rewizji dotychczasowego dorobku prawnego, instrumentów humanitarnych i finansowych oraz programów pomocowych dla migrantów przybywających głównie z krajów Azji i Afryki.

Pierwsza część pracy poświęcona została omówieniu przebiegu kryzysu migracyjnego w latach 2015-2016. W drugiej części zaprezentowano reformę polityki imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych UE, analizę umowy międzynarodowej zawartej 18 marca 2016 r. z Turcją w sprawie współpracy w zwalczaniu kryzysu migracyjnego oraz nowe instrumenty humanitarne i finansowe, a także programy pomocowe dla migrantów ustanowione przez Unię w latach 2015-2016. Natomiast w części trzeciej przedstawiono zaprojektowane przez UE w 2016 r. zmiany w istniejącym od 2013 r. wspólnym europejskim systemie azyłowym (*WESA*).

### DYNAMIKA KRYZYSU MIGRACYJNEGO UE W LATACH 2015-2016

W latach 2015-2016 napłynęła do Europy największa od czasów drugiej wojny światowej fala migrantów<sup>2</sup>. Została ona wywołana m.in. następstwami arabskiej wiosny (2010-2013), powstaniem tzw. Państwa Islamskiego w 2014 r. oraz konflik-

---

<sup>1</sup> Artykuł został napisany w ramach grantu Jean Monnet Chair *EUCRIS: European Union in Crisis: What is Wrong and How to Fix It?*, przyznanego autorowi przez Unię Europejską.

<sup>2</sup> Szerzej na temat pierwszej fazy kryzysu migracyjnego UE w 2015 r. por. H. Tendera-Waszczuk, *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe”, 2016, nr 3, s. 9-25. B. Koszel, *Unia Europejska, Niemcy i problem uchodźców (2014-2016)*,

tami zbrojnymi w krajach Afryki i Azji. *Exodus* migrantów do UE rozpoczął się już w 2011 r. W pierwszej połowie tegoż roku z Afryki Północnej do Włoch przybyło ponad 40 tys. osób. W samych Włoszech doszło do przeludnienia wyspy Lampedusa oraz ogłoszenia przez tamtejsze władze stanu kryzysu humanitarnego. 20 lutego 2011 r. z inicjatywy rządu włoskiego Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE (*Frontières extérieures – Frontex*) rozpoczęła operację „Hermes 2011”, mającą na celu udzielenie wsparcia w nadzorowaniu południowej granicy UE<sup>3</sup>. Mimo to od 2011 r. rokrocznie nadal wzrastała liczba migrantów z państw trzecich, ubiegających się o azyl w UE. O ile w 2011 r. wyniosła ona 309 040 osób, o tyle w 2015 r. osiągnęła kulminacyjny pułap 1 322 825 migrantów, zaś w 2016 r. obniżyła się do poziomu 1 259 955 osób<sup>4</sup>.

Głównymi szlakami przepływu migrantów były: wschodni szlak śródziemnomorski (z Turcji do Grecji i Bułgarii), centralny szlak śródziemnomorski (z Libii i Egiptu do Włoch) oraz zachodni szlak śródziemnomorski (z Maroka do Hiszpanii). Według danych urzędu Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (*UN High Commissioner for Refugees – UNHCR*) w 2015 r. zdecydowana większość migrantów dostawała się do Unii Europejskiej wschodnim szlakiem śródziemnomorskim (ok. 860 tys. osób), znacznie mniejsza grupa korzystała z centralnego szlaku śródziemnomorskiego (ponad 153 tys. osób), zaś zachodnim szlakiem śródziemnomorskim docierały jedynie nieznaczące grupy przesiedleńców (ok. 16 tys. osób)<sup>5</sup>. Łącznie w 2015 r. agencja *Frontex* odnotowała aż 1 822 337 prób nielegalnych wtargnięć przez granice zewnętrzne UE<sup>6</sup>. Według danych Komisji Europejskiej niemal 90% migrantów płaciło za transport do Europy zorganizowanym grupom przestępczym i przemytnikom<sup>7</sup>. W ślad za tym tysiące ludzi zginęły na Morzu Śródziemnym w trakcie przepływania się na kontynent. Według danych urzędu UNHCR w 2015 r. podczas prób przedostania się do Europy przez Morze Śródziemne utonęło 3 712 osób, zaś w 2016 r. 5 019 osób<sup>8</sup>. Jak podaje Eurostat spośród 1 322 825 migrantów, którzy złożyli wnioski o azyl w 2015 r. aż ok. 90% wybrało 9 państw członkowskich UE: Niemcy (476 510 osób), Węgry (177 135 osób), Szwecję (162 450 osób), Austrię (88 160 osób), Włochy

---

„Rocznik Integracji Europejskiej”, 2016, nr 10, s. 143-156; A. Potyrała, *Pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego - kryzys migracyjny 2015-2016*, „Przegląd Strategiczny”, 2016, nr 9, s. 295-313.

<sup>3</sup> Por. J. J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – Procesy decyzyjne – Osiągnięcia i niepowodzenia*, Kraków 2012, s. 199-200.

<sup>4</sup> Eurostat. *Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded). Asylum applicant*, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>, s. 1-2 (dostęp 26 kwietnia 2017 r.).

<sup>5</sup> UNHCR. The UN Refugee Agency. Bureau for Europe, February 2017, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/56311>, s. 1-9.

<sup>6</sup> Dane te nie odzwierciedlają jednak dokładnej liczby migrantów, którzy faktycznie nielegalnie przekroczyli granice zewnętrzne Unii, ponieważ obejmują one także osoby próbujące uczynić to wielokrotnie, por. FRONTEX. *Risk Analysis for 2016*, Warszawa 2016, s. 16-17. J. Dobrowolska-Polak, *Niemieckie przewodnictwo w Unii Europejskiej w procesie zarządzania kryzysem migracyjnym*, „Przegląd Zachodni”, 2016, nr 3, s. 124.

<sup>7</sup> Komisja Europejska. *UE a kryzys uchodźczy*, Bruksela 2016, s. 3.

<sup>8</sup> UNHCR. The UN Refugee Agency. Mediterranean. Dead and Missing at sea, April 2017, <https://data2.unhcr.org/en/documents/details/56311>, s. 1.

(83 540 osób), Francję (76 165 osób), Holandię (44 970 osób), Belgię (44 660 osób) i Wielką Brytanię (40 160 osób). W pozostałych państwach członkowskich wnioski takie złożyło 129 075 osób, przy czym w Grecji było to 13 205 osób<sup>9</sup>.

Niebagatelny wpływ na zintensyfikowanie napływu migrantów do UE miała ogłoszona w nocy z 4 na 5 września 2015 r. błędna decyzja rządu niemieckiego o czasowym zawieszeniu przepisów rozporządzenia Dublin III w odniesieniu do ludności syryjskiej, w szczególności zaś wymogu ubiegania się o azyl w pierwszym państwie członkowskim Unii, do którego imigrant się dostanie. Niemiecka polityka „otwartych drzwi” (*Türöffnungspolitik*), nazywana też polityką „powitania” (*Willkommenspolitik*) wysiedleńców, której symbolem były słowa kanclerz Merkel – „Damy radę! (*Wir schaffen das!*)”, napotkała ostrą krytykę zarówno w RFN, jak i w innych państwach członkowskich UE. Głównym adwersarzem kanclerz w Niemczech stała się współrząząca CSU. Natomiast najwięcej słów krytyki z zagranicy popłynęło z państw Europy Środkowo-Wschodniej, głównie Węgier i Polski<sup>10</sup>. Niemiecka *Willkommenspolitik* spowodowała, że już 13 września 2015 r. pod naporem coraz większych rzesz migrantów rząd federalny zmuszony był przywrócić kontrolę na granicy z Austrią, zaś w listopadzie tegoż roku ponownie zaczął przestrzegać postanowień rozporządzenia Dublin III<sup>11</sup>. Mimo to do końca 2015 r. według danych Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF*) przybyło do Niemiec ok. 890 tys. osób<sup>12</sup>. Spośród tej grupy 441 899 migrantów złożyło pierwszy wniosek o udzielenie azylu, zaś 34 750 ponowny wniosek azylowy w *BAMF*. Natomiast aż ok. 413 350 migrantów przedostało się w tymże roku do RFN z innych państw członkowskich UE, co doprowadziło w Niemczech do kumulacji dwóch grup migrantów (z państw trzecich i krajów

<sup>9</sup> Eurostat. *Asylum and first time asylum applicants (...). Asylum applicant*, s. 1-2. Według danych Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge – BAMF*) łączna liczba wniosków azylowych złożonych w RFN w 2015 r. wyniosła 476 649 osób, por. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Migrationsbericht 2015*, 14. Dezember 2016, <http://www.bamf.de>, s. 1.

<sup>10</sup> *Angela Merkel broni decyzji o otwarciu granicy dla uchodźców z Syrii*, 12 września 2015 r., wiadomosci.onet.pl, s. 1. *Niemieckie media: Merkel przyznaje się do błędu w sprawie uchodźców*, <http://www.newsweek.pl>, s. 1-2. *PO i PiS jednym głosem w sprawie imigrantów. Decyzje dopiero po wyborach*, 1 września 2015 r., <http://www.gazetaprawna.pl/>, s. 1. Leszek Miller, *Merkel jest największym szkodnikiem Europy*, 15 listopada 2015 r. <https://pl.sputniknews.com/polityka>, s. 1. *Czy Niemcy zmuszą Polskę do przyjęcia 100 tysięcy uchodźców?*, 24 sierpnia 2015 r., <http://www.defence24.pl/>, s. 1-2. *Angela Merkel czyli o zwycięstwie postpolityki*, 21 października 2015 r., s.1-3.

<sup>11</sup> Oświadczenie Ministerstwa Spraw Wewnętrznych RFN por. *Vorübergehende Wiedereinführung von Grenzkontrollen. De Maizière verkündet Wiedereinführung von Kontrollen an Binnengrenzen – Schwerpunkt vorerst Grenze zu Österreich*, <http://www.bmi.bund.de>, s. 1-2. F. Trauner, *Wie sollen Flüchtlinge in Europa verteilt werden? Der Streit um einen Paradigmenwechsel in der EU-Asylpolitik*, „Integration”, 2016, nr 2, s. 99.

<sup>12</sup> W systemie wstępnej rejestracji migrantów ubiegających się o azyl (*Erstverteilung der Asylbegehrenden – EASY*) w Niemczech odnotowano do końca 2015 r. aż 1 091 894 migrantów. Jednak weryfikacja tych danych przez *BAMF* w ciągu 2016 r. wykazała, że liczba ta była znacznie zawyżona i wyniosła ostatecznie ok. 890 000 osób. Podstawową przyczyną tej dużej różnicy było to, że *EASY* nie wymaga podawania danych osobowych. Stąd zdarzały się błędne lub nawet podwójne zapisy w systemie rejestracji, a ponadto niektórzy zarejestrowani w *EASY* wyjeżdżali następnie do innych państw członkowskich Unii, por. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Migrationsbericht 2015*, 14. Dezember 2016, <http://www.bamf.de>, s. 1.

członkowskich UE)<sup>13</sup>. Sprawa tych tzw. wtórnych przepływów migrantów pomiędzy państwami członkowskimi stała się później jednym z istotniejszych problemów będących przedmiotem reformy WESA. Spośród wspomnianych wyżej 476 649 wnioskodawców w 2015 r. jedynie 140 915 osób uzyskało w Niemczech zgodę na azyl, ale i tak była to najwyższa kwota pozytywnych decyzji w całej Unii Europejskiej<sup>14</sup>.

Jak wspomniano wyżej, w 2016 r. napływ imigrantów do UE był niższy aniżeli w roku poprzednim, ale mimo to osiągnął poziom aż 1 259 955 osób. Tym razem jednak aż 59% migrantów złożyło wnioski azylowe w Niemczech, zaś 41% w pozostałych państwach członkowskich Unii. RFN i Włochy były jedynymi krajami, w których liczba wnioskodawców w 2016 r. przewyższyła liczbę starających się o azyl w poprzednim roku. Podczas gdy w Niemczech złożono ogółem 745 545 wniosków, to we Włoszech takich wniosków było 122 960. O ile w RFN pierwsze wnioski azylowe złożyło aż 722 370 zainteresowanych, zaś ponowne wnioski – 23 175 osób, o tyle we Włoszech pierwszych wniosków było 121 765, zaś ponownych – 1605<sup>15</sup>. Oznaczało to, że w Niemczech liczba pierwszych wniosków azylowych w 2016 r. wzrosła nawet o 63,5% w porównaniu z rokiem poprzednim, zaś liczba ponownych wniosków zmniejszyła się w tym samym okresie o 33,3%<sup>16</sup>. Natomiast we Włoszech liczba pierwszych wniosków azylowych była w 2016 r. niemal o 46% wyższa aniżeli w roku poprzednim, zaś liczba ponownych wniosków uległa obniżeniu aż o 82%<sup>17</sup>. Według danych BAMF łącznie w 2016 r. Niemcy przyjęły 433 920 azylantów, co stanowiło podobnie jak w 2015 r., najwyższą kwotę pozytywnych decyzji w całej Unii Europejskiej<sup>18</sup>.

Według danych *Eurostatu* łączna liczba wniosków azylowych złożonych w latach 2015-2016 była największa w następujących państwach członkowskich UE: w Niemczech (1 221 665), we Włoszech (206 500), na Węgrzech (206 565) i w Wielkiej

---

<sup>13</sup> *BAMF* rozróżnia między pierwszym, ponownym i drugim wnioskiem azylowym. Pierwszy wniosek azylowy to wniosek, który po raz pierwszy zostaje złożony przez zainteresowaną osobę w *BAMF*. Jeżeli jednak wycofa ona taki wniosek przed jego rozpatrzeniem lub wniosek ten zostanie odrzucony, to zainteresowany może wystąpić z ponownym wnioskiem. Natomiast drugi wniosek azylowy można złożyć wtedy, gdy postępowanie o przyznanie azylu w tzw. bezpiecznym państwie trzecim (państwa członkowskie UE oraz Norwegia i Szwajcaria) zostało zakończone niepowodzeniem. Wtedy taki wniosek traktowany jest przez *BAMF* jak pierwszy wniosek azylowy. Szerzej na ten temat por. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Erst-, Folge-, Zweitanträge*, 1. August 2016, <http://www.bamf.de>, s. 1. Łączna liczba migrantów, którzy złożyli pierwsze i następne wnioski azylowe w 2015 r. w RFN, wyniosła 476 649 osób, czyli o 135% więcej w porównaniu z 2014 r.

<sup>14</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, Berlin, April 2017, <http://www.bamf.de>, s. 10.

<sup>15</sup> Eurostat. *Asylum and first time asylum applicants (...). Asylum applicant..., s. 1-2. Eurostat. Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded). First time applicant*, <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu>, s. 1-2 (dostęp 26 kwietnia 2017 r.).

<sup>16</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, Berlin 2016, s. 3-4.

<sup>17</sup> Eurostat. *Asylum and first time asylum applicants (...). Asylum applicant..., s. 1-2. Eurostat. Asylum and first time asylum applicants (...). First time applicant..., s. 1-2.*

<sup>18</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, Berlin, April 2017..., s. 10.

Brytanii (78 945)<sup>19</sup>. Oznaczało to, iż na ogólną liczbę 2 333 710 wnioskodawców (wnioski pierwsze i ponowne) w całej UE w analizowanym przedziale czasowym aż 52,35% wniosków przypadło na Niemcy, 8,85% – na Włochy, 8,85% – na Węgry, zaś 3,38% – na Wielką Brytanię. Natomiast w pozostałych 24 państwach członkowskich złożono łącznie 21,68% wniosków<sup>20</sup>. Jednocześnie według danych BAMF w latach 2015-2016 Niemcy przyjęły łącznie 574 835 azylantów<sup>21</sup>.

#### ZMIANY W POLITYCE IMIGRACYJNEJ I KONTROLI GRANIC ZEWNĘTRZNYCH UE

### Podstawy prawne polityki imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych

Podstawy prawne polityki imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych zostały skodyfikowane w prawie pierwotnym i wtórnym UE. Po wejściu w życie Traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r. zasady tej polityki określają art. 67 ust. 2, art. 79 ust. 1-5 oraz art. 80 TFUE. Przepisy ogólne, zawarte w art. 67 ust. 2 TFUE, stanowią, że polityka azylowa, imigracyjna i kontroli granic zewnętrznych UE powinna opierać się na solidarności państw członkowskich i być sprawiedliwa wobec obywateli państw trzecich, przy czym bezpaństwowcy mają być traktowani tak samo jak obywatele tychże państw. Postanowienia szczegółowe, dotyczące trzech wspomnianych wyżej polityk, zawarte w art. 80 TFUE nakładają dodatkowo na państwa członkowskie zobowiązanie do „solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności” za ich realizację, „w tym również na płaszczyźnie finansowej”. Z kolei przepisy szczegółowe odnoszące się do polityki imigracyjnej upoważniają UE do skutecznego zarządzania przepływami migrantów, sprawiedliwego ich traktowania, jeżeli przebywają legalnie w państwach członkowskich Unii, a także zapobiegania nielegalnej migracji i handlowi ludźmi (art. 79 ust. 1 TFUE). W ramach polityki imigracyjnej Unii określone są warunki wjazdu i pobytu legalnych migrantów (w tym normy dotyczące wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych) wjeżdżających do danego państwa członkowskiego i legalnie w nim przebywających, także w celu łączenia rodzin (art. 79 ust. 2 lit. a) TFUE). Jednakże to państwa członkowskie zachowują prawo do określania wielkości napływu migrantów zarobkowych na swoje terytoria (art. 79 ust. 5 TFUE). Unia może także wspierać państwa członkowskie w procesie integracji legalnych migrantów z ich społeczeństwami przez stwarzanie odpowiednich bodźców i zachęt, ale nie istnieją w tym zakresie żadne przepisy harmonizujące regulacje krajowe (art. 79 ust. 2 lit. b) oraz art. 79 ust. 4 TFUE). Z drugiej strony UE jest zobowiązana do zapobiegania i ograniczania nielegalnej imigracji, w szczególności

<sup>19</sup> Do podanych liczb należy jeszcze dodać (zwłaszcza w przypadku RFN i Wielkiej Brytanii) tych migrantów, którzy przybyli z innych państw członkowskich Unii. Liczby te na razie mają jedynie charakter szacunkowy, ale już wiadomo, że np. do RFN w 2015 r. przybyło w ten sposób ok. 413 350 migrantów, por. Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Erst-, Folge-, Zweitanträge...*, s. 1.

<sup>20</sup> Eurostat. *Asylum and first time asylum applicants (...). Asylum applicant...*, s. 1-2. Eurostat. *Asylum and first time asylum applicants (...). First time applicant...*, s. 1-2.

<sup>21</sup> Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, Berlin, April 2017..., s. 10.

przez skuteczną politykę powrotów, a także do zwalczania handlu ludźmi, zwłaszcza kobietami i dziećmi (art. 79 ust. 2 lit. c-d) TFUE). Ponadto UE ma prawo do zawierania umów o readmisji do krajów pochodzenia lub państw wcześniejszego pobytu – migrantów niespełniających warunków wjazdu, obecności lub pobytu, a także migrantów przestających spełniać takie warunki (art. 79 ust. 3 TFUE)<sup>22</sup>.

Traktat lizboński rozszerza kompetencje UE w polityce imigracyjnej. Ustanawia on nową podstawę prawną do uchwalania przez Parlament Europejski i Radę UE środków służących integracji migrantów, włączając tym samym te dwie instytucje do procedury ich stanowienia. Środki te nie mogą jednak prowadzić do harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich. Ponadto wyraźnie włącza on zwalczanie handlu ludźmi, zwłaszcza kobietami i dziećmi, oraz procedurę zawierania umów o readmisji do instrumentów polityki imigracyjnej UE.

Akty prawa wtórnego, określające zasady polityki imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych, można podzielić na akty dotyczące legalnej migracji, integracji migrantów oraz nielegalnej migracji. Wśród tych pierwszych najważniejszymi aktami są: po pierwsze, dyrektywa Rady UE z 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, przewidująca przyspieszoną procedurę wydawania specjalnego zezwolenia na pobyt i pracę na bardziej atrakcyjnych warunkach (tzw. niebieską kartę, *Blue Card*)<sup>23</sup>; po drugie, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 13 grudnia 2011 r., wprowadzająca procedurę jednego zezwolenia na pobyt i pracę dla obywateli państw trzecich, uzyskiwanego na podstawie jednego wniosku i mającego charakter jednej decyzji administracyjnej, a także wspólny zbiór praw przyznanych legalnym migrantom<sup>24</sup>; po trzecie, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 26 lutego 2014 r., regulująca warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego, posiadających czasowy pobyt maksymalnie do 5 lub 9 miesięcy zależnie od państwa członkowskiego, a także precyzująca zestaw przysługujących im praw<sup>25</sup>; po czwarte, dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa lub korporacji międzynarodowej, ułatwiająca tym podmiotom czasowe przeno-

---

<sup>22</sup> *Traktat z Lizbony, zmieniający traktat o Unii Europejskiej i traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany w Lizbonie 13 grudnia 2007 r.* (teksty skonsolidowane) (dalej: *Traktat z Lizbony*), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 83, s. 73, 77-78.

<sup>23</sup> *Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji*, Dziennik Urzędowy L, 2009, nr 155, s. 7-29.

<sup>24</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 343, s. 1-9.

<sup>25</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 94, s. 375-390.

szenie kadry kierowniczej, specjalistów i pracowników, odbywających staż, do oddziałów lub jednostek zależnych na terytorium Unii<sup>26</sup>.

W odróżnieniu od legalnej migracji UE posiadała do czasu wybuchu kryzysu migracyjnego bardzo skromny dorobek w dziedzinie prawa wtórnego w zakresie integracji legalnych migrantów oraz zapobiegania, ograniczania i zwalczania nielegalnej migracji. W dziedzinie integracji migrantów kompetencje UE są bardzo ograniczone, ponieważ działalność ta stanowi domenę państw członkowskich. Dlatego jednym z niewielu aktów prawnych regulujących tę kwestię na poziomie Unii jest dyrektywa Rady UE z 22 września 2003 r. dotycząca prawa legalnych migrantów do łączenia rodzin<sup>27</sup>. Natomiast najważniejszymi aktami prawa wtórnego w zakresie zapobiegania, ograniczania i zwalczania nielegalnej migracji są: dyrektywa Rady UE z 28 listopada 2002 r., zawierająca m.in. wspólną definicję przestępstwa nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu<sup>28</sup>; dyrektywa Rady UE z 29 kwietnia 2004 r. przewidującą przyznanie dokumentu pobytowego ofiarom handlu ludźmi lub przemytu ludzi, współpracującymi z właściwymi rzeczowo organami<sup>29</sup>; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 16 grudnia 2008 r., określająca wspólne normy i procedury dotyczące powrotów obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających na terytorium Unii<sup>30</sup>; dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 18 czerwca 2009 r., przewidująca minimalne normy dotyczące kar i środków, stosowanych przez państwa członkowskie wobec pracodawców zatrudniających nielegalnych migrantów<sup>31</sup>.

---

<sup>26</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z dnia 15 maja 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2014, nr 157, s. 1-22. Regulacje te uzupełnia dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze *au pair*, por. *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z dnia 11 maja 2016 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze au pair* (wersja przekształcona), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2016, nr 132, s. 21-57. Dyrektywa winna być transponowana przez państwa członkowskie do 23 maja 2018 r.

<sup>27</sup> *Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2003, nr 251, s. 12-19.

<sup>28</sup> *Dyrektywa Rady 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2002, nr 328, s. 17-65.

<sup>29</sup> *Dyrektywa Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2004, nr 261, s. 69-73.

<sup>30</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2008, nr 348, s. 98-107.

<sup>31</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających*

## Zrealizowane i projektowane zmiany aktów prawa pochodnego w polityce imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych po wybuchu kryzysu migracyjnego

Reakcją UE na kryzys migracyjny były zmiany w polityce imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych. 24 kwietnia 2015 r. Rada Europejska podczas nadzwyczajnego posiedzenia w Brukseli wezwała Komisję Europejską do opracowania nowego programu w dziedzinie polityki imigracyjnej, wychodzącego naprzeciw ustawicznie wzrastającemu, masowemu napływowi migrantów do UE<sup>32</sup>. 13 maja 2015 r. Komisja Europejska opublikowała komunikat zatytułowany Europejski program w zakresie migracji. W pierwszej części programu Komisja zaproponowała wprowadzenie natychmiastowych inicjatyw w zakresie walki z kryzysem, zaś w drugiej przedstawiła cztery filary zarządzania migracjami w przyszłości. Wśród środków, które należałoby podjąć niezwłocznie wymienione zostały: akcje poszukiwawcze i ratownicze, w tym zwiększenie nakładów finansowych na operacje *Tryton* i *Posejdon* realizowane przez agencję *Frontex* w latach 2015-2016; likwidacja przestępczych sieci przemytniczych, w tym wysłanie do krajów pochodzenia specjalnych misji petersberskich ds. walki z przemytem migrantów; przedstawienie wniosku ustawodawczego Komisji w sprawie tymczasowego mechanizmu relokacji uchodźców w państwach członkowskich (do końca maja 2015 r.), a następnie wniosku ustawodawczego przewidującego ustanowienie stałego systemu relokacji dla całej UE (do końca 2015 r.); opracowanie programu bezpiecznych i legalnych przesiedleń z krajów pochodzenia do Unii i przeznaczenie 50 mln euro na ten cel w latach 2015-2016; podjęcie partnerskiej współpracy z krajami pochodzenia w celu ograniczenia migracji i udzielania potencjalnym migrantom pomocy ekonomicznej oraz finansowej w tychże krajach; wsparcie najbardziej obciążonych napływem migrantów państw członkowskich Unii przez ustanowienie punktów szybkiej ich rejestracji (tzw. *Hotspotów*), w ramach których Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (*European Asylum Support Office – EASO*)<sup>33</sup>, *Frontex* i Europejski Urząd Policji (*European Police Office – Europol*), pomagałyby tym państwom w rejestracji i identyfikacji migrantów, a także utworzenie nadzwyczajnego funduszu wyposażonego w kwotę 60 mln euro z przeznaczeniem na ten sam cel<sup>34</sup>.

---

*nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2009, nr 168, s. 24-32.

<sup>32</sup> Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej w dniu 24 kwietnia 2015 r. *Oświadczenie*, Bruksela, 23 kwietnia 2015 r., EUCO 18/15, s. 3. Program nawiązywał do decyzji Rady Spraw Zagranicznych oraz Rady Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, przyjętej podczas ich wspólnego posiedzenia w dniu 20 kwietnia 2015 r., por. A. Adamczyk, *Kryzys migracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny”, 2016, nr 3, s. 48-49.

<sup>33</sup> *EASO* zajmuje się zbieraniem i wymianą informacji, a także oceną potrzeb państw członkowskich podlegających szczególnej presji azylowej. Rozpoczął on działalność w 2011 r.

<sup>34</sup> Komisja Europejska. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program w zakresie migracji*, Bruksela, 13 maja 2015, COM(2015) 240 wersja ostateczna, s. 4-8.



Zarządzanie migracjami Komisja Europejska proponowała w przyszłości oprzeć na czterech następujących filarach: po pierwsze, na ograniczeniu zachęt dla nielegalnych migrantów przez zajęcie się pierwotnymi przyczynami migracji, walkę z przemytnikami i handlarzami ludźmi, a także zorganizowanie systemu powrotów nielegalnych migrantów do krajów pochodzenia; po drugie, na poprawie zarządzania granicami zewnętrznymi Unii przez rozszerzenie kompetencji *Frontexu* i wprowadzenie nowych przepisów w tym zakresie (m.in. dotyczących tzw. inteligentnych granic), a także wzmocnienie zdolności państw trzecich do skutecznej kontroli własnych granic; po trzecie, na zmianach w polityce imigracyjnej UE przez ściślejsze jej powiązanie z polityką rozwojową, modernizację systemu tzw. niebieskiej karty oraz określenie nowych zasad finansowania polityki integracyjnej; po czwarte, na wzmocnieniu WESA, w tym zwłaszcza tzw. systemu dublińskiego<sup>35</sup>, procedur azylowych oraz systemu *EURODAC*<sup>36</sup>.

Pierwszy pakiet środków do „Europejskiego programu w zakresie migracji” Komisja Europejska przedłożyła 27 maja 2015 r. Były to m.in.: wniosek ustawodawczy w sprawie tymczasowego mechanizmu relokacji na korzyść Włoch i Grecji, zalecenie dotyczące dobrowolnego programu przesiedleń oraz plan przeciwdziałania przemytowi ludzi na lata 2015-2020. Wniosek ustawodawczy przewidywał wprowadzenie tymczasowych środków w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Grecji i Włoch na okres 24 miesięcy w postaci relokacji przybyłych tam migrantów do innych państw członkowskich UE<sup>37</sup>. Zalecenie Komisji Europejskiej w sprawie dobrowolnych przesiedleń, przyjęte 8 czerwca 2015 r., stanowiło natomiast, że UE przyji-

---

<sup>35</sup> System dubliński kształtował się stopniowo. Na początku obowiązywała Konwencja dublińska podpisana 15 czerwca 1990 r. przez rządy państw członkowskich w stolicy Irlandii (weszła w życie 1 września 1997 r.). W ramach procesu implementacji traktatu amsterdamskiego oraz związanego z tym uwspólnotowania polityki azylowej 18 lutego 2003 r. konwencję zastąpiło rozporządzenie Rady UE, określające kryteria i procedury postępowania państwa członkowskiego Unii, odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego osoby z państwa trzeciego (Dublin II). Natomiast w ramach procesu implementacji traktatu lizbońskiego Parlament Europejski i Rada UE 26 czerwca 2013 r. przyjęły nowe rozporządzenie (Dublin III), zastępujące i doprecyzowujące dotychczasowe przepisy. Szerzej na temat konwencji jako instrumentu prawnego w III filarze UE, por. J. J. Węc, *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej 1950-2010. Między ideą ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna*, Kraków 2012, s. 223-224, 282. W niektórych dokumentach UE określenie Dublin I odnosi się do rozporządzenia Rady UE z 18 lutego 2003 r., zaś pojęcie Dublin II – do rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 26 czerwca 2013 r., por. Komisja Europejska. *Kryzys związany z uchodźcami: zdecydowane działania Komisji Europejskiej: pytania i odpowiedzi*, Strasburg, 9 września 2015 r., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-15-5597](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5597), s. 1-6. Por. też J. J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja...*, s. 195-198.

<sup>36</sup> Komisja Europejska. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program w zakresie migracji...*, s. 8-20.

<sup>37</sup> Komisja Europejska. *Wniosek. Decyzja Rady wprowadzająca środki przejściowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch i Grecji*, Bruksela, 27 maja 2015 r. COM(2015) 286 wersja ostateczna, s. 1-21.

mie w porozumieniu z krajami pochodzenia (Afryka Północna, Róg Afryki, Bliski Wschód) 20 tys. legalnych przesiedleńców w latach 2015-2016<sup>38</sup>.

W ślad za tym w dniach 25-26 czerwca 2015 r. Rada Europejska uzgodniła dwukierunkowe działania w celu przesiedlenia łącznie 60 tys. migrantów. Nakreślały je: decyzja Rady UE o nadzwyczajnej i tymczasowej relokacji 40 tys. osób z Grecji i Włoch oraz porozumienie między rządami państw członkowskich w sprawie dobrowolnego przesiedlenia 20 tys. osób spoza UE<sup>39</sup>. To ostatnie nawiązywało do wspomnianego wyżej zalecenia Komisji Europejskiej. W ślad za tym 20 lipca tegoż roku przedstawiciele rządów państw członkowskich, zebrani w Radzie Unii Europejskiej, przyjęli dwa ważne dokumenty: rezolucję w sprawie relokacji z Grecji i Włoch 40 000 osób oraz konkluzje dotyczące dobrowolnego przesiedlenia 22 504 azylantów spoza UE, co w tym ostatnim przypadku oznaczało zresztą wzrost o 2504 osoby w stosunku do zalecenia Komisji Europejskiej<sup>40</sup>.

Na mocy rezolucji relokacja 40 tys. osób z Grecji i Włoch miała być dokonana w dwóch fazach: w pierwszej postanowiono przesiedlić 32 256 migrantów, natomiast w drugiej dalsze 7744 osoby<sup>41</sup>. Zgodnie z „Europejskim programem w zakresie migracji” klucz podziału migrantów na poszczególne państwa członkowskie Unii opierał się na czterech kryteriach: liczbie ludności (40% wagi), wysokości PKB (40% wagi), średniej liczbie spontanicznych wniosków o udzielenie azylu i liczbie przesiedlonych uchodźców na 1 mln mieszkańców w ciągu ostatnich czterech lat (10% wagi), a także stopie bezrobocia (10% wagi)<sup>42</sup>. W pierwszej fazie najwięcej migrantów miały przy-

<sup>38</sup> Komisja zapowiedziała również wsparcie finansowe programu w pierwszym okresie jego realizacji kwotą 50 mln euro ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji. Dobrowolny program przesiedleń winien umożliwić osobom ubiegającym się o azyl bezpieczny i legalny wjazd na terytorium UE oraz państw stowarzyszonych, zaś jego podstawowym celem powinno być ograniczenie napływu nielegalnych imigrantów, por. Komisja Europejska. *Zalecenie Komisji z dnia 8 czerwca 2015 r. dotyczące europejskiego programu przesiedleń*, Bruksela, 8 czerwca 2015 r., COM(2015) 3560 wersja ostateczna, s. 1-6.

<sup>39</sup> Ponadto konkluzje Rady Europejskiej przewidywały utworzenie *Hotspotów* „w państwach członkowskich pierwszej linii” w celu ustalenia, „kto potrzebuje ochrony międzynarodowej, a kto nie”; opracowanie programu readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie do krajów pochodzenia i tranzytu na podstawie propozycji przedłożonej przez Komisję Europejską 16 czerwca 2015 r.; zacieśnienie współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu, w tym zwłaszcza z państwami afrykańskimi, Turcją, Irakiem, Jordanią i Libanem, w celu ograniczenia napływu nielegalnych migrantów oraz zwalczania przemytu migrantów, por. Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 25-26 czerwca 2015 r. *Konkluzje*, Bruksela, 26 czerwca 2015 r., EUCO 22/15, s. 1-5.

<sup>40</sup> Rada Unii Europejskiej. *Rezolucja przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie relokacji z Grecji i Włoch 40 000 osób w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej*, Bruksela, 22 lipca 2015, 11131/15, s. 1-5. Rada Unii Europejskiej. *Konkluzje przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie przesiedlenia – za pomocą wielostronnych i krajowych systemów – 20 000 osób w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej*, Bruksela, 22 lipca 2015, 11130/15, s. 1-6. W tytule konkluzji była mowa o 20 tys. osób, ale w załączniku, zawierającym klucz podziału uchodźców na państwa UE i EFTA, znajdowała się liczba 22 504 przesiedleńców.

<sup>41</sup> Rada Unii Europejskiej. *Rezolucja...*, s. 3.

<sup>42</sup> Komisja Europejska. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program w zakresie migracji...*, s. 22-23.

jąc Niemcy (10 500), Francja (6752) i Holandia (2047). Do Polski winno przybyć 1100 wysiedleńców. Natomiast klucz podziału przesiedleńców w drugiej fazie rządu państw członkowskich winny opracować do końca 2015 r. Z kolei w konkluzjach przedstawicieli rządów państw członkowskich przewidywano, że najwięcej wysiedleńców – zgodnie z wyżej wspomnianym kluczem – przyjmą Francja (2375), Wielka Brytania (2200) i Włochy (1989). Polsce przypadło 900 osób, zaś spośród państw *EFTA*, które również zgłosiły udział w programie, jako tzw. państwa stowarzyszone z dorobkiem Schengen i systemem dublińskim, największa grupa miała być relokowana do Norwegii (3500)<sup>43</sup>. Łącznie na mocy rezolucji i konkluzji przedstawicieli rządów państw członkowskich z 20 lipca 2015 r. UE miała zatem przyjąć 62 504 migrantów.

14 września 2015 r. Rada UE uchwaliła decyzję o tymczasowej relokacji. Podstawą prawną decyzji były: art. 78 ust. 3 i art. 80 TFUE. Przepisy art. 78 ust. 3 stanowiły, że w przypadku, „gdy jedno lub więcej państw członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich”, Rada UE, na wniosek Komisji, może przyjąć większością kwalifikowaną „środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich”<sup>44</sup>. Natomiast art. 80 TFUE – jak wspomniano wyżej – mówił o stosowaniu w polityce imigracyjnej, azylowej i kontroli granic „zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności”, w tym również na „płaszczyźnie finansowej”<sup>45</sup>.

Relokacją mieli zostać objęci migranci, którzy wprawdzie złożyli wnioski o udzielenie azylu we Włoszech lub w Grecji, ale teraz winni być przekazani państwu będącemu celem relokacji. W ten sposób to ostatnie państwo, a nie pierwszy kraj po przekroczeniu granicy zewnętrznej Unii, byłoby odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków o azyl (art. 1-2 oraz art. 3 ust. 1). Przesiedleniu podlegali jedynie migranci pochodzący z tych państw, dla których średni wskaźnik przyznawania azylu w UE według bieżących dostępnych danych Eurostatu wynosił co najmniej 75% w pierwszej instancji (art. 3 ust. 2)<sup>46</sup>. Spośród łącznie 40 tys. migrantów objętych relokacją, 24 tys. miało pochodzić z Włoch, zaś 16 tys. z Grecji (art. 4). Państwa członkowskie uczestniczące w mechanizmie relokacji winny otrzymać za każdą relokowaną osobę kwotę ryczałtową w wysokości 6 tys. euro (art. 10). Decyzja o tymczasowej relokacji miała być stosowana wobec osób przebywających na terytorium Włoch i Grecji od 16 września 2015 r. do 17 września 2017 r. oraz wnioskodawców, którzy przybyli na terytoria tych państw począwszy od 15 sierpnia 2015 r. (art. 13)<sup>47</sup>.

<sup>43</sup> Rada Unii Europejskiej. *Rezolucja*, op. cit., s. 4-5. Rada Unii Europejskiej. *Konkluzje...*, s. 5-6.

<sup>44</sup> Traktat z Lizbony..., s. 76-77.

<sup>45</sup> *Ibidem*, s. 78.

<sup>46</sup> Według ostatnich wówczas, branych pod uwagę danych kwartalnych *Eurostatu* (kwiecień-czerwiec 2015 r.) byli to obywatele Syrii, Iraku i Erytrei, por. Komisja Europejska. *Kryzys związany z uchodźcami...*, s. 4. Por. też F. Trauner, *op. cit.*, s. 102.

<sup>47</sup> *Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2015, nr 239, s. 151-153. Zgodnie z art. 1 i 2 protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa

Z powodu trwającego masowego napływu migrantów, w szczególności do Włoch, Grecji i na Węgry, 9 września 2015 r. Komisja Europejska przedłożyła drugi pakiet środków do „Europejskiego programu w zakresie migracji”<sup>48</sup>. Obejmował on m.in.: wniosek ustawodawczy w sprawie tymczasowej relokacji z Włoch, Grecji i Węgier 120 tys. migrantów<sup>49</sup>; wniosek legislacyjny dotyczący opracowania unijnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia<sup>50</sup>, wniosek ustawodawczy przewidujący ustanowienie stałego kryzysowego mechanizmu relokacji dla wszystkich państw członkowskich<sup>51</sup>, a także plan działania w sprawie powrotów i wspólny podręcznik powrotów<sup>52</sup>.

Wniosek ustawodawczy w sprawie tymczasowej relokacji z Włoch, Grecji i Węgier 120 tys. migrantów stanowił uzupełnienie wniosku Komisji z 27 maja 2015 r. w podobnej sprawie. Natomiast wniosek o ustanowienie wspólnego europejskiego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia miał ułatwić państwom członkowskim przestrzeganie procedur związanych z pojęciem bezpiecznego kraju pochodzenia. Komisja proponowała, aby na liście tej znalazły się przede wszystkim: Albania, Kosowo, Macedonia, Serbia, Bośnia-Hercegowina, Czarnogóra i Turcja<sup>53</sup>.

Najwięcej kontrowersji wzbudzał jednak wniosek ustawodawczy w sprawie ustanowienia stałego kryzysowego mechanizmu relokacji i związanej z tym rewizji roz-

---

i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do TUE i TFUE, Wielka Brytania i Irlandia nie były związane tą decyzją. Podobnie wyglądała sytuacja Danii na mocy art. 1 i 2 protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do TUE i TFUE.

<sup>48</sup> Drugi pakiet środków Komisji Europejskiej odwoływał się do wspomnianych wyżej konkluzji Rady Europejskiej z 26 czerwca 2015 r., por. Posiedzenie Rady Europejskiej w dniach 25-26 czerwca 2015 r..., s. 1-5.

<sup>49</sup> Komisja Europejska. *Wniosek. Decyzja Rady wprowadzająca środki przejściowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch, Grecji i Węgier*, Bruksela, 9 września 2015 r. COM(2015) 451 wersja ostateczna s. 1-29.

<sup>50</sup> Komisja Europejska. *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia do celów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, oraz zmieniające dyrektywę 2013/32 UE*, Bruksela, 9 września 2015 r. COM(2015) 452 wersja ostateczna, s. 1-20.

<sup>51</sup> Komisja Europejska. *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 23 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca*, Bruksela, 9 września 2015 r. COM(2015) 450 wersja ostateczna s. 1-24.

<sup>52</sup> Komisja Europejska. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania UE w zakresie powrotów*, Bruksela, 9 września 2015 r., COM(2015) 453 wersja ostateczna, s. 1-17. Na temat podręcznika dotyczącego powrotów nielegalnych imigrantów, por. Zalecenie Komisji z dnia 1 października 2015 r. ustanawiające wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów” przeznaczony do stosowania przez właściwe organy państw członkowskich wykonujące zadania związane z powrotami, Bruksela, 1 października 2015 r. COM(2015) 6250 wersja ostateczna, s. 1-5.

<sup>53</sup> Komisja Europejska. *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia*, op. cit., s. 1-20. Komisja Europejska. *Kryzys związany z uchodźcami...*, s. 2-3.

porządzenia Dublin III. Inaczej niż wnioski o tymczasowej relokacji opierał się on na art. 78 ust. 2 lit. e) oraz art. 80 TFUE. W odróżnieniu od tychże wniosków wprowadzał on także metodę ustalania na określony czas, które państwo członkowskie winno rozpatrywać wnioski o azyl, złożone w kraju znajdującym się w sytuacji kryzysowej. Oznaczało to, że pewna liczba wniosków azylowych miała być rozpatrywana także przez państwo członkowskie będące celem relokacji (art. 33a ust. 2). Decyzję o relokacji miała podejmować Komisja Europejska, przyjmując akt delegowany. W takim akcie Komisja miała stwierdzić, że w państwie korzystającym z relokacji faktycznie zaistniała sytuacja kryzysowa, określić łączną liczbę osób relokowanych z tego państwa oraz kwoty migrantów przesiedlanych do innych państw członkowskich według specjalnego klucza podziału, a także ustalić czas obowiązywania kryzysowego mechanizmu relokacji (art. 33a ust. 4). Klucz podziału migrantów był zbliżony do klucza określonego we wnioskach ustawodawczych o tymczasowej relokacji, choć nieznacznej modyfikacji uległy kryteria trzecie i czwarte. Jednak w porównaniu z wnioskami o tymczasowej relokacji analizowany projekt Komisji Europejskiej przewidywał także sankcje dla tych państw członkowskich, które nie mogłyby uczestniczyć w stałym kryzysowym mechanizmie relokacji (np. z powodu kłęski żywiołowej). W takiej sytuacji każde zainteresowane państwo musiałyby wnieść wkład finansowy do budżetu ogólnego UE w wysokości 0,002% swojego PKB (art. 33b ust. 2). Podobnie jak dotąd, relokacją mieli być objęci jedynie migranci, dla których średni wskaźnik przyznawania azylu w UE wynosił co najmniej 75% w pierwszej instancji (art. 33c ust. 2). Akt delegowany wchodził w życie, jeśli ani Rada UE, ani Parlament Europejski nie sprzeciwiły się mu w ciągu jednego miesiąca od momentu przekazania im tego aktu przez Komisję (art. 32a ust. 3)<sup>54</sup>.

Spośród wymienionych wniosków najszybciej przez procedurę legislacyjną przeszedł projekt Komisji w sprawie tymczasowej relokacji. 22 września 2015 r. Rada UE podjęła decyzję o przesiedleniu 120 tys. migrantów z Włoch i Grecji do innych państw członkowskich. W pierwszej fazie relokacji podlegało 66 tys. migrantów, w tym 50 400 z Grecji oraz 15 600 z Włoch według klucza przyjętego w załącznikach I i II do tejże decyzji. Natomiast w drugiej fazie, począwszy od 26 września 2016 r., winno być relokowanych dalsze 54 tys. migrantów z Grecji i Włoch – proporcjonalnie do danych liczbowych właściwych dla pierwszej fazy, zamieszczonych w załącznikach I i II – chyba że Komisja wystąpiłaby do tego dnia z wnioskiem o przydział miejsc konkretnemu państwu członkowskiemu, które znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem migrantów (art. 4 ust. 1-3)<sup>55</sup>. Przydział kwot migrantów z Grecji i Włoch na poszczególne państwa członkowskie opierał się na

---

<sup>54</sup> Komisja Europejska. *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające kryzysowy mechanizm relokacji*, op. cit., s. 9-24. Komisja Europejska. *Kryzys związany z uchodźcami...*, s. 2-3. Komisja Europejska. *Solidarność europejska. System relokacji uchodźców*, <https://ec.europa.eu/>, s. 1.

<sup>55</sup> *Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2015, nr 248, s. 88.

wspomnianych wyżej kryteriach przyjętych w „Europejskim programie w zakresie migracji”<sup>56</sup>. Podobnie jak dotąd, mechanizmem korekcyjnym winni być objęci jedynie migranci, dla których średni wskaźnik przyznawania azylu w UE wynosił co najmniej 75% w pierwszej instancji (art. 3). Państwa członkowskie uczestniczące w systemie relokacji miały otrzymać za każdą relokowaną osobę kwotę ryczałtową w wysokości 6 tys. euro, zaś Włochy i Grecja kwotę w wysokości co najmniej 500 euro (art. 10)<sup>57</sup>. Decyzja Rady UE miała być stosowana wobec osób przebywających na terytorium Włoch i Grecji od 25 września 2015 r. do 26 września 2017 r. oraz wnioskodawców, którzy przybyli na terytorium tychże państw począwszy od 24 marca 2015 r. (art. 13). Najwięcej migrantów z Włoch miały przyjąć Niemcy (4027), Francja (3064), Hiszpania (1896) i Polska (1201). Do tych samych państw postanowiono również relokować największe grupy migrantów z Grecji. I tak, w RFN schronienie miało uzyskać 13 009 osób, we Francji – 8898 zainteresowanych, w Hiszpanii – 6127 osób, zaś w Polsce 3881 migrantów. Decyzja Rady UE nie przewidywała relokacji 54 000 migrantów z Węgier, choć we wniosku Komisji Europejskiej z 9 września 2015 r. była o tym mowa<sup>58</sup>. Stało się tak dlatego, że rząd Węgier sprzeciwił się uchwaleniu tej decyzji, postanawiając najwyraźniej we własnym zakresie rozwiązać problem masowego napływu migrantów.

Decyzja Rady UE z 22 września 2015 r. o przesiedleniu 120 tys. migrantów z Włoch i Grecji do innych państw członkowskich została uchwalona kwalifikowaną większością głosów z udziałem Polski. Jednak rządy Republiki Czeskiej, Słowacji, Węgier i Rumunii uznały ją za „dyktat”. Premier Słowacji Robert Fico zapowiedział zaskarżenie jej do Trybunału Sprawiedliwości UE, zaś premier Republiki Czeskiej Bohuslav Sobotka nie tylko sprzeciwił się kwotowemu systemowi relokacji migrantów, ale także wskazał na pilną konieczność zakończenia konfliktów w Syrii i Libii jako sposób na zażegnanie kryzysu migracyjnego Unii<sup>59</sup>.

Realizacja obu decyzji Rady UE z 14 i 22 września 2015 r. miała umożliwić relokację aż 160 tys. osób. W pierwszej kolejności zamierzano przesiedlić 98 256 migrantów, w tym 32 256 osób przewidywanych w decyzji z 14 września oraz 66 000 osób

---

<sup>56</sup> Komisja Europejska. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program w zakresie migracji...*, s. 22-23.

<sup>57</sup> *Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2015, nr 248, s. 80-94. Podobnie jak w przypadku decyzji z 14 września 2015 r. Wielka Brytania, Irlandia i Dania nie były związane analizowanym aktem prawnym na mocy odpowiednio: art. 1 i 2 protokołu nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączonego do TUE i TFUE, a także art. 1 i 2 protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do TUE i TFUE.

<sup>58</sup> We wniosku Komisji Europejskiej była mowa o relokacji 15 600 osób z Włoch, 50 400 migrantów z Grecji oraz 54 000 przesiedleńców z Węgier (art. 4 ust. 1 projektu decyzji), por. Komisja Europejska. *Wniosek. Decyzja Rady wprowadzająca środki przejściowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch, Grecji i Węgier*, Bruksela, 9 września 2015 r..., s. 23-24.

<sup>59</sup> A. Potyrała, *op. cit.*, s. 304-306.

planowanych w decyzji z 22 września 2015 r. Pozostałe 61 744 przesiedleńców miało być relokowanych w drugiej fazie, przy czym 7744 migrantów na mocy pierwszej decyzji Rady UE oraz 54 000 przesiedleńców na podstawie drugiej decyzji. Podczas gdy decyzja z 14 września 2015 r. opierała się na dobrowolnym porozumieniu rządów państw członkowskich, uzgodnionym w rezolucji z 20 lipca 2015 r., to decyzja z 22 września tegoż roku nakładała na państwa członkowskie prawny obowiązek dokonania relokacji<sup>60</sup>. Obydwie decyzje oznaczały również tymczasowe zawieszenie niektórych przepisów rozporządzenia Dublin III, w tym przede wszystkim art. 13 ust. 1, zgodnie z którym to Włochy i Grecja, a nie państwa, do których kierowano migrantów, byłyby odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosków o azyl.

Praktyczna realizacja obu decyzji Rady UE przebiegała bardzo powoli, co mogło świadczyć o tym, że ta metoda przewycięzania kryzysu migracyjnego Unii nie sprawdziła się. W jedenastym sprawozdaniu Komisji Europejskiej w sprawie relokacji i przesiedleń stwierdzono, że do 10 kwietnia 2017 r. przeprowadzono łącznie 16 340 relokacji osób, w tym 5001 z Włoch oraz 11 339 z Grecji. Było to jedynie 16,6% z 98 256 osób przewidzianych w obu decyzjach Rady UE z 14 i 22 września 2015 r. Z drugiej strony całkowita liczba osób kwalifikujących się do relokacji, a przebywających w Grecji i we Włoszech, okazała się znacznie mniejsza od kwot ustalonych we wspomnianych decyzjach Rady. Na początku kwietnia 2017 r. w Grecji przebywało ok. 14 tys. kandydatów do relokacji, zaś we Włoszech ok. 3,5 tys. osób. Przyczyną mogły być m.in. błędy popełnione w czasie rejestracji migrantów, wtórne przepływy czy turystyka azylowa. Mimo to dotychczasowe tempo relokacji Komisja Europejska uznawała za niezadowolające, kontestując brak zaangażowania niektórych państw członkowskich w realizację programu. W analizowanym sprawozdaniu, wskazano, że jedynie Malta i Finlandia są „na dobrej drodze” do wywiązania się ze swoich zobowiązań. Natomiast inne państwa, jak Republika Czeska, Słowacja, Bułgaria i Chorwacja, czynią to w ograniczonym zakresie, zaś jeszcze inne, jak Polska i Węgry uporczywie odmawiają udziału w programie<sup>61</sup>. Natomiast program dobrowolnych przesiedleń spoza UE przebiegał zgodnie z planem. Do 10 kwietnia 2017 r. przesiedlono w ten sposób 15 492 osoby, co stanowiło 68,8% całkowitej liczby 22 505 migrantów uzgodnionej w tym programie<sup>62</sup>.

Skutki wdrażania drugiego pakietu środków Komisji Europejskiej były połowiczne. Decyzja o tymczasowej relokacji z Grecji, Węgier i Włoch 120 tys. migrantów została, jak wspomniano wyżej, oprotestowana przez rządy niektórych państw członkowskich i ostatecznie Rada UE przyjęła go w mocno okrojonej postaci. Ponadto jego realizacja w praktyce była niezadowolająca. Natomiast jeszcze bardziej kontrowersyjny wniosek ustawodawczy Komisji Europejskiej przewidujący ustanowienie stałego kryzysowego mechanizmu relokacji dla wszystkich państw członkowskich oraz

<sup>60</sup> Na temat pierwszych relokacji z Włoch i Grecji por. A. Adamczyk, *op. cit.*, s. 53-55.

<sup>61</sup> Komisja Europejska. *Komunikat prasowy*, Bruksela, 12 kwietnia 2017 r., IP/17/908, s. 1-2.

<sup>62</sup> *Ibidem*, s. 2.

wniosek w sprawie ustalenia wspólnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia nadal znajdują się w traktacie procesu legislacyjnego<sup>63</sup>.

W związku z tym, że realizacja drugiego pakietu środków Komisji Europejskiej napotkała przeszkody, zaś masowy napływ migrantów nie tylko nie ustawał, lecz nasilał się jeszcze bardziej, państwa członkowskie UE zdecydowały się na nowe rozwiązania. Najpierw szefowie państw i rządów podczas nieformalnego posiedzenia 23 września 2015 r. w Brukseli przyjęli zalecenia, które w większości wytyczały nowe kierunki działań antykryzysowych Unii: wzmocnienie dialogu z Turcją w celu zacieśnienia współpracy w zakresie powstrzymywania i zarządzania przepływami migracyjnymi; wsparcie dla Turcji, Jordanii, Libanu i innych państw przyjmujących syryjskich uchodźców m.in. przez zwiększenie środków na rzecz funduszu *Madad*; pomoc dla państw Bałkanów Zachodnich borykających się z napływem uchodźców, świadczona m.in. poprzez fundusze przedakcesyjne; zwiększenie środków dla nadzwyczajnego funduszu powierniczego na rzecz stabilności oraz eliminowania przyczyn i zjawiska wysiedleńców w Afryce, a także wzmocnienie kontroli na zewnętrznych granicach UE poprzez zapewnienie dodatkowych zasobów, personelu i sprzętu ze strony państw członkowskich dla *Frontexu*, *EASO* i *Europolu*<sup>64</sup>. Następnie 15 października 2015 r. podczas posiedzenia Rady Europejskiej uzgodniono dalsze działania, w tym m.in. zawarcie porozumienia z Turcją w sprawie walki z nielegalną imigracją na podstawie planu wynegocjowanego przez Komisję Europejską oraz rozszerzenie kompetencji *Frontexu* w celu ustanowienia zintegrowanego systemu zarządzania granicami<sup>65</sup>.

Oznaczało to, że na przełomie września i października 2015 r. podpisanie porozumienia z Turcją o zwalczaniu nielegalnej migracji oraz uszczelnienie granic zewnętrznych Unii zaczęły mieć dla Rady Europejskiej znaczenie priorytetowe w walce z kryzysem. Świadczyły o tym uzgodnienia przyjęte podczas rozmów przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska z prezydentem Recepem Tayyipem Erdoğanem oraz premierem Ahmetem Davutoğlu w dniach 9-10 września 2015 r. Jeśli natomiast chodzi o uszczelnianie granic, to 15 grudnia 2015 r. Komisja Europejska przedłożyła wniosek ustawodawczy w sprawie rozszerzenia kompetencji *Frontexu* w celu ustanowienia zintegrowanego systemu zarządzania granicami. Podstawą prawną wniosku

---

<sup>63</sup> Procedura 2015/0208/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, s. 1-2 (dostęp 3 marca 2017 r.). Procedura 2015/0211/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, s. 1-2 (dostęp 3.03.2017).

<sup>64</sup> W nawiązaniu do wcześniejszych decyzji Rady Europejskiej szefowie państw i rządów zalecali również udzielenie dodatkowego wsparcia w wysokości co najmniej 1 mld euro pomocy na rzecz Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, Światowego Programu Żywnościowego i innych agencji, ustanowienie *Hotspotów* w Grecji i we Włoszech oraz pomoc w zapewnieniu relokacji i powrotów nie później niż do listopada 2015 r. oraz zwiększenie środków finansowych dla Nadzwyczajnego Funduszu na rzecz Azylu, Integracji i Migracji oraz Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego – Granice, por. Rada Europejska. *Nieformalny szczyt szefów państw i rządów (23 września 2015 r.)*. *Oświadczenie*, Bruksela, 24 września 2015 r., nr 673/15, s. 1.

<sup>65</sup> Posiedzenie Rady Europejskiej w dniu 15 października 2015 r. *Konkluzje*, Bruksela, 16 października 2015 r., EUCO 26/15, s. 1-5. *Kryzys migracyjny wciąż bez rozwiązania*, Euractiv, 19 października 2015 r., s. 1-3.



były art. 77 ust. 2 lit. b) i d) oraz art. 79 ust. 2 lit. c) TFUE<sup>66</sup>. Po zakończeniu procedury ustawodawczej 14 września 2016 r. Parlament Europejski i Rada UE przyjęły rozporządzenie o ustanowieniu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (ESGiP). W skład ESGiP weszły: Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (EASGiP), powstała na bazie *Frontexu*, oraz organy państw członkowskich, odpowiedzialne za zarządzanie granicami, w tym straże przybrzeżne w zakresie realizowanych przez nie zadań kontroli granicznej (art. 1-2, 6). EASGiP winna się zajmować monitorowaniem ruchów migracyjnych i zapobieganiem kryzysom (art. 9-13), zarządzaniem granicami zewnętrznymi (art. 14-26) oraz organizowaniem powrotów dla nielegalnych imigrantów (art. 27-33)<sup>67</sup>. Miała ona mieć zatem znacznie większe kompetencje aniżeli *Frontex*.

Na wniosek państwa lub państw członkowskich EASGiP winna m.in. koordynować wspólne operacje jednego lub większej liczby państw, organizować szybkie interwencje na granicach zewnętrznych Unii oraz wspierać *Hotspoty*. We wszystkich tych przypadkach miała być odpowiedzialna za dostarczenie i rozmieszczenie zespołów ESGiP, przy czym w przypadku szybkich interwencji zespoły takie winny pochodzić z tzw. rezerwy szybkiego reagowania (art. 14). W skład zespołów ESGiP mieli wchodzić funkcjonariusze straży granicznej państw członkowskich i inni właściwi członkowie personelu, pełniący funkcję ekspertów krajowych. Winni oni być oddelegowani do ESGiP przez państwa członkowskie na okres dwunastu miesięcy lub dłuższy, ale nie krótszy niż trzy miesiące. Udziały poszczególnych państw w zespołach ESGiP, zajmujących się wspólnymi operacjami na następnym rok, planowane być miały na podstawie corocznych, dwustronnych porozumień między Agencją a tymi państwami. Natomiast w przypadku szybkich interwencji na granicy decyzję w tej sprawie podejmował zarząd EASGiP kwalifikowaną większością  $\frac{3}{4}$  głosów. W razie konieczności rozmieszczenie zespołów z rezerwy szybkiego reagowania winno być niezwłocznie uzupełnione przez dodatkowe zespoły ESGiP. W tym celu państwa członkowskie winny w ciągu siedmiu dni roboczych od rozpoczęcia szybkiej interwencji na granicy udostępnić swoich funkcjonariuszy straży granicznej i innych właściwych członków personelu. Rezerwa szybkiego reagowania mogła być rozmieszczona w ciągu pięciu dni od uzgodnienia planu operacyjnego przez dyrektora wykonawczego EASGiP oraz przyjmujące państwo członkowskie. Łączna liczba personelu udostępnionego przez państwa członkowskie na rzecz rezerwy szybkiego reagowania winna wynosić co najmniej 1500 funk-

---

<sup>66</sup> Komisja Europejska. *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylające rozporządzenie (WE) nr 2007/2004, rozporządzenie (WE) nr 863/2007 i decyzję Rady 2005/267/WE*, Strasburg, 15 grudnia 2015 r., COM(2015) 671 wersja ostateczna, s. 1-116.

<sup>67</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007, rozporządzenie (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2016, 251, s. 1-32.

cjonariuszy straży granicznej lub innych właściwych członków personelu. Siły te miały stanowić „stały korpus” pozostający w ciągłej dyspozycji EASGiP (art. 20 ust. 1-12). Największy udział osobowy w rezerwie szybkiego reagowania winny mieć Niemcy (225), Francja (170), Włochy (125), Hiszpania (111) i Polska (100)<sup>68</sup>. Rezerwa szybkiego reagowania winna uzupełniać, ale nie zastępować personel straży granicznej państw członkowskich, liczący ok. 100 tys. funkcjonariuszy<sup>69</sup>. Siedzibą EASGiP jest Warszawa (art. 56-57)<sup>70</sup>. Rozporządzenie o ustanowieniu ESGiP weszło w życie 6 października 2016 r.<sup>71</sup> ESGiP nie osiągnęła jednak dotąd zdolności operacyjnej z powodu braków materialnych dotyczących rezerwy szybkiego reagowania, obserwatorów przymusowych powrotów, eskorty przymusowych powrotów oraz specjalistów ds. powrotów<sup>72</sup>.

### **Umowa UE z Turcją z 18 marca 2016 r. w sprawie współpracy w zwalczaniu kryzysu migracyjnego oraz nowe unijne programy pomocowe, instrumenty humanitarne i finansowe**

Efektem wspomnianych wyżej rozmów, prowadzonych przez przewodniczącego Rady Europejskiej D. Tuska z prezydentem Erdoğanem i premierem Davutoğlu we wrześniu oraz w październiku 2015 r., było przyjęcie 29 listopada tegoż roku wspólnego planu działania o zacieśnieniu współpracy między UE a Turcją w zakresie zarządzania migracją. Na podstawie tego planu podjęte zostały negocjacje dyplomatyczne, które doprowadziły do uzgodnienia 7 marca 2016 r. wstępnego porozumienia w sprawie zasad współpracy i instrumentów jej realizacji. Rząd turecki zobowiązał się w nim do przyjęcia na koszt UE wszystkich nowych migrantów przedostających się z Turcji do Grecji, którzy nie wymagają ochrony międzynarodowej. Ponadto każdej readmisji jednego obywatela Syrii z wysp greckich do Turcji miało towarzyszyć przesiedlenie innego obywatela Syrii z Turcji do Unii. Na sfinansowanie tego przedsięwzięcia UE winna przekazać Turcji 3 mld euro, z perspektywą dalszego zwiększenia tej kwoty. Postanowiono również przyspieszyć realizację planu działania dotyczącego liberalizacji reżimu wizowego ze wszystkimi państwami członkowskimi

<sup>68</sup> *Ibidem*, s. 19, 24-26.

<sup>69</sup> Komisja Europejska. *Komunikat prasowy*, Bruksela, 2 marca 2017 r., IP/17/348, s. 3.

<sup>70</sup> 9 marca 2017 r. podpisana została umowa między Polską a EASGiP, regulująca kwestie związane z jej siedzibą w Warszawie oraz statusem prawnym Agencji i jej pracowników, por. E. Gajewska, *Polska i Frontex podpisały umowę w sprawie siedziby agencji w Warszawie*, <https://www.strazgraniczna.pl>, s. 1-2.

<sup>71</sup> Procedura 2015/0310/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, s. 1-2 (dostęp 3 marca 2017 r.). Niektóre przepisy analizowanego rozporządzenia zaczęły jednak obowiązywać 7 grudnia tegoż roku (tworzenie zespołów rezerwy interwencyjnej i rezerwy wyposażenia technicznego) lub 7 stycznia 2017 r. (tworzenie zespołów tzw. powrotów), por. *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r.*, op. cit., s. 46, 61-63.

<sup>72</sup> Komisja Europejska. *Komunikat prasowy*, Bruksela, 2 marca 2017 r., IP/17/348, s. 3.

„z myślą o zniesieniu obowiązku wizowego dla obywateli Turcji najpóźniej do końca czerwca 2016 r.”<sup>73</sup>

Porozumienie z 7 marca 2016 r. zostało doprecyzowane w umowie podpisanej jedenaście dni później przez UE i Turcję. Przewidywała ona, że od 20 marca 2016 r. wszyscy nielegalni migranci, którzy przybywają z Turcji do Grecji, powinni być odesłani do Turcji. Jednocześnie postanowiono, że za każdego obywatela Syrii odesłanego z Grecji do Turcji w następstwie nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej Unii Europejskiej, Unia przyjmie jednego obywatela Syrii z Turcji, który nie podjął próby przedostania się do Unii w nielegalny sposób<sup>74</sup>. Operacje powrotów z Grecji do Turcji winny się odbywać równolegle z lotami przesiedleńców z Turcji do państw członkowskich UE. Przesiedlenia obywateli Syrii miałyby się odbywać zgodnie ze zobowiązaniami podjętymi przez państwa członkowskie i objąć 72 000 osób. 18 000 migrantów zamierzano przesiedlić na mocy konkluzji politycznych Rady UE z 20 lipca 2015 r., zaś 54 000 uchodźców planowano przyjąć w ramach miejsc pozostających jeszcze do wykorzystania wskutek wspomnianej wyżej rezygnacji Węgier z prawa do relokacji na podstawie decyzji Rady UE z 22 września 2015 r.<sup>75</sup> W zamian za dotrzymanie tych zobowiązań Turcja miała uzyskać w latach 2016-2018 pomoc finansową przeznaczoną dla uchodźców na łączną kwotę 6 mld euro<sup>76</sup>. Ponadto po spełnieniu przez Turcję tzw. kryteriów odniesienia, UE zobowiązała się do końca czerwca 2016 r. znieść wymogi wizowe dla tamtejszych obywateli<sup>77</sup>. Realizacja umowy z Turcją z 18 marca 2016 r. przebiegała dotychczas na tyle pomyślnie, że doprowadziła do radykalnego wstrzymania napływu migrantów wschodnim szlakiem śródziemnomorskim. Według danych urzędu UNHCR w 2016 r. z Turcji do Grecji przedostało się 174 500 osób, przy czym od kwietnia do grudnia tegoż roku było to jedynie 23 108. Z drugiej strony do 12 maja 2017 r. przesiedlono z Turcji do Unii Europejskiej 69 695 obywateli Syrii<sup>78</sup>. Umowa ta miała zatem fundamentalne znaczenie w walce UE z kryzysem migracyjnym.

<sup>73</sup> *Oświadczenie szefów państw i rządów UE*, 7 marca 2016 r., <http://www.consilium.europa.eu>, s. 1-3.

<sup>74</sup> Turcja przyjęła jak dotąd największą liczbę uchodźców, tzn. łącznie około 3 mln osób, spośród których 2,5 mln to obywatele Syrii, por. Komisja Europejska. *UE ... a kryzys...*, s. 3.

<sup>75</sup> 29 września 2016 r. Rada UE przyjęła decyzję o zmianie decyzji Rady z 22 września 2015 r. w sprawie tymczasowej relokacji na rzecz Włoch i Grecji. Zobowiązywała ona państwa członkowskie do przyjęcia na swoje terytorium obywateli syryjskich przebywających w Turcji, a wymagających w sposób oczywisty ochrony międzynarodowej. „Liczba osób przyjętych w ten sposób przez dane państwo członkowskie” winna być następnie odjęta od liczby osób, które miały być relokowane do tego państwa na mocy art. 4 ust. 1 lit c) decyzji Rady z 22 września 2015 r. (art. 4 ust. 3a), por. *Decyzja Rady (UE) 2016/1754 z dnia 29 września 2016 r. zmieniająca decyzję (UE) 2015/1601 ustanawiającą środki w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2016, nr 268, s. 84.

<sup>76</sup> *Oświadczenie UE-Turcja*, Bruksela, 18 marca 2016 r., <http://www.consilium.europa.eu>, s. 1-3. W ślad za tym Komisja Europejska utworzyła nowy program pomocowy, w ramach którego finansowana jest działalność Turcji na rzecz wsparcia uchodźców.

<sup>77</sup> *Ibidem*, s. 2.

<sup>78</sup> UNHCR. The Refugee Agency. Bureau for Europe, Weekly Report, February 2017, <https://data.unhcr.org/en/>, s. 2. Komisja Europejska. *Komunikat prasowy*, Bruksela, 12 kwietnia 2017 r..., s. 2. Por. też E. Lesiewicz, *Strefa Schengen w dobie kryzysu migracyjnego*, „Przegląd Politologiczny”, 2016, nr 4, s. 190.

W odpowiedzi na kryzys migracyjny UE uruchomiła w latach 2015-2016 nowe instrumenty humanitarne i finansowe oraz programy pomocowe: akcje poszukiwawczo-ratownicze na morzu, pomoc humanitarną i rozwojową, zwalczanie sieci przemytu migrantów, programy powstrzymywania ich niekontrolowanego napływu, programy powrotów, a także programy dobrowolnych przesiedleń.<sup>79</sup> Już w latach 2013-2014 Włochy przy współpracy z *Frontexem* przeprowadziły w środkowej części Morza Śródziemnego operację *Mare Nostrum*. Jej celem było poszukiwanie łodzi z migrantami w odległości 100 mil morskich od włoskiego wybrzeża. Działanie te były niemal w całości finansowane przez rząd Włoch i pozwoliły na uratowanie ok. 170 tys. osób w ciągu jednego roku. Operacja została zakończona w 2014 r., ponieważ prośby Włoch o wsparcie finansowe ze strony UE pozostały bez odpowiedzi. W tej sytuacji *Frontex* rozpoczął w 2014 r. operację *Tryton*, która różniła się jednak od poprzedniej tym, że była o wiele mniej kosztowna, ale także zakres realizowanych w jej ramach działań był znacznie skromniejszy. Skupiała się ona bowiem na patrolowaniu granic, a nie na ratowaniu ludzi. Ponadto wykonywała swoje zadania w odległości jedynie 30 mil morskich od włoskiego wybrzeża, co uniemożliwiało udzielanie pomocy wielu rozbitkom. Niezależnie od tego *Frontex* kontynuował, rozpoczętą już w 2006 r., operację *Posejdon* na Morzu Egejskim i wschodniej części Morza Śródziemnego<sup>80</sup>. Natomiast w latach 2015-2016 UE jeszcze bardziej wzmocniła swoją aktywność w prowadzeniu operacji poszukiwawczo-ratowniczych na Morzu Śródziemnym. Łącznie w tym okresie realizowano dwie dotychczasowe operacje poszukiwawczo-ratownicze *Posejdon* i *Tryton* oraz jedną operację wojskową WPBiO rozpoczętą w 2015 r. Ta ostatnia nosiła kryptonim *EU NAVFOR MED Sophia*, była skierowana przeciw przemytowi ludzi i objęła południowy rejon środkowej części Morza Śródziemnego. W ramach wszystkich trzech operacji w 2015 r. udało się uratować ponad 250 tys. osób, zaś od 1 stycznia do 31 maja 2016 r. ok. 50 tys. osób<sup>81</sup>.

W samym tylko 2015 r. UE przeznaczyła ok. 430 mln euro na pomoc humanitarno-rozwojową w ramach walki z kryzysem migracyjnym. Ok. 22 mln euro z tej kwoty przypadło na państwa Bałkanów Zachodnich, które jako główne kraje tranzytowe uruchomiły Unijny Mechanizm Ochrony Ludności (Grecja, Słowenia, Chorwacja, Serbia i Węgry) przeznaczony na pomoc finansową w sytuacjach nadzwyczajnych<sup>82</sup>. Natomiast 408 mln euro Unia wydała na operacje humanitarne-ratunkowe

<sup>79</sup> *Oświadczenie UE-Turcja*, Bruksela, 18 marca 2016 r., *op. cit.*, s. 2.

<sup>80</sup> *Obecny kryzys migracyjny*, uchodzczy.info, s. 1-3.

<sup>81</sup> Rada Unii Europejskiej. Sekretariat Generalny. *Unijne operacje na Morzu Śródziemnym 2016*, <http://www.consilium.europa.eu>, s. 1-2.

<sup>82</sup> Unijny Mechanizm Ochrony Ludności służy zacieśnianiu i koordynacji współpracy między UE a państwami członkowskimi w dziedzinie ochrony ludności w sytuacji klęski żywiołowej lub katastrofy spowodowanej przez człowieka, por. *Decyzja Parlamentu Europejskiego i Rady nr 1313/2013/UE z dnia 17 grudnia 2013 r. w sprawie unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013, nr 347, s. 924-947.

w państwach pochodzenia: Syrii (160 mln euro), Libanie (97 mln euro), Iraku (79 mln euro), Jordanii (58 mln euro) i Turcji (36 mln euro)<sup>83</sup>.

W ramach przeciwdziałania przemytowi oraz zwalczania sieci przestępczych werbujących migrantów do Europy 27 maja 2015 r. Komisja Europejska opublikowała plan na lata 2015-2020. Przewidywał on podjęcie przez UE m.in. następujących działań: identyfikowanie, przechwytywanie i niszczenie podejrzanych statków; pozabawianie przemytników ich dochodów; zintensyfikowanie współpracy operacyjnej w zakresie zwalczania przemytu migrantów; udoskonalenie procesu gromadzenia informacji przez wzmocnienie zespołu operacyjnego *Mare* jako unijnego centrum informacji w zakresie przemytu migrantów; zacieśnienie współpracy w ramach wspólnoty wywiadowczej *Afryka-Frontex* oraz monitorowanie strefy przygranicznej przez *Eurosur*; zapobieganie przemytowi nielegalnych migrantów m.in. przez zwiększenie pomocy dla osób najbardziej narażonych oraz wzmocnienie skuteczności procedury powrotu jako czynnika zniechęcającego do przemytu<sup>84</sup>.

Praktyczną realizacją tego planu było m.in. wzmocnienie *Europolu* poprzez utworzenie dwóch nowych struktur: Europejskiego Centrum ds. Zwalczania Terroryzmu oraz Europejskiego Centrum ds. Przemytu Migrantów. O ile to pierwsze Centrum zostało utworzone 1 stycznia 2016 r. i zajmuje się m.in. analizą podejrzanych treści w internecie oraz przelewami środków finansowych należących do terrorystów, o tyle to drugie Centrum powstało 22 lutego 2016 r. w celu aktywnego wspierania państw członkowskich UE w rozbijaniu zorganizowanych sieci przestępczych zajmujących się przemytem migrantów<sup>85</sup>.

W przewidywaniu kryzysu migracyjnego miały również pomóc programy powstrzymywania niekontrolowanego napływu nielegalnych migrantów. Aby wesprzeć władze Grecji i Włoch w zarządzaniu przepływami migracyjnymi, UE utworzyła *Hotspoty*, w ramach których unijni eksperci winni pomagać w szybkiej rejestracji przybывających tam osób oraz koordynacji powrotów nielegalnych migrantów do krajów

---

<sup>83</sup> Kwota na operacje humanitarno-ratunkowe dla Turcji nie obejmuje 6 mld euro przyznanych temu państwu na lata 2016-2018 na mocy porozumienia z 18 marca 2016 r. por. Komisja Europejska. *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego i Rady. Sprawozdanie roczne dotyczące polityki Unii Europejskiej w zakresie pomocy humanitarnej i ochrony ludności oraz wdrażania tej polityki w 2015 r.*, Bruksela, 1 grudnia 2016 r. COM(2016) 751 wersja ostateczna, s. 4, 7-9. Według danych Komisji Europejskiej Unia zamierzała przeznaczyć łącznie ponad 10 mld euro na przezwycięzenie kryzysu migracyjnego w latach 2015-2016, por. Komisja Europejska. *UE ... a kryzys...*, s. 3. Por. też P. Kugiel, *Rola pomocy rozwojowej w rozwiązywaniu kryzysu uchodźczego*, „Biuletyn PISM”, 14 grudnia 2016 r., nr 89, s. 1-2.

<sup>84</sup> Komisja Europejska. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015-2020*, Bruksela, 27 maja 2015, COM(2015) 285 wersja ostateczna, s. 1-13.

<sup>85</sup> Komisja Europejska. *UE ... a kryzys...*, s. 3-4. Komisja Europejska. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady. Zwiększenie bezpieczeństwa w mobilnym świecie: ulepszone wymiana informacji na rzecz walki z terroryzmem i wzmocnionych granic zewnętrznych*, Bruksela, 14 września 2016 r., COM(2016) 602 wersja ostateczna, s. 13-17.

pochodzenia<sup>86</sup>. Ponadto postanowiono opracować programy partnerstw UE z państwami pochodzenia migrantów i azylantów, aby w ten sposób umożliwić im pozostanie bliżej swego kraju. W ślad za tym w czasie posiedzenia na szczycie 12 listopada 2015 r. w stolicy Malty Valletcie z udziałem afrykańskich szefów państw i rządów oraz przedstawicieli krajów UE przyjęto plan współdziałania w zakresie zwalczania nielegalnej migracji z tego kontynentu do Europy oraz ustanowiono nadzwyczajny fundusz powierniczy na rzecz Afryki<sup>87</sup>. W dłuższej perspektywie programy partnerstw winny umożliwić wspieranie rozwoju gospodarczego i społecznego państw pochodzenia, aby wyeliminować przyczyny nielegalnej migracji. UE zamierza do 2021 r. przeznaczyć na realizację programów partnerstw łączną kwotę 8 mld euro<sup>88</sup>.

W sprawie powrotów nielegalnych migrantów Komisja Europejska opublikowała 9 września 2015 r. plan działania UE. Z dotychczasowych doświadczeń Unii wynikało, że np. w 2014 r. jedynie ok. 40% nielegalnych migrantów, którym nakazano opuszczenie jej terytorium faktycznie wyjechało z Unii. W związku z tym Komisja zalecała znaczące wzmocnienie skuteczności unijnego systemu powrotów przez wsparcie państw członkowskich ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, wzmocnienie kompetencji *Frontexu* w zakresie współorganizowania i koordynowania powrotów nielegalnych migrantów, a także ustanowienie w przyszłości zintegrowanego systemu zarządzania powrotami, który winien doprowadzić do połączenia wszystkich finansowanych przez Unię sieci i programów pomocowych w zakresie powrotów i readmisji<sup>89</sup>. Jednocześnie 1 października 2015 r. Komisja Europejska opublikowała wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów”. Miał on formę zalecenia Komisji i zawierał wskazówki dla organów właściwych państw członkowskich do wykonywania zadań związanych z przymusowymi powrotami nielegalnych migrantów, szkoleniami pracowników, którym powierzone zostaną takie zadania, a także doszkadzaniem ekspertów uczestniczących w misjach ewaluacyjnych Schengen<sup>90</sup>.

## ZMIANY W POLITYCE AZYLOWEJ UE

### Podstawy prawne polityki azylowej

Podobnie jak w przypadku polityki imigracyjnej i kontroli granic, podstawy prawne polityki azylowej określone są w prawie pierwotnym i wtórnym UE. Po wejściu w życie traktatu lizbońskiego z 13 grudnia 2007 r. zasady polityki azylowej określają art. 67 ust. 2, art. 78 ust. 1-3 oraz art. 80 TFUE. Przepisy ogólne dotyczące polityki

<sup>86</sup> Komisja Europejska. *UE ... a kryzys...*, s. 3-4.

<sup>87</sup> Valletta Summit on Migration, 11-12 November 2015. Action Plan, Valletta, 12 November 2015, s. 1-17.

<sup>88</sup> Komisja Europejska. *UE ... a kryzys...*, s. 4.

<sup>89</sup> Komisja Europejska. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania UE w zakresie powrotów...*, s. 1-10.

<sup>90</sup> *Zalecenie Komisji z dnia 1 października 2015 r. ustanawiające wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów”, op. cit.*, s. 1-5.

azylowej, imigracyjnej i kontroli granic zewnętrznych UE zawarte są – jak wspomniano wyżej – w art. 67 ust. 2 TFUE oraz art. 80 TFUE. Natomiast przepisy szczegółowe dotyczące samej polityki azylowej określone są w art. 78 ust. 1-3 TFUE. Upoważniają one UE do ustanowienia polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej, mającej na celu przyznanie odpowiedniego statusu obywatelowi państwa trzeciego zgodnie z zasadą *non-refoulement*<sup>91</sup>. Polityka azylowa UE ma być zgodna z Konwencją genewską z 28 lipca 1951 r. w sprawie statusu uchodźców, uzupełniającą ją protokołem nowojorskim z 31 stycznia 1967 r. oraz innymi „odpowiednimi traktatami” (art. 78 ust. 1 TFUE)<sup>92</sup>. Traktat lizboński przewiduje ustanowienie WESA gwarantującego jednolity status azylanta dla obywateli państw trzecich w całej Unii; jednolity status ochrony uzupełniającej dla osób, które nie uzyskały azylu w Unii, ale wymagają międzynarodowej ochrony; wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców na wypadek ich masowego napływu; wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu i ochrony uzupełniającej; kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku azylowego lub ochrony uzupełniającej; normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub ochronę uzupełniającą, a także partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami trzech wyżej wymienionych kategorii osób (art. 78 ust. 2 TFUE). Ponadto, jak wspomniano wyżej, Rada UE może przyjąć środki tymczasowe na korzyść państwa lub państw członkowskich, które znajdują się w nadzwyczajnej sytuacji z powodu nagłego napływu obywateli krajów trzecich (art. 78 ust. 3 TFUE)<sup>93</sup>.

W odróżnieniu od dotychczasowych regulacji, traktat lizboński rozszerza kompetencje UE w polityce azylowej w sposób umożliwiający przejście od norm minimalnych do harmonizacji przepisów poszczególnych państw członkowskich w tej dziedzinie, co stworzyło realne przesłanki do ustanowienia WESA. Traktat włącza również po raz pierwszy Parlament Europejski do procedury ustanawiania środków tymczasowych na korzyść państwa lub państw członkowskich, które znajdują się w nad-

---

<sup>91</sup> Zasada *non-refoulement* została skodyfikowana w art. 33 Konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r. w sprawie statusu uchodźców. Stanowi ona, że żadne „Umawiające się Państwo nie wydałi lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne”. Oznacza to, że żadnej osoby, której odmówiono przyznania statusu uchodźcy, nie wolno deportować do państwa, w którym groziłoby jej prześladowanie, należy jej natomiast przyznać inną formę ochrony międzynarodowej. Od tej zasady dopuszczalne są dwa wyjątki: jeżeli osoba taka stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa lub jest zagrożeniem dla społeczeństwa państwa, ponieważ została skazana prawomocnie za poważną zbrodnię.

<sup>92</sup> Inne stosowne traktaty to: *Europejska Konwencja Praw Człowieka, Konwencja NZ o prawach dziecka, Konwencja NZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania, Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych ONZ oraz Międzynarodowy Pakt Praw Gospodarczych, Społecznych i Kulturalnych ONZ*, por. *Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i migracji*, Bruksela 2014, s. 67.

<sup>93</sup> Inaczej niż dotychczasowe regulacje, traktat lizboński nie precyzował okresu obowiązywania przyjętych środków tymczasowych, por. *Traktat z Lizbony, op. cit.*, s. 76-77.

zwyczajnej sytuacji. Ponadto nadaje on po raz pierwszy status traktatowy wspólnemu europejskiemu systemowi azylowemu.

Wszelako proces konstituowania WESA rozpoczął się dużo wcześniej. Najpierw w latach 1999-2005 na mocy traktatu amsterdamskiego oraz aktów prawa pochodnego, dwóch rozporządzeń i trzech dyrektyw, doszło do przyjęcia kryteriów oraz mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl, ustanowienia norm minimalnych w sprawie ubiegania się o azyl, przyjmowania azylantów oraz przyznania lub cofnięcia statusu uchodźcy, a także utworzenia systemu *EURODAC* (*European Dactyloscopy*)<sup>94</sup> gromadzącego odciski palców osób przekraczających zewnętrzne granice Unii w celach azylowych<sup>95</sup>. Następnie w latach 2011-2013 na mocy traktatu lizbońskiego oraz aktów prawa pochodnego zmieniono wspomniane wyżej rozporządzenia i dyrektywy w sposób umożliwiający przejście od norm minimalnych do harmonizacji przepisów poszczególnych państw członkowskich w polityce azylowej. Odtąd zasady funkcjonowania WESA określa pięć aktów prawa wtórnego. Są to: po pierwsze, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 26 czerwca 2013 r., wskazujące państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku azylowego; po drugie, dyrektywa kwalifikacyjna Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 13 grudnia 2011 r. stanowiąca, jakie osoby kwalifikują się do objęcia ochroną międzynarodową; po trzecie, dyrektywa proceduralna Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 26 czerwca 2013 r., przewidująca wspólne procedury udzielania i cofania azylu; po czwarte, dyrektywa recepcyjna Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 26 czerwca 2013 r., ustanawiająca normy i standardy przyjmowania osób poszukujących ochrony; po piąte, rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu *EURODAC*.

Wśród wspomnianych aktów prawa pochodnego fundamentalne znaczenie ma rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 26 czerwca 2013 r. Zob-

<sup>94</sup> *EURODAC* to informatyczny system rozpoznawania odcisków palców azylantów oraz nielegalnych imigrantów na terytorium UE. System ten pozwala państwom członkowskim zidentyfikować osoby występujące o azyl oraz osoby zatrzymane przy próbie nielegalnego przekroczenia zewnętrznej granicy Unii. Dzięki porównaniu danych daktyloskopijnych państwa członkowskie mogą stwierdzić, czy wnioskujący o azyl lub nielegalny imigrant, nie ubiegał się poprzednio o azyl w innym państwie członkowskim albo też czy nie przedostał się na terytorium Unii nielegalnie. System został ustanowiony na mocy rozporządzenia Rady UE z 11 grudnia 2000 r. i uzyskał zdolność operacyjną w 2003 r.

<sup>95</sup> Wkrótce po wejściu w życie traktatu amsterdamskiego Rada Europejska podczas posiedzenia w dniach 15-16 października 1999 r. w Tampere zapowiedziała realizację pierwszego etapu konstituowania WESA. Podczas posiedzenia w dniach 4-5 listopada 2004 r. przyjęła ona program haski określający dalsze zadania UE w tej dziedzinie w latach 2005-2009. Natomiast po wejściu w życie traktatu lizbońskiego Rada Europejska w czasie posiedzenia w dniach 10-11 grudnia 2009 r. przyjęła, a 4 maja 2010 r. opublikowała program sztokholmski, w którym wezwała instytucje UE do zakończenia do 2012 r. prac nad WESA. Szerzej na ten temat por. J. J. Węc, *Powstanie i rozwój przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w ramach Unii Europejskiej (1997-2004)*, w: *Amerykomania*, pod red. W. Bernackiego i A. Walaszka, Kraków 2012, s. 929-959. Por. też Rada Europejska, *Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2010, nr 115, s. 1-38. Rada Europejska, *Program haski: Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C, 2005, nr 53, s. 1-14.



wiązuje ono państwa członkowskie do rozpatrzenia każdego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożonego przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca na ich terytorium, w tym na granicy lub w strefach tranzytowych. Wniosek jest rozpatrywany tylko przez jedno państwo członkowskie, zasadniczo pierwszy kraj, na terytorium którego znajdzie się osoba ubiegająca się o azyl. W przypadku, gdy nie można wyznaczyć „odpowiedzialnego państwa członkowskiego” na podstawie kryteriów wymienionych w rozporządzeniu, odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku spada na pierwsze państwo, w którym wniosek został złożony (art. 3 ust. 1-2). Jeżeli wnioskodawca nielegalnie przekroczył granicę lądową, morską lub powietrzną danego państwa członkowskiego, a następnie złożył tam wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej, to właśnie to państwo jest zobowiązane do rozpatrzenia tegoż wniosku. Winno ono to uczynić w ciągu dwunastu miesięcy od czasu nielegalnego przekroczenia granicy, inaczej jego odpowiedzialność wygasa (art. 13 ust. 1). Rozporządzenie potwierdza i wzmacnia klauzulę humanitarną oraz klauzulę suwerenności, znajdujące się już w rozporządzeniu Dublin II. Klauzula humanitarna stanowi, że państwo członkowskie, w którym złożono wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej i które prowadzi postępowanie w sprawie ustalenia „odpowiedzialnego państwa członkowskiego”, lub „odpowiedzialne państwo członkowskie”, mogą zwrócić się do innego państwa członkowskiego o przyjęcie wnioskodawcy w celu połączenia rodzin (art. 17 ust. 2). Klauzula suwerenności przewiduje natomiast, że każde państwo członkowskie może rozpatrzyć wniosek azylowy nawet wtedy, gdy nie jest ono „odpowiedzialnym państwem członkowskim” w rozumieniu rozporządzenia (art. 17 ust. 1)<sup>96</sup>.

Rozporządzenie ustanawia po raz pierwszy procedurę wczesnego ostrzegania, przygotowania i zarządzania kryzysami azylowymi<sup>97</sup>. Jeżeli Komisja Europejska na podstawie danych *EASO* ustali, że stosowanie tego rozporządzenia „może zostać narażone na szwank” z powodu ryzyka szczególnego obciążenia systemu azylowego danego państwa członkowskiego lub problemów związanych z jego funkcjonowaniem, kieruje ona do takiego państwa zalecenia w sprawie opracowania planu działań zapobiegawczych. Z drugiej strony jednak państwo może także z własnej inicjatywy przygotować plan działań prewencyjnych. Po opracowaniu planu na zalecenie Komisji Europejskiej lub z własnej inicjatywy, zainteresowane państwo przedstawia go Radzie UE i Komisji. Jeżeli Komisja na podstawie analizy *EASO* stwierdzi, że „rea-

---

<sup>96</sup> *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013 nr 180, s. 37.

<sup>97</sup> W czasie prac legislacyjnych większość państw członkowskich podjęła decyzję o ustanowieniu systemu wczesnego ostrzegania, przygotowania i zarządzania kryzysami azylowymi, choć Komisja Europejska w swoim wniosku ustawodawczym zaproponowała utworzenie tzw. mechanizmu awaryjnego. Mechanizm ten dawał możliwość czasowego zawieszenia procedury przekazywania osób ubiegających się o azyl do państwa członkowskiego, którego „system azylowy znalazłby się w sytuacji silnej i nie-współmiernej presji”, por. J. J. Węc, *Pierwsza polska prezydencja...*, s. 197-198.

lizacja planu działań zapobiegawczych nie doprowadziła do usunięcia stwierdzonych niedoskonałości” lub że istnieje poważne ryzyko wybuchu kryzysu migracyjnego, któremu „najprawdopodobniej nie zaradzi plan działań zapobiegawczych”, to może się ona zwrócić do takiego państwa o opracowanie planu zarządzania kryzysowego. Nie później niż trzy miesiące od wezwania zainteresowane państwo opracowuje plan we współpracy z Komisją Europejską i EASO. W czasie całej procedury wczesnego ostrzegania, przygotowania i zarządzania kryzysowego Rada UE „ważnie monitoruje sytuację”. Może ona również wydać zainteresowanemu państwu wytyczne polityczne, dotyczące planu działań zapobiegawczych albo planu zarządzania kryzysowego (art. 33 ust. 1-4)<sup>98</sup>. Analizowane rozporządzenie stanowi podstawę tzw. systemu dublińskiego, który opiera się na dwóch fundamentalnych założeniach: po pierwsze, państwem odpowiedzialnym za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku azylowego jest tylko jedno państwo członkowskie Unii, zasadniczo pierwsze państwo, na terytorium którego znajdzie się osoba ubiegająca się o azyl; po drugie, osoba starająca się o azyl winna posiadać takie same warunki i być traktowana w porównywalny sposób w całej Unii.

Dyrektywa kwalifikacyjna Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 13 grudnia 2011 r. określa normy dotyczące kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, a także normy odnoszące się do jednolitego statusu uchodźców i osób uzyskujących ochronę uzupełniającą (art. 1). Beneficjentami ochrony międzynarodowej mogą być uchodźcy, czyli osoby, które w razie powrotu do swego kraju mogłyby być poddane prześladowaniom z powodów zamieszczonych w konwencji genewskiej o statusie uchodźców z 28 lipca 1951 r. oraz protokole nowojorskim z 31 stycznia 1967 r. (art. 13). Ponadto ochroną taką mogą być objęci tzw. beneficjenci ochrony uzupełniającej, czyli osoby, które nie kwalifikują się jako uchodźcy, ale ich powrót wiąże się z rzeczywistym ryzykiem doznania poważnych szkód (art. 18). Dyrektywa określa również prawa i obowiązki związane z ochroną uchodźców lub osób potrzebujących ochrony międzynarodowej (art. 20-35). Kluczowym elementem tej ochrony jest wspomniana wyżej zasada *non-refoulement* (art. 21 ust. 1). Dyrektywa gwarantuje, że niezależnie od tego, z którego miejsca w UE dana osoba zwróci się o przyznanie azylu, jej potrzeby w zakresie ochrony międzynarodowej będą oceniane na podstawie wspólnych unijnych kryteriów. Tym samym zapewniony jest również określony poziom świadczeń. Nowe zasady winny uprościć podejmowanie decyzji w trakcie procedur azylowych, zwiększyć skuteczność procesu azylowego, a także przeciwdziałać nadużyciom. Osoby, którym przyznano ochronę międzynarodową, mogą utracić swój status, jeżeli nastąpi rzeczywista poprawa sytuacji w ich kraju pochodzenia<sup>99</sup>.

<sup>98</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego..., s. 48-49.

<sup>99</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2011, nr 337, s. 9-26.

Dyrektywa proceduralna Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 26 czerwca 2013 r. przewiduje wspólne procedury udzielania i cofania ochrony międzynarodowej. Dyrektywę stosuje się w odniesieniu do wszystkich wniosków azylowych, z którymi wystąpiono na terytorium państw członkowskich, w tym na granicy, wodach terytorialnych lub w strefach tranzytowych oraz do cofania zgody na azyl. Nie ma ona natomiast zastosowania do wniosków o azyl dyplomatyczny lub terytorialny, złożonych w przedstawicielstwach państw członkowskich Unii (art. 3 ust. 1-2). Państwa członkowskie są zobowiązane do rejestracji wniosków azylowych w ciągu trzech dni roboczych od ich złożenia, gdy wnioskodawca wystąpił do organu właściwego dla rejestracji, lub sześciu dni roboczych, gdy zgłosił się do innego organu mogącego przyjąć wniosek (art. 6 ust. 1). Wnioski o udzielenie azylu, które złożono w danym państwie członkowskim do organów innego państwa członkowskiego prowadzącego tam kontrolę graniczną lub imigracyjną, rozpatrywane są przez państwo członkowskie, na którego terytorium wystąpiono z takim wnioskiem (art. 4 ust. 5). Osoby, które przekroczyły granicę zewnętrzną Unii, mogą pozostać w danym państwie członkowskim do czasu podjęcia decyzji w sprawie udzielenia lub odmowy przyznania azylu (art. 9 ust. 1). Procedura rozpatrywania wniosku nie może trwać dłużej niż sześć miesięcy od momentu jego złożenia. Może ona jednak być wydłużona o kolejne dziewięć miesięcy m.in. w przypadku, gdy o udzielenie azylu występuje jednocześnie duża liczba obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców (art. 31 ust. 3). Wniosek azylowy może być rozpatrywany na granicach lub w strefach tranzytowych państw członkowskich m.in. wówczas, gdy jest on uznawany za niedopuszczalny (art. 33 ust. 2)<sup>100</sup> lub jest rozpatrywany w ramach tzw. procedury przyspieszonej (art. 43 ust. 1-2)<sup>101</sup>. W obu sytuacjach władze państwa członkowskiego mają cztery tygodnie na podjęcie decyzji od złożenia wniosku. W przeciwnym wypadku muszą zgodzić się na wjazd osoby wnioskującej na terytorium tego państwa<sup>102</sup>.

Dyrektywa recepcyjna Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 26 czerwca 2013 r. ustanawia normy dotyczące przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (art. 1). Stanowi ona, że w ciągu 15 dni od złożenia wniosku o udzielenie azylu osoba zainteresowana winna zostać poinformowana o przysługujących jej świadczeniach oraz ciążyących na niej obowiązkach. Powinna również uzyskać informacje na temat dostępnej pomocy prawnej lub wsparcia (art. 5 ust. 1). Dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do doręczenia wnioskodawcy „w ter-

---

<sup>100</sup> Wniosek jest niedopuszczalny m.in. w następujących przypadkach: inne państwo członkowskie Unii udzieliło już azylu; wniosek jest kolejnym wnioskiem, zaś poprzedni został odrzucony; państwo niebędące członkiem Unii jest uznawane za bezpieczny kraj trzeci dla wnioskodawcy; państwo niebędące członkiem Unii jest uznawane za kraj pierwszego azylu dla wnioskodawcy.

<sup>101</sup> Procedura przyspieszona obowiązuje m.in. wtedy, gdy wnioskodawca pochodzi z bezpiecznego kraju pochodzenia; wprowadził w błąd organy rozpatrujące wniosek; w złej wierze zniszczył lub pozbył się dokumentu tożsamości; wjechał nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego; stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa członkowskiego.

<sup>102</sup> *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona)*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013 nr 180, s. 60-95.

minie trzech dni od dnia złożenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej”, dokumentu „potwierdzającego jego status wnioskodawcy lub poświadczającego, że uzyskał on zezwolenie na pobyt na terytorium państwa członkowskiego podczas, gdy jego wniosek ma być lub jest rozpatrywany” (art. 6 ust. 1). Dyrektywa określa również warunki przyjmowania wnioskodawców (art. 5-19), zasady ograniczenia lub cofnięcia świadczeń materialnych w ramach przyjmowania (art. 20), procedurę odwołania od decyzji w sprawie przyznania, cofnięcia lub ograniczenia świadczeń (art. 26), a także działania na rzecz poprawy skuteczności systemu przyjmowania wnioskodawców (art. 27-29)<sup>103</sup>. Niespełnienie obowiązków wynikających z dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania może być zaskarżone jako naruszenie prawa unijnego<sup>104</sup>.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie systemu *EURODAC* rozszerza jego dotychczasowe kompetencje. Nadaje mu bowiem po raz pierwszy uprawnienia do zapobiegania przestępstwom terrorystycznym lub innym poważnym przestępstwom. O ile dotąd za pomocą tego systemu można było wskazywać państwo właściwe do badania wniosków azylowych złożonych w danym kraju członkowskim, co ułatwiało skuteczniejsze stosowanie przepisów Konwencji dublińskiej z 15 czerwca 1990 r., o tyle odtąd system ten winien być również wykorzystywany do działań państw członkowskich służących zapobieganiu aktom terrorystycznym lub innym poważnym przestępstwom, ich wykrywaniu lub ściganiu. Rozporządzenie określa również warunki, na jakich właściwe organy państw członkowskich lub *Europol* powinny występować do *EURODAC* z wnioskiem o porównanie danych daktyloskopijnych w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym lub innym poważnym przestępstwom, jeżeli zachodzi podejrzenie, że ich sprawca ubiega się o pomoc międzynarodową w Unii (art. 5-7). Ponadto rozporządzenie wzmacnia dotychczasowe procedury porównywania i przesyłania danych na potrzeby ochrony porządku publicznego w państwach członkowskich Unii (art. 19-22)<sup>105</sup>.

Wszystkie wspomniane akty prawne weszły w życie 19 lipca 2013 r., z wyjątkiem dyrektywy kwalifikacyjnej, w przypadku której nastąpiło to 10 stycznia 2012 r. Z drugiej strony jednak rozporządzenie o *EURODAC* miało być stosowane

---

<sup>103</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013 nr 180, s. 96-116.

<sup>104</sup> Por. Podręcznik europejskiego prawa dotyczącego azylu, granic i migracji..., s. 114.

<sup>105</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu *EURODAC* do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi *EURODAC* przez organy ścigania państw członkowskich i *Europol* na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (wersja przekształcona), Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L, 2013 nr 180, s. 1-30.

dopiero od 20 lipca 2015 r., zaś pojedyncze artykuły dyrektywy proceduralnej i dyrektywy recepcyjnej od 21 lipca tegoż roku. Należy podkreślić, że wymienione akty prawne, z wyjątkiem rozporządzenia o *EURODAC*, nawiązują wprost i opierają się na przepisach konwencji genewskiej w sprawie statusu uchodźców oraz uzupełniającego ją protokołu nowojorskiego. Tym samym włączają one te przepisy do prawa unijnego.

Wspólny europejski system azylowy miał doprowadzić do harmonizacji prawa i praktyk azylowych w poszczególnych państwach członkowskich UE, a także zapewnić, że będą one dzielić się odpowiedzialnością za kwestie azylowe. Określał on państwo odpowiedzialne za migrantów starających się o ochronę międzynarodową, w tym także za bazy danych daktyloskopijnych. Wprowadzał wspólne normy dotyczące procedur azylowych i warunków przyjmowania oraz uznawania i ochrony osób korzystających z ochrony międzynarodowej. Jego ustanowienie winno m.in. sprawić, że obywatel państwa trzeciego ubiegający się o status uchodźcy miałby równe szanse na jego otrzymanie we wszystkich państwach członkowskich Unii, podczas gdy dotąd starający się o taki status np. obywatel Iraku miał 82% szans na jego uzyskanie we Francji, 63% – w RFN i 2% – w Grecji<sup>106</sup>.

### **Projektowane zmiany aktów prawa pochodnego w polityce azylowej po wybuchu kryzysu migracyjnego**

Wybuch kryzysu migracyjnego w UE w 2015 r. obnażył słabości WESA, w szczególności jednak uwypuklił ograniczenia systemu dublińskiego. Trzeba wszakże przyznać, że dotychczasowe przepisy WESA nie przewidywały nigdy konieczności radzenia sobie z tak ogromną liczbą migrantów w tak krótkim czasie. Ta nowa sytuacja zmusiła Unię do ponownej rewizji polityki azylowej. Najwięcej problemów stwarzały przepisy art. 13 ust. 1 rozporządzenia Dublin III, zobowiązujące państwo członkowskie położone na granicy zewnętrznej Unii, do którego dostał się imigrant, do rozpatrzenia złożonego przez niego wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W dobie kryzysu migracyjnego w latach 2015-2016 okazało się, że przepisy te nieproporcjonalnie obciążły Grecję i Włochy, czyli państwa znajdujące się na południowej granicy UE, przez którą przedostawali się migranci wschodnim i centralnym szlakiem śródziemnomorskim. Ponadto pojawił się problem tzw. wtórnych przepływów migrantów między poszczególnymi państwami członkowskimi, wynikający ze zróżnicowania długości obowiązujących tam procedur, warunków przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, wskaźników przyznawania azylu oraz rodzajów przyznawanej ochrony.

4 maja 2016 r. Komisja Europejska przedłożyła pierwszy, zaś 13 lipca tegoż roku drugi pakiet projektów aktów prawnych reformujących WESA. W pierwszym pakiecie znalazły się trzy wnioski ustawodawcze zmieniające odpowiednio: rozporządzenie

---

<sup>106</sup> *Wspólny europejski system azylowy do końca 2012 r.*, <http://www.unhcr-centraleurope.org/pl/>, s. 1.

Dublin III<sup>107</sup>, rozporządzenie w sprawie systemu *EURODAC*<sup>108</sup> oraz rozporządzenie stanowiące podstawę prawną funkcjonowania *EASO*<sup>109</sup>. Ich celem było wzmocnienie systemu dublińskiego przez wprowadzenie stałego kryzysowego mechanizmu relokacji dla wszystkich państw członkowskich oraz podatku solidarnościowego dla państw odmawiających przyjmowania migrantów; umocnienie i rozszerzenie kompetencji systemu *EURODAC*, co winno umożliwić lepsze monitorowanie wtórnych przepływów oraz zwalczanie nielegalnej imigracji, a także przekształcenie *EASO* w Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu.

Spśród wymienionych projektów aktów prawnych najwięcej kontrowersji wzbudzały propozycje zmiany rozporządzenia Dublin III, w szczególności przepis ustanawiający tzw. korekcyjny mechanizm przydziału wniosków (*the fairness mechanism*), który byłby automatycznie uruchamiany w sytuacji kryzysowej, tzn. gdy dane państwo członkowskie musiałoby się uporać z „nieproporcjonalną liczbą wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, za które jest odpowiedzialne na mocy niniejszego rozporządzenia” (art. 34 ust. 1)<sup>110</sup>. Podobnie jak wniosek ustawodawczy z 9 września 2015 r. w sprawie ustanowienia stałego kryzysowego mechanizmu relokacji, tak i ten projekt Komisji Europejskiej opierał się na art. 78 ust. 2 lit. e) oraz art. 80 TFUE. O ile jednak wniosek z 9 września 2015 r. przewidywał, że Komisja na mocy aktu delegowanego winna uruchamiać mechanizm relokacji, określając w nim także liczbę osób objętych relokacją, o tyle analizowany projekt wprowadzał automatycznie uruchamiany korekcyjny mechanizm przydziału wniosków o azyl. Z drugiej strony obydwie wnioski ustawodawcze miały podobny cel. Dlatego Komisja Europejska zapowiedziała, że w zależności od wyników dyskusji nad przedłożonym projektem ustawodawczym podejmie działania zmierzające do wycofania wniosku z 9 września 2015 r.<sup>111</sup>

---

<sup>107</sup> Komisja Europejska. *Wniosek. Rozporządzenie 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)*, Bruksela, 4 maja 2016 r., COM(2016) 270 wersja ostateczna, s. 1-123.

<sup>108</sup> Komisja Europejska. *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu EURODAC do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywający obywatele państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi EURODAC przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona)*, Bruksela, 4 maja 2016 r., COM(2016) 272 wersja ostateczna, s. 1-117.

<sup>109</sup> Komisja Europejska. *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010*, Bruksela, 4 maja 2016 r., COM(2016) 271 wersja ostateczna, s. 1-81.

<sup>110</sup> Komisja Europejska. *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów*, op. cit., s. 76.

<sup>111</sup> *Ibidem*, s. 3-5, 23, 33, 74-80.

Analizowany projekt przewidywał, że jeżeli dane państwo członkowskie UE zarejestrowałoby nieproporcjonalnie dużo wniosków azylowych, czyli „po dodaniu do liczby faktycznie przesiedlonych” liczba wniosków azylowych przekraczałaby 150% ustalonej wcześniej wartości referencyjnej, to wszyscy kolejni migranci byłoby przemieszczani do innych państw członkowskich (art. 34 ust. 2-3). W ustalaniu wartości referencyjnej liczby wniosków azylowych, które mogłyby być złożone w danym państwie, pod uwagę brane byłyby: liczba ludności danego państwa i poziom jego dobrobytu (wyrażony wartością PKB). Obydwa kryteria miałyby jednakową wagę, tzn. liczba ludności stanowiłaby 50% wartości referencyjnej i poziom PKB również 50% takiej wartości (art. 35 ust. 1-3). Korekcyjny mechanizm przydziału wniosków działałby aż do chwili, gdy liczba wniosków ponownie spadłaby poniżej ustalonej wartości referencyjnej. Z drugiej strony każde państwo członkowskie, które nie chciałoby partycypować w korekcyjnym mechanizmie przydziału wniosków, mogłoby to uczynić pod dwoma warunkami: po pierwsze, nieuczestniczenie w nim miałoby charakter tymczasowy (na odnawialny okres 12 miesięcy); po drugie, państwo takie musiałoby uiścić „wkład solidarnościowy” w wysokości 250 tys. euro za każdego wnioskodawcę, który „w innym wypadku zostałby przydzielony do tego państwa członkowskiego w danym okresie dwunastu miesięcy”. Ten swoisty podatek solidarnościowy byłby przekazany pod koniec 12-miesięcznego okresu absencji bezpośrednio temu państwu członkowskiemu, które przyjęło na siebie obowiązek rozpatrzenia wniosku (art. 37 ust. 1-3)<sup>112</sup>. Należy podkreślić, że podstawowa zasada funkcjonowania WESA miałaby pozostać bez zmian. Obowiązywałby bowiem nadal wymóg ubiegania się o azyl w pierwszym państwie członkowskim UE, do którego przedostałby się dany imigrant, chyba że miałby on rodzinę w innym państwie członkowskim. Jednak inaczej niż dotąd, w przypadku gdy dane państwo członkowskie byłoby przeciążone, podział odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosków rozkładałby się na wszystkie państwa UE.

Drugi pakiet Komisji Europejskiej z 13 lipca 2016 r. obejmował cztery wnioski ustawodawcze, spośród których dwa pierwsze dotyczyły zastąpienia dyrektyw azylowej i kwalifikacyjnej rozporządzeniami, zaś trzeci i czwarty mówiły o zmianach w dyrektywie recepcyjnej oraz rozporządzeniu w sprawie unijnych ram przesiedleń. Celem tych projektów aktów prawnych miało być dalsze wzmocnienie harmonizacji norm we wszystkich państwach członkowskich. Rozporządzenie proceduralne przewidywało m.in.: uproszczenie i skrócenie procedury azylowej (decyzje powinny być podejmowane w ciągu 6 miesięcy); wspólne gwarancje dla wnioskodawców, w tym do indywidualnej rozmowy oraz bezpłatnej pomocy prawnej, a także zaostrzenie przepisów dotyczących współpracy z instytucjami oraz nadanie obowiązkowego charakteru sankcjom za nadużycia (dotąd sankcje były fakultatywne)<sup>113</sup>. Nowe przepisy miały umożliwić stworzenie w przyszłości wspólnej procedury azylowej. Natomiast

<sup>112</sup> *Ibidem*, s. 76-78.

<sup>113</sup> Komisja Europejska. *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE*, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 467 wersja ostateczna, s. 1-100.

rozporządzenie kwalifikacyjne zakładało m.in.: podobny poziom wskaźników przyznawania azylu (na podstawie wytycznych Agencji UE ds. Azylu), zharmonizowanie form ochrony międzynarodowej oraz okresów ważności zezwoleń na pobyt osobom z nich korzystającym, a także sankcje dla migrantów uprawiających tzw. turystykę azylową (*asylum shopping*), polegającą na składaniu wielu wniosków o udzielenie azylu w różnych państwach członkowskich<sup>114</sup>.

Znowelizowana dyrektywa recepcyjna przewidywała z kolei ujednoczenie warunków przyjmowania, zwiększenie możliwości integracji migrantów ze społecznościami przyjmującymi oraz ograniczenie wtórnych przepływów<sup>115</sup>. Natomiast znowelizowane rozporządzenie w sprawie unijnych przesiedleń miało doprowadzić do uporządkowania dotychczasowych przepisów w tym zakresie, a w konsekwencji przyczynić się do bardziej ustrukturyzowanego podejścia UE do ochrony międzynarodowej, zwiększenia legalnych sposobów migracji oraz eliminacji czynników zachęcających do migracji nielegalnej<sup>116</sup>. Wszystkie wspomniane wnioski ustawodawcze znajdują się nadal w trakcie procedury legislacyjnej<sup>117</sup>.

#### ZAKOŃCZENIE

Przedstawiona analiza potwierdza podstawową hipotezę badawczą sformułowaną we wstępie, że UE w żadnej mierze nie była przygotowana na tak masowy napływ migrantów w tak krótkim czasie, jak miało to miejsce w latach 2015-2016. Kryzys migracyjny zmusił Unię do radykalnej rewizji dotychczasowego dorobku prawnego, a także instrumentów humanitarnych i finansowych w polityce imigracyjnej i kontroli

---

<sup>114</sup> Komisja Europejska. *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi*, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 466 wersja ostateczna, s. 1-57.

<sup>115</sup> Komisja Europejska. *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przedkwalifikacyjna)*, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 465 wersja ostateczna, s. 1-86. Aby przeciwdziałać turystyce azylowej i wtórnym przepływom, państwa członkowskie mogłyby m.in. nakazać migrantom przebywanie w ściśle określonym miejscu, regularnie sprawdzać ich dostępność, a także ustanowić geograficzne ograniczenia w zakresie wypłaty świadczeń socjalnych.

<sup>116</sup> Komisja Europejska. *Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijne ramy przesiedleń i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014*, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 468 wersja ostateczna, s. 1-36.

<sup>117</sup> Procedura 2016/0133/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, s. 1-2 (dostęp 3 marca 2017 r.). Procedura 2016/0132/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, s. 1-2 (dostęp 3 marca 2017 r.). Procedura 2016/0131/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, s. 1-2 (dostęp 3 marca 2017 r.). Procedura 2016/0222/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, s. 1-2 (dostęp 3 marca 2017 r.). Procedura 2016/0223/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, s. 1-2 (dostęp 3 marca 2017 r.). Procedura 2016/0224/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, s. 1-2 (dostęp 3 marca 2017 r.). Procedura 2016/0225/COD, <http://eur-lex.europa.eu>, s. 1-2 (dostęp 3 marca 2017 r.).



granic zewnętrznych oraz w polityce azylowej. Błędna decyzja rządu niemieckiego o czasowym zawieszeniu przepisów rozporządzenia Dublin III w odniesieniu do ludności syryjskiej, nie tylko wzmogła masowy napływ migrantów, ale także doprowadziła do ostrych kontrowersji z wieloma państwami Europy Środkowo-Wschodniej, w szczególności z Węgrami, Republiką Czeską, ze Słowacją i z Rumunią. Rządy tych państw zakwestionowały decyzję Rady UE z 22 września 2015 r. w sprawie ustanowienia obowiązkowego mechanizmu relokacji na rzecz Włoch i Grecji, ale przede wszystkim z bardzo ostrą krytyką odniosły się do projektu Komisji Europejskiej z 4 maja 2016 r., dotyczącego wprowadzenia stałego mechanizmu relokacyjnego dla całej UE oraz podatku solidarnościowego dla państw odmawiających przyjmowania migrantów. Do grona przeciwników tych ostatnich rozwiązań antykrzysowych dołączyła także Polska po przejęciu władzy jesienią 2015 r. przez nowy rząd koalicyjny PiS, Polski Razem i Solidarnej Polski. Skutki wdrażania decyzji Rady UE z 22 września 2015 r. były połowiczne, ponieważ Republika Czeska, Słowacja, Bułgaria i Chorwacja angażowały się w jej realizację w ograniczonym stopniu, zaś Polska, Węgry, a nawet Austria uporczywie odmawiały udziału w programie relokacji, a prace legislacyjne nad wnioskiem Komisji Europejskiej z 4 maja 2016 r. rokowały jeszcze mniejsze szanse na ostateczny sukces, ponieważ zbyt duże były rozbieżności poglądów w tej sprawie pomiędzy rządami państw członkowskich. Oznacza to, że jeżeli nowelizacja rozporządzenia Dublin III zostanie przyjęta przez Parlament Europejski i Radę UE, to raczej nie na warunkach przedłożonych w pierwotnym wniosku Komisji Europejskiej.

**Prof. dr hab. Janusz Józef Węc**, Instytut Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych, Uniwersytet Jagielloński, (janusz.wec@uj.edu.pl)

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, kryzys migracyjny w Unii Europejskiej, reforma polityki imigracyjnej, reforma polityki azylowej, Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, Komisja Europejska, Rada Unii Europejskiej, Rada Europejska, Parlament Europejski

**Keywords:** European Union, migration crisis in the European Union, reform of the immigration policy, reform of asylum policy, European Border and Coast Guard, European Commission, Council of the European Union, European Council, European Parliament

#### ABSTRACT

*The first part of the study presents the dynamics of migration crisis in the European Union in the years 2015-2016. The second part discusses the reform of immigration policy and control of the EU's external borders, the international agreement between the EU and Turkey on cooperation in stopping irregular migration signed on March 18, 2016 is analyzed and new humanitarian and funding instruments as well as aid programmes for migrants established by the EU in the years 2015-2016 are described. The third part characterizes the changes in asylum policy designed by the EU in 2016.*



## NASZE WYDAWNICTWA

INSTYTUT ZACHODNI

ul. Mostowa 27, 61-854 Poznań

tel. +61 852 28 54

fax +61 852 49 05

e-mail: [wydawnictwo@iz.poznan.pl](mailto:wydawnictwo@iz.poznan.pl)

---

# Polskie elity polityczne wobec stosunków z Niemcami w ramach Unii Europejskiej

Praca zbiorowa pod redakcją Krzysztofa Malinowskiego

Studia Europejskie nr 20

ISBN 978-83-61736-65-3

streszczenie w j. angielskim

Poznań 2017, 342 ss.

Zbadanie poglądów i opinii polskich elit politycznych na temat relacji Polski z Niemcami w ramach Unii Europejskiej, ważne zarówno ze względów naukowych, jak i praktycznych, było celem projektu realizowanego w Instytucie Zachodnim w latach 2013-2016 (*Polskie elity polityczne wobec stosunków Polski z Niemcami w ramach Unii Europejskiej*). Chodziło o przeanalizowanie stanowiska polskich elit politycznych wobec istotnych zagadnień związanych z UE (wizje przekształceń, polityka wschodnia, sprawy bezpieczeństwa, problematyka energetyczno-klimatyczna) w okresie od początku kryzysu w strefie euro w 2009 r. do 2015 r., czyli do pojawienia się kryzysu migracyjnego. W ramach projektu przeanalizowano dyskurs elit parlamentarnych i środowisk eksperckich, a także przeprowadzono badania ankietowe i wywiady.

Stanowisko elit wobec stosunków Polski z Niemcami w krytycznej fazie rozwoju UE nacechowane było rozbieżnościami świadczącymi o braku konsensu politycznego. Miały one głębsze podłoże i wynikały z odrębnych podstawowych orientacji politycznych występujących wśród elit. Odmienne wyobrażenia o roli Polski w Europie i UE łączyły się z różnym podejściem do Niemiec i koncepcjami wzajemnych stosunków, a w tym przede wszystkim z kwestią, jak dalece strategiczne znaczenie mają Niemcy dla Polski w Europie. Można też zauważyć, że polaryzacja opinii i poglądów polskich elit na temat stosunków Polski z Niemcami następowała w korelacji z różnicowaniem się ocen coraz bardziej prominentnej, przywódczej roli, jaką Niemcy zaczęły odgrywać w UE w następstwie kryzysu zadłużenia w strefie euro oraz w obliczu konfliktu na Ukrainie. Różne interpretacje zachowania Niemiec korespondowały z brakiem konsensu w polskich elitach na temat oceny szans i perspektyw Polski w ramach Unii Europejskiej.