

Politeja

Nr 6(87), 2023, s. 25-44

<https://doi.org/10.12797/Politeja.20.2023.87.02>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Janusz Józef WĘC 

Uniwersytet Jagielloński

janusz.wec@uj.edu.pl

# FIASKO REFORMY POLITYKI IMIGRACYJNEJ, KONTROLI GRANIC ZEWNĘTRZNYCH ORAZ POLITYKI AZYŁOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ W LATACH 2015-2020

ANALIZA KRYTYCZNA

**ABSTRACT** The Failure of the Reform of the European Union's Immigration Policy, External Border Control, and Asylum Policy Between 2015 and 2020: A Critical Analysis

The primary research objective of the article is to evaluate the reform of the immigration, external border control and asylum policy of the European Union between 2015 and 2020. The author formulates two research hypotheses. The first is based on the assumption that the legislative packages presented by the European Commission in 2015-2016 and then in 2018 have almost completely failed. The second hypothesis is that the idea of establishing a permanent resettlement mechanism as a means to overcome the migration crisis in the Union in 2015-2016 and address the future migration challenges of the EU has generally failed. Instead, the EU's temporary resettlement mechanisms in place between 2015 and 2017 and the 1:1 resettlement mechanism between the EU and Turkey introduced in 2016 have worked well. The author then formulates two research questions: firstly, why have the legislative acts of the European Commission largely failed?; and secondly, why has the temporary relocation of asylum seekers in the EU generally been successful?

**Keywords:** the reform of the European Union's immigration, external border control and asylum policies, relocation under temporary EU mechanisms, resettlement under the EU-Turkey 1:1 mechanism

**Słowa kluczowe:** reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej UE, relokacja w ramach tymczasowych mechanizmów UE, przesiedlenia na podstawie unijno-tureckiego mechanizmu 1:1

## UWAGI WSTĘPNE

Podstawowym celem badawczym artykułu jest ocena reformy polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w latach 2015-2020. Autor formułuje dwie hipotezy badawcze. Pierwsza z nich opiera się na założeniu, że pakiety ustawodawcze zgłoszone przez Komisję Europejską w latach 2015-2016, a następnie w 2018 roku poniosły niemal całkowitą porażkę legislacyjną. Druga hipoteza stanowi, że zasadniczo nie zdała egzaminu koncepcja ustanowienia stałego mechanizmu relokacji jako sposobu na przewyżczanie kryzysu migracyjnego Unii w latach 2015-2016, a także sprostanie wyzwaniom migracyjnym UE w przyszłości. Sprawdziły się natomiast tymczasowe mechanizmy relokacji UE, obowiązujące w latach 2015-2017, oraz unijno-turecki mechanizm przesiedleń 1:1 wprowadzony w 2016 roku. W ślad za tym autor formułuje dwa pytania badawcze: Dlaczego akty ustawodawcze KE poniosły w większości porażkę legislacyjną? Dlaczego tymczasowa relokacja azylantów w UE zasadniczo się powiodła?

## REFORMA PRAWA POCHODNEGO W POLITYCE IMIGRACYJNEJ, KONTROLI GRANIC ZEWNĘTRZNYCH ORAZ POLITYCE AZYLOWEJ W LATACH 2015-2020

Jedną z odpowiedzi UE na kryzys migracyjny w latach 2015-2016 były zmiany w prawie pochodnym dotyczącym polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej<sup>1</sup>. Jednak po przyjrzeniu się statystyce legislacyjnej należy stwierdzić, że pakiety ustawodawcze zgłoszone przez KE w latach 2015-2018 poniosły niemal całkowitą porażkę legislacyjną. Na łączną liczbę 14 wniosków ustawodawczych Komisji trzy zostały uchwalone w latach 2015-2016 przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, przy czym przepisy dwóch z nich miały obowiązywać jedynie tymczasowo, tzn. odpowiednio do 16 oraz 26 września 2017 roku; trzy wnioski KE sama wycofała, zaś nad siedmioma projektami prace legislacyjne przedłużały się i nie zostały zakończone do 2020 roku (por. tabela 1 i 2). Ponadto jeden wniosek został przyjęty przez samą Komisję w granicach jej kompetencji do samodzielnego stanowienia prawa.

Wśród uchwalonych w latach 2015-2020 projektów aktów prawnych znalazły się: wniosek z 27 maja 2015 roku w sprawie wprowadzenia środków przejściowych

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat zob. J.J. Węc, *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2, s. 14-24, 35-38.

w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch i Grecji (COM[2015] 286)<sup>2</sup>; wniosek z 9 września 2015 roku dotyczący wprowadzenia środków przejściowych w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch, Grecji i Węgier (COM[2015] 451)<sup>3</sup>; wniosek z 15 grudnia 2015 roku o utworzeniu Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej (COM[2015] 671)<sup>4</sup>, a także wniosek z 27 maja 2015 roku w sprawie dobrowolnego programu przesiedleń (C[2015] 3560)<sup>5</sup>. Pierwszy z nich został zatwierdzony przez przewodniczącego Rady Unii Europejskiej 14 września 2015 roku, po dwóch posiedzeniach Rady w 2015 roku<sup>6</sup>, zaś drugi 22 września tegoż roku, po dwóch posiedzeniach Rady w 2015 roku, przy czym ostatecznie nie objął on Węgier<sup>7</sup>. Z kolei wniosek trzeci został zaakceptowany przez przewodniczących Parlamentu i Rady 14 września 2016 roku, po 18 posiedzeniach Rady w latach 2015-2016<sup>8</sup>. Wniosek czwarty uchwaliła 8 czerwca 2015 roku sama Komisja Europejska<sup>9</sup>.

Obydwie decyzje Rady Unii Europejskiej dotyczące tymczasowej relokacji na korzyść Włoch i Grecji z 14 i 22 września 2015 roku zostały uchwalone w ramach specjalnej procedury ustawodawczej. Z punktu widzenia zawartych w nich przepisów akty te wzajemnie się uzupełniały i – jak wspomniano – wygasły odpowiednio 16 i 26 września 2017 roku<sup>10</sup>. Natomiast rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej z 14 września 2016 roku w sprawie utworzenia Europejskiej Straży Granicznej

<sup>2</sup> *Wniosek. Decyzja Rady wprowadzająca środki przejściowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch i Grecji*, Komisja Europejska, Bruksela, 27 V 2015, COM(2015) 286 final, s. 1-21.

<sup>3</sup> *Wniosek. Decyzja Rady wprowadzająca środki przejściowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch, Grecji i Węgier*, Komisja Europejska, Bruksela, 9 IX 2015, COM(2015) 451 final, s. 1-29.

<sup>4</sup> *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*, Komisja Europejska, Bruksela, 15 XII 2015, COM (2015) 671 final, s. 1-110.

<sup>5</sup> *Wniosek. Zalecenie Komisji z dnia 8 czerwca 2015 r. dotyczące europejskiego programu przesiedleń*, Komisja Europejska, Bruksela, 8 VI 2015, C(2015) 3560 final, s. 1-6.

<sup>6</sup> *Procedure 2015/0125/NLE*, s. 1, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_125](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_125), 10 VI 2023.

<sup>7</sup> *Procedure 2015/0209/NLE*, s. 1, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_209](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_209), 10 VI 2023. We wniosku Komisji Europejskiej z 9 września 2015 r. była mowa o relokacji 15,6 tys. osób z Włoch, 50,4 tys. migrantów z Grecji oraz 54 tys. przesiedleńców z Węgier (art. 4 ust. 1 projektu decyzji). Por. *Wniosek. Decyzja Rady wprowadzająca środki przejściowe...*, 9 IX 2015, s. 23-24.

<sup>8</sup> *Procedure 2015/0310/COD*, s. 1-2, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_310](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_310), 10 VI 2023.

<sup>9</sup> *Zalecenie Komisji (UE) 2015/914 z dnia 8 czerwca 2015 r. dotyczące europejskiego programu przesiedleń*, Dz. Urz. UE L 2015, nr 148, s. 32-37.

<sup>10</sup> Wielka Brytania, Irlandia i Dania nie były związane żadną z tych decyzji Rady 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, oraz art. 1 i 2 protokołu nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączonego do TUE i TFUE. Por. *Protokół nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączony do TUE i TFUE*, Dz. Urz. UE C 2012, nr 326, s. 295; *Protokół nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączony do TUE i TFUE*, Dz. Urz. UE C 2012, nr 326, s. 299-300.

i Przybrzeżnej (ESGiP) uchwalono w ramach zwykłej procedury ustawodawczej. Zalecenie KE w sprawie dobrowolnych przesiedleń przyjęto 8 czerwca 2015 roku, w ramach jej kompetencji do samodzielnego stanowienia aktów prawnych.

**Tabela 1.** Wnioski ustawodawcze uchwalone przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej lub przez Radę w latach 2015-2016

1.	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, Dz. Urz. UE L 2016, nr 251, s. 1-32. Komisja Europejska. Wniosek. COM (2015) 671. Wniosek zatwierdzony przez przewodniczącego Parlamentu Europejskiego i przewodniczącego Rady 14 września 2016 r., po 18 posiedzeniach Rady w latach 2015-2016
2.	Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. Urz. UE L 2015, nr 239, s. 146-156. Komisja Europejska. Wniosek. COM(2015) 286 <sup>11</sup> . Wniosek zatwierdzony przez przewodniczącego Rady 14 września 2015 r. (po 2 posiedzeniach Rady w 2015 r.) <sup>12</sup>
3.	Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. Urz. UE L 2015, nr 248, s. 80-94. Komisja Europejska. Wniosek. COM(2015) 451 <sup>13</sup> . Wniosek zatwierdzony przez przewodniczącego Rady 22 września 2015 r. (po 2 posiedzeniach Rady w 2015 r.), ostatecznie nieobjęjący Węgier

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Procedure 2015/0310/COD*, s. 1-2, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_310](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_310), 10 VI 2023; *Procedure 2015/0209/NLE*, s. 1, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_209](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_209), 10 VI 2023; *Procedure 2015/0125/NLE*, s. 1, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_125](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_125), 10 VI 2023.

Na mocy decyzji Rady z 14 września 2015 roku ustanowiono tymczasowy mechanizm przewidziany na okres dwóch lat, umożliwiający relokację migrantów z Włoch i Grecji do innych państw członkowskich UE. Miał on objąć 40 tys. osób wyraźnie potrzebujących ochrony międzynarodowej, które przybyły na terytorium tychże państw w okresie od 15 sierpnia 2015 do 16 września 2017 roku<sup>14</sup>. Natomiast na podstawie decyzji Rady z 22 września 2015 roku postanowiono przesiedlić z Włoch i Grecji do innych państw członkowskich Unii 120 tys. migrantów, którzy przebywali tam od 24 marca 2015 roku lub mogli przybyć w okresie od 25 września 2015 do 26 września 2017 roku. Łącznie w ramach obu mechanizmów tymczasowej relokacji zamierzano zatem przesiedlić 160 tys. osób. W pierwszej fazie relokacja miała objąć 98 256 migrantów, w tym 32 256 osób przewidywanych w decyzji z 14 września oraz 66 tys. osób planowanych

<sup>11</sup> *Wniosek. Decyzja Rady wprowadzająca środki przejściowe...*, 27 V 2015, s. 1-21.

<sup>12</sup> *Procedure 2015/0125/NLE*, s. 1.

<sup>13</sup> *Wniosek. Decyzja Rady wprowadzająca środki przejściowe...*, 9 IX 2015, s. 1-29.

<sup>14</sup> *Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. Urz. UE L 2015, nr 239, s. 146-156. Por. też *Outcome of the Council Meeting, Justice and Home Affairs*, Council of the European Union, Brussels, 14 IX 2015, 11969/15, s. 8.

w decyzji z 22 września 2015 roku. W drugiej fazie relokowanych miało być 61 744 migrantów – 7744 przesiedleńców na mocy pierwszej decyzji oraz 54 tys. na podstawie drugiej decyzji Rady Unii Europejskiej<sup>15</sup>.

Tabela 2. Wnioski ustawodawcze wycofane przez Komisję Europejską

1.	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 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, COM (2015) 450. Wniosek wycofany przez Komisję Europejską 21 czerwca 2019 r., po 9 posiedzeniach Rady w latach 2015-2016
2.	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, COM (2015) 452. Wniosek wycofany przez Komisję Europejską 21 czerwca 2019 r., po 6 posiedzeniach Rady w latach 2015-2016
3.	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), COM (2016) 270. Wniosek wycofany przez Komisję Europejską 23 kwietnia 2021 r., po 29 posiedzeniach Rady

Źródło: opracowanie własne na podstawie: *Procedure 2015/0208/COD*, s. 1-2, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_208](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_208), 10 VI 2023; *Procedure 2015/0211/COD*, s. 1-2, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_211](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_211), 10 VI 2023; *Procedure 2016/0133/COD*, s. 1-2, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016\\_133](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_133), 10 VI 2023.

Podczas gdy decyzja z 14 września 2015 roku opierała się na dobrowolnym porozumieniu rządów państw członkowskich, uzgodnionym w rezolucji Rady Unii Europejskiej z 20 lipca 2015 roku, to decyzja z 22 września tegoż roku nakładała na państwa członkowskie prawny obowiązek dokonania relokacji. Obydwie decyzje oznaczały również tymczasowe zawieszenie niektórych przepisów rozporządzenia Dublin III<sup>16</sup>,

<sup>15</sup> Państwa przyjmujące migrantów otrzymywały za każdą relokowaną osobę kwotę ryczałtową w wysokości 6 tys. euro, zaś Włochy i Grecja kwotę w wysokości co najmniej 500 euro. Por. *Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. Urz. UE L 2015, nr 248, s. 80-94.

<sup>16</sup> Rozporządzenie Dublin III to umowne określenie dla rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej 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. 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

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<sup>17</sup>. Decyzja Rady Unii Europejskiej z 22 września 2015 r. 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, lecz także wskazał pilną konieczność zakończenia konfliktów w Syrii i Libii jako sposób na zażegnanie kryzysu migracyjnego UE<sup>18</sup>. Ponadto decyzja ta nie przewidywała relokacji 54 tys. osób z Węgier, ponieważ tamtejszy rząd sprzeciwił się ich przyjęciu, postanawiając we własnym zakresie rozwiązać problem masowego napływu migrantów.

Rozporządzenie o ustanowieniu ESGiP określało m.in. kompetencje, strukturę organizacyjną oraz siedzibę nowego organu (Warszawa), a także skład osobowy tzw. rezerwy szybkiego reagowania (1,5 tys. funkcjonariuszy) i personelu straży granicznej państw członkowskich (ok. 100 tys. funkcjonariuszy). 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 rozporządzenia). ESGiP miała mieć zatem znacznie większe kompetencje aniżeli Frontex. EASGiP winna się zajmować monitorowaniem ruchów migracyjnych i zapobieganiem kryzysom (art. 9-13 rozporządzenia), zarządzaniem granicami zewnętrznymi (art. 14-26 rozporządzenia) oraz organizowaniem powrotów dla nielegalnych imigrantów (art. 27-33 rozporządzenia)<sup>19</sup>.

Zalecenie KE z 8 września 2015 roku przewidywało, że w latach 2015-2016 UE przyjmie 20 tys. tzw. legalnych migrantów w ramach programu dobrowolnych przesiedleń, uzgodnionych z rządami krajów pochodzenia (Afryka Północna, Róg Afryki,

---

implementacji traktatu lizbońskiego zostało ono zastąpione przez rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady UE z 26 czerwca 2013 r. (Dublin III). Por. J.J. Węc, *Reforma polityki imigracyjnej...*, s. 15-16, 30-32.

<sup>17</sup> Wybuch kryzysu migracyjnego w UE w 2015 r. obnażył słabości ustanowionego 19 lipca 2013 r. Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA), który opierał się na dwóch rozporządzeniach i trzech dyrektywach, w tym rozporządzeniu Dublin III. Okazało się, że przepisy Dublin III nieproporcjonalnie obciążały Grecję i Włochy, czyli państwa znajdujące się na południowej granicy UE, przez którą przedostawali się migranci podążający wschodnim i centralnym szlakiem śródziemnomorskim. Dlatego kryzys wymusił na UE ponowną rewizję polityki azylowej. Szerzej na ten temat zob. J.J. Węc, *Reforma polityki imigracyjnej...*, s. 31-38.

<sup>18</sup> A. Potyrała, *Pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego – kryzys migracyjny 2015-2016*, „Przegląd Strategiczny” 2016, nr 9, s. 304-306.

<sup>19</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*, Dz. Urz. UE L 2016, nr 251, s. 1-32.



Bliski Wschód). Program ten miał umożliwić osobom ubiegającym się o azyl bezpieczny i legalny wjazd na terytorium Unii oraz państw stowarzyszonych, zaś jego podstawowym celem miało być ograniczenie napływu nielegalnych imigrantów<sup>20</sup>. Na podstawie zalecenia Komisji przedstawiciele rządów państw członkowskich zebrani w Radzie Unii Europejskiej 20 lipca 2015 roku przyjęli konkluzje polityczne dotyczące dobrowolnego przesiedlenia 22 504 azylantów spoza UE<sup>21</sup>.

Jaskrawym przykładem niepowodzenia działalności legislacyjnej Komisji Europejskiej było natomiast wycofanie przez nią trzech projektów rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Były to: projekt ustanowienia stałego mechanizmu relokacji dla wszystkich państw członkowskich UE (COM[2015] 450), projekt opracowania unijnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia (COM[2015] 452) oraz projekt określający kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej, złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (COM[2016] 270). Dwa pierwsze wnioski zostały wycofane przez KE 21 czerwca 2019 roku, odpowiednio po dziewięciu oraz sześciu posiedzeniach Rady Unii Europejskiej w latach 2015-2016, zaś trzeci wniosek Komisja wycofała 23 kwietnia 2021 roku, po 29 posiedzeniach Rady<sup>22</sup>. Wszystkie trzy wnioski wzbudzały duże kontrowersje w wielu państwach członkowskich, przy czym ich głównymi przeciwnikami były rządy państw Grupy Wyszehradzkiej<sup>23</sup>.

Najwięcej sporów wywołały wszakże projekty pierwszy i trzeci. Obydwa przewidywały rewizję rozporządzenia Dublin III. Projekt rozporządzenia Parlamentu i Rady o ustanowieniu stałego mechanizmu relokacji zawierał przepisy zobowiązujące do rozpatrywania wniosków o azyl nie tylko państwa położone na granicach zewnętrznych UE, ale także będące celem relokacji (art. 33a ust. 2). Decyzję o relokacji miała podejmować KE, przyjmując akt delegowany. W takim akcie Komisja miała stwierdzić, że w państwie korzystającym z relokacji faktycznie zaistniała sytuacja kryzysowa, określić

<sup>20</sup> Komisja zapowiedziała również wsparcie finansowe programu w pierwszym okresie jego realizacji kwotą 50 mln euro ze środków Funduszu Azylu, Migracji i Integracji; por. *Zalecenie Komisji (UE) 2015/914 z dnia 8 czerwca 2015 r. dotyczące europejskiego programu przesiedleń*, Dz. Urz. UE L 2015, nr 148, s. 32-37.

<sup>21</sup> Oznaczało to wzrost liczby przesiedleńców o 2504 osoby w stosunku do zalecenia Komisji Europejskiej. Por. *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*, Rada Unii Europejskiej, Bruksela, 22 VII 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, wymieniono liczbę 22 504 przesiedleńców.

<sup>22</sup> *Procedure 2015/0208/COD*, s. 1-2, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_208](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_208), 10 VI 2023; *Procedure 2015/0211/COD*, s. 1-2, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_211](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_211), 10 VI 2023; *Procedure 2016/0133/COD*, s. 1-2, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016\\_133](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2016_133), 10 VI 2023.

<sup>23</sup> Szerzej na ten temat zob. J.J. Węc, *The European Union at a Historic Turning Point. Current Challenges and Scenarios of Overcoming Them*, [w:] *European Integration. Polish Perspective*, red. Z. Czachór, T.G. Grosse, W. Paruch, Warsaw 2020, s. 188-191.

łącną liczbę osób relokowanych z tego państwa oraz liczbę migrantów przesiedlanych do innych państw członkowskich UE według specjalnego klucza podziału, a także ustalić czas obowiązywania kryzysowego mechanizmu relokacji (art. 33a ust. 4). Analizowany projekt KE przewidywał także sankcje dla tych państw członkowskich, które nie chciałyby lub nawet nie mogły uczestniczyć w stałym kryzysowym mechanizmie relokacji (np. z powodu kłęski żywiołowej). W takiej sytuacji każde z nich musiałoby wnieść wkład finansowy do budżetu ogólnego UE w wysokości 0,002% swojego PKB (art. 33b ust. 2). Relokacją mieli być objęci jedynie migranci, dla których średni wskaźnik przyznawania azylu w Unii wynosił co najmniej 75% w pierwszej instancji (art. 33c ust. 2). Akt delegowany Komisji Europejskiej wchodził w życie, jeśli ani Rada Unii Europejskiej, ani Parlament Europejski nie sprzeciwiły się mu w ciągu jednego miesiąca od momentu przekazania im tego aktu przez Komisję (art. 32a ust. 3)<sup>24</sup>.

Równie dużo kontrowersji wywołał wniosek ustawodawczy w sprawie wprowadzenia 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. Przewidywał on rewizję rozporządzenia Dublin III oraz ustanowienie tzw. korekcyjnego mechanizmu przydziału wniosków (*the fairness mechanism*), który byłby automatycznie uruchamiany w sytuacji kryzysowej, tzn. wtedy, 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>25</sup>. Nieco mniej kontrowersji wzbudził wniosek ustawodawczy w sprawie ustanowienia wspólnego europejskiego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia, ale również ten dokument był kontestowany w niektórych państwach członkowskich. Miał on ułatwić krajom UE 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>26</sup>. Mimo to podzielił on losy obydwu wspomnianych wyżej projektów rozporządzeń.

<sup>24</sup> *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*, Komisja Europejska, Bruksela, 9 IX 2015, COM(2015) 450 final, s. 1-24.

<sup>25</sup> *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)*, Komisja Europejska, Bruksela, 4 V 2016, COM(2016) 270 final, s. 1-123 (tutaj s. 76).

<sup>26</sup> *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*, Komisja Europejska, Bruksela, 9 IX 2015, COM (2015) 452 final, s. 1-20.



## RELOKACJA W RAMACH TYMCZASOWYCH MECHANIZMÓW UE ORAZ PRZESIEDLENIA NA PODSTAWIE UNIJNO-TURECKIEGO MECHANIZMU 1:1 W LATACH 2015-2020

Masowy napływ migrantów do UE rozpoczął się wprawdzie już w 2011 roku, m.in. w następstwie arabskiej wiosny (2010-2013), konfliktów zbrojnych w krajach Afryki i Azji oraz powstania tzw. państwa islamskiego w 2014 roku, ale jego punkt kulminacyjny przypadł na lata 2015-2016. To właśnie wtedy napłynęła do Europy największa od czasów II wojny światowej fala migrantów. Głównymi szlakami ich przepływu 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). Duży wpływ na zintensyfikowanie napływu migrantów do UE miała ogłoszona w nocy z 4 na 5 września 2015 roku błędna – choć być może zrozumiała z powodów humanitarnych – decyzja kanclerz Niemiec Angeli Merkel i kanclerza Austrii Wenera Faymanna o czasowym zawieszeniu przepisów rozporządzenia Dublin III w odniesieniu do ludności syryjskiej, w szczególności zaś wymogu ubiegania się o azyl w pierwszym państwie członkowskim UE, do którego imigrant się dostanie. W efekcie tej decyzji masowy napływ migrantów do Unii, ale w szczególności do Niemiec, przybrał na sile<sup>27</sup>. Łączna liczba wniosków azylowych złożonych w latach 2015-2016 była według danych Eurostatu największa w następujących państwach członkowskich UE: Niemczech (1 164 075), Włoszech (203 975), Węgrzech (202 650), Szwecji (178 450) i Wielkiej Brytanii (78 960)<sup>28</sup>. Oznaczało to, iż na ogólną liczbę 2 462 640 wnioskodawców (wnioski pierwsze i ponowne) w całej Unii w analizowanym przedziale czasowym aż 47,27% wniosków przypadło na Republikę Federalną, 8,28% na Włochy, 8,23% na Węgry, 7,25% na Szwecję, zaś 3,21% na Wielką Brytanię. W pozostałych 24 państwach członkowskich złożono łącznie 25,76% wniosków (por. tabela 3)<sup>29</sup>.

<sup>27</sup> Szerzej na temat stanowiska rządu i opozycji niemieckiej wobec kryzysu migracyjnego w latach 2015-2016 zob. J.J. Węc, *Germany's Position on the System Reform of the European Union in 2002-2016*, Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford 2018, s. 217-272.

<sup>28</sup> Do podanych liczb należy jeszcze dodać (zwłaszcza w przypadku Niemiec i Wielkiej Brytanii) migrantów, którzy przybyli z innych państw członkowskich UE. Liczby te na razie mają jedynie charakter szacunkowy.

<sup>29</sup> Eurostat. *Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex. Annual Aggregated Data (Rounded). Asylum Applicant*, s. 1-2, [online] <https://data.europa.eu/data/datasets/qxxvm-2wbumpxz8gtwocuq?locale=en>, 12 XII 2023.

**Tabela 3.** Liczba wniosków o udzielenie azylu złożonych w państwach członkowskich UE w latach 2015-2016

Obszar/Rok	2015	2016
Unia Europejska (28)	1 256 585	1 206 055
Austria	85 505	39 875
Belgia	38 990	14 250
Bułgaria	20 160	18 990
Chorwacja	140	2150
Cypr	2105	2840
Czechy	1235	1200
Dania	20 825	6055
Estonia	225	150
Finlandia	32 150	5275
Francja	70 570	76 790
Grecja	11 370	49 875
Hiszpania	14 600	15 570
Irlandia	3270	2235
Litwa	275	415
Łotwa	330	345
Luksemburg	2360	2065
Malta	1695	1735
Niderlandy	43 035	19 285
Niemcy	441 805	722 270
Polska	10 255	9780
Portugalia	870	710
Rumunia	1225	1855
Słowacja	270	100
Słowenia	260	1265
Szwecja	156 115	22 335
Węgry	174 435	28 215
Wielka Brytania	39 720	39 240
Włochy	82 790	121 185

Źródło: Eurostat. *Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex. Annual Aggregated Data (Rounded). Asylum Applicant*, s. 1-2, [online] <https://data.europa.eu/data/datasets/qxxvm2wbumpxz8gtwocuq?locale=en>, 12 XII 2023.

Proces relokacji migrantów przebiegał bardzo powoli, co samo w sobie mogło świadczyć o tym, że ta metoda przewycięzania kryzysu migracyjnego UE się nie sprawdza. Ponieważ wspomniane decyzje Rady Unii Europejskiej z 14 i 22 września 2015 roku zostały uchwalone na czas określony, to wygasły one odpowiednio 16 oraz 26 września 2017 roku. W 15. sprawozdaniu Komisji Europejskiej w sprawie relokacji i przesiedleń stwierdzono, że do 4 września 2017 roku relokowano niemal 27 695 osób, w tym 19 244 z Grecji oraz 8451 z Włoch. Było to niespełna 28,19% z 98 256 osób przewidzianych do przesiedlenia w pierwszej fazie, na mocy obydwu decyzji Rady Unii Europejskiej z 14 i 22 września 2015 roku. Mimo wezwań KE do utrzymania i przyspieszenia tempa relokacji, w szczególności z Włoch, jak również zobowiązania ministrów spraw wewnętrznych podczas nieformalnego posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, które odbyło się 6 lipca 2017 roku, do podjęcia wszelkich działań niezbędnych do zagwarantowania relokacji z Włoch wszystkich kwalifikujących się osób, w miesiącach letnich 2017 roku z Włoch i Grecji relokowano zaledwie ok. 4,4 tys. osób (przy czym średnia liczba miesięcznych relokacji z Włoch wyniosła 600). W kolejnych tygodnia września 2017 roku tempo relokacji jeszcze bardziej spadło (por. tabela 4). Państwami, które przyjęły największą liczbę migrantów, były: Malta (148), Łotwa (321), Norwegia (1508), Finlandia (1951), Litwa (382), Luksemburg (382) i Szwecja (1903). Warto zauważyć, że Malta to jedyne państwo, które relokowało więcej osób, aniżeli przewidywały obydwie decyzje Rady, zaś pozostałe państwa członkowskie albo nie wywiązały się w pełni ze swoich zobowiązań, albo nie dokonały ani jednej relokacji (Węgry i Polska)<sup>30</sup>.

Tabela 4. Relokacje z Włoch i Grecji do 4 września 2017 roku

Państwa	Rzeczywiste relokacje z Włoch	Rzeczywiste relokacje z Grecji	Łączna liczba relokacji	Zobowiązania prawne przewidziane w decyzjach Rady UE*
Austria**	15		15	1953
Belgia	259	677	936	3812
Bułgaria		50	50	1302
Chorwacja	18	60	78	968
Cypr	34	96	130	320
Czechy		12	12	2691
Estonia		141	141	329
Finlandia	755	1196	1951	2078
Francja	330	3948	4278	19 714

<sup>30</sup> *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady. Piętnaste sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń*, Komisja Europejska, Bruksela, 6 IX 2017, COM(2017) 465 final, s. 1-15.

Państwa	Rzeczywiste relokacje z Włoch	Rzeczywiste relokacje z Grecji	Łączna liczba relokacji	Zobowiązania prawne przewidziane w decyzjach Rady UE*
Hiszpania	168	1089	1257	9323
Irlandia		487	487	600
Islandia****			0	
Liechtenstein****		10	10	
Litwa	27	355	382	671
Luksemburg	111	271	382	557
Łotwa	27	294	321	481
Malta	47	101	148	131
Niderlandy	762	1595	2357	5947
Niemcy	3405	4447	7852	27 536
Norwegia****	815	693	1 508	
Polska			0	6 182
Portugalia	299	1116	1415	2951
Rumunia	45	682	727	4180
Słowacja		16	16	902
Słowenia	45	172	217	567
Szwajcaria****	778	344	1122	
Szwecja***	511	1392	1903	3766
Węgry			0	1294
<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>8451</b>	<b>19 244</b>	<b>27 695</b>	<b>98 255</b>

\* Liczba ta nie obejmuje ok. 8 tys. osób, które oczekiwały na przydzielenie w ramach pierwszej decyzji Rady UE, ani alokacji dodatkowych 54 tys. miejsc.

\*\* Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2016/408 z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie tymczasowego zawieszenia relokacji 30% wnioskodawców przydzielonych Austrii na mocy decyzji (UE) 2015/1601 ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji.

\*\*\* Decyzja Rady (UE) 2016/946 z dnia 9 czerwca 2016 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Szwecji zgodnie z art. 9 decyzji (UE) 2015/1523 oraz art. 9 decyzji (UE) 2015/1601 ustanawiających środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji.

\*\*\*\* Państwa EFTA stowarzyszone z UE.

Źródło: *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady. Piętnaste sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń*, Komisja Europejska, Bruksela, 6 IX 2017, COM(2017) 465 final, s. 7-8.

Nieco lepiej przebiegała realizacja dwóch programów tzw. dobrowolnych przesiedleń na podstawie zalecenia Komisji Europejskiej z 8 czerwca 2015 roku oraz porozumienia międzynarodowego podpisanego 18 marca 2016 roku pomiędzy Unią Europejską a Turcją (por. tabela 5). Porozumienie UE–Turcja przewidywało, że od 20 marca 2016 roku wszyscy nielegalni migranci, którzy przybędą z Turcji do Grecji, zostaną odesłani do Turcji w ramach tzw. mechanizmu 1:1. Oznaczało to, że za każdego obywatela Syrii odesłanego z Grecji do Turcji w następstwie nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej UE Unia miała przyjąć jednego obywatela Syrii z Turcji, który nie podjął próby przedostania się na jej terytorium w nielegalny sposób. Operacje powrotów z Grecji do Turcji odbywały się równoległe z lotami przesiedleńców z Turcji do państw członkowskich Unii. Przesiedlenia obywateli Syrii miały objąć 72 tys. osób, przy czym 18 tys. zamierzano przesiedlić na mocy konkluzji politycznych Rady Unii Europejskiej z 20 lipca 2015 roku, zaś 54 tys. planowano przyjąć w ramach miejsc pozostających do wykorzystania wskutek wspomnianej rezygnacji Węgier z prawa do relokacji na podstawie decyzji Rady Unii Europejskiej z 22 września 2015 roku<sup>31</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, przy czym 3 mld euro miały stanowić środki przyznane już Turcji w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców, zaś dodatkowe 3 mld euro winny być wypłacone z tego Instrumentu w razie wyczerpania się pierwszej transzy oraz pod warunkiem, że Turcja dotrzyma wszystkich zobowiązań<sup>32</sup>. Postanowiono również, że po spełnieniu przez Turcję tzw. kryteriów odniesienia UE do końca czerwca 2016 roku zniesie wymogi wizowe dla tamtejszych obywateli<sup>33</sup>.

<sup>31</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*, Dz. Urz. UE L 2016, nr 268, s. 84.

<sup>32</sup> *Oświadczenie UE–Turcja*, Bruksela, 18 III 2016, s. 1-3, [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, 10 VI 2023. W ślad za tym Komisja Europejska utworzyła nowy program pomocowy, w którego ramach finansowana jest działalność Turcji na rzecz wsparcia uchodźców.

<sup>33</sup> Tamże, s. 2. Szerzej na temat porozumienia UE–Turcja zob. J.J. Węc, *Germany's Position...*, s. 236-242.



Tabela 5. Przesiedlenia uchodźców na mocy konkluzji Rady Unii Europejskiej z 20 lipca 2015 roku oraz porozumienia UE–Turcja (stan na dzień 4 września 2017 roku)

Państwa	Deklaracje w ramach programu z 20 lipca 2015 roku	Całkowita liczba przesiedlonych w ramach programu z 20 lipca 2015 roku, w tym na podstawie mechanizmu 1:1 uzgodnionego z Turcją	Państwo trzecie, z którego odbyło się przesiedlenie
Austria	1900	1830	Liban: 886; Jordania: 614; Turcja: 329 (z czego 152 w ramach mechanizmu 1:1); Irak: 1
Belgia	1100	905	Liban: 448; Turcja: 708 w ramach mechanizmu 1:1 (245 w ramach programu z 20 lipca 2015 roku i 463 poza jego zakresem <sup>a</sup> ); Turcja: 4; Jordania: 184; Egipt: 24
Bułgaria	50	0	
Chorwacja	150	0	
Cypr	69	0	
Czechy	400	52	Liban: 32; Jordania: 20
Dania	1000	481	Liban; Uganda
Estonia	20	20	Turcja: 20 w ramach mechanizmu 1:1
Finlandia	293	293 <sup>b</sup>	Turcja: 754 osoby przesiedlone <sup>c</sup> w ramach mechanizmu 1:1, poza zakresem programu z 20 lipca 2015 roku; Liban: 282; Egipt: 7; Jordania: 4
Francja	2375	1 965	Liban: 1062; Turcja: 926 w ramach mechanizmu 1:1 (228 w ramach programu z 20 lipca 2015 roku i 698 poza jego zakresem <sup>d</sup> ); Jordania: 539; Irak: 8; pozostałe: 128
Grecja	354	0	
Hiszpania	1449	631	Liban: 436; Turcja: 195 w ramach mechanizmu 1:1
Irlandia	520	520 <sup>e</sup>	Liban
Islandia*	50	50 <sup>f</sup>	Liban

Państwa	Deklaracje w ramach programu z 20 lipca 2015 roku	Całkowita liczba przesiedlonych w ramach programu z 20 lipca 2015 roku, w tym na podstawie mechanizmu 1:1 uzgodnionego z Turcją	Państwo trzecie, z którego odbyło się przesiedlenie
Łotwa	50	25	Turcja: 25 w ramach mechanizmu 1:1
Liechtenstein*	20	20	Turcja
Litwa	70	28	Turcja: 28 w ramach mechanizmu 1:1
Luksemburg	30	26	Liban: 26; Turcja: 141 w ramach mechanizmu 1:1, poza zakresem programu z 20 lipca 2015 roku <sup>g</sup>
Malta	14	0	
Niemcy	1600	1600	Turcja: 2903 w ramach mechanizmu 1:1 (1600 w ramach programu z 20 lipca 2015 roku i 1303 poza jego zakresem)
Niderlandy	1000	1000	Turcja: 1942 w ramach mechanizmu 1:1 (z czego 556 w ramach programu z dnia 20 lipca i 1386 poza zakresem tego programu); Turcja 7; Liban: 341; Kenia: 70; Etiopia: 8; Jordania: 7; Libia: 4; Izrael: 2; Irak, Maroko, Egipt, Arabia Saudyjska, Syria: 1
Norwegia*	3500	3421	Liban: 2 624; Turcja: 540; Jordania: 257
Polska	900	0	
Portugalia	191	76	Egipt: 63; Turcja: 12 w ramach mechanizmu 1:1; Maroko: 1
Rumunia	80	0 <sup>h</sup>	Turcja: 11 osób przesiedlonych w ramach mechanizmu 1:1, poza zakresem programu z dnia 20 lipca
Słowacja	100	0	
Słowenia	20	0	
Szwajcaria*	519	519	Liban: 431; Syria: 88

Państwa	Deklaracje w ramach programu z 20 lipca 2015 roku	Całkowita liczba przesiedlonych w ramach programu z 20 lipca 2015 roku, w tym na podstawie mechanizmu 1:1 uzgodnionego z Turcją	Państwo trzecie, z którego odbyło się przesiedlenie
Szwecja	491	491	Turcja: 726 w ramach mechanizmu 1:1 (z czego 269 w ramach programu z dnia 20 lipca); Sudan: 124; Kenia: 80; Liban: 8; Irak: 8; Egipt: 1; Jordania: 1
Węgry			
Wielka Brytania	2200	2200	Jordania, Liban, Turcja, Egipt, Irak i inne państwa
Włochy	1989	1152	Liban: 708; Turcja: 291 w ramach mechanizmu 1:1; Jordania: 53; Syria: 52; Sudan: 8
<b>ŁĄCZNIE</b>	<b>22 504</b>	<b>17 305</b>	<b>W ramach mechanizmu 1:1 przesiedlono z Turcji łącznie 8834 osoby: 3621 w ramach programu z 20 lipca 2015 roku i dodatkowo 5213</b>

- 463 Syryjczyków przesiedlonych z Turcji poza zakresem programu z 20 lipca 2015 roku należy uwzględnić zgodnie z decyzją Rady 2016/1754.
- Liczba ta nie obejmuje 754 Syryjczyków, którzy zostali przesiedleni z Turcji na podstawie mechanizmu 1:1.
- Spośród 754 Syryjczyków przesiedlonych z Turcji 11 przesiedlono w ramach krajowego programu przesiedleń, natomiast 743 należy uwzględnić zgodnie z decyzją Rady 2016/1754.
- 698 Syryjczyków przesiedlonych z Turcji poza zakresem programu z 20 lipca 2015 roku należy uwzględnić zgodnie z decyzją Rady (UE) 2016/1754.
- W tym samym okresie Irlandia przyjęła ponadto 265 osób potrzebujących ochrony międzynarodowej w ramach krajowego programu przesiedleń.
- Islandia przesiedliła łącznie 97 osób, wszystkie z Libanu.
- 141 Syryjczyków przesiedlonych z Turcji poza zakresem programu z 20 lipca 2015 roku należy uwzględnić zgodnie z decyzją Rady (UE) 2016/1754.
- 19 Syryjczyków wybranych w ramach programu z 20 lipca 2015 roku i oczekujących na przekazanie.

\*Państwa EFTA stowarzyszone z UE.

Źródło: *Sprawozdanie Komisji dla Parlamentu Europejskiego...*, s. 13-15.

Realizacja postanowień konkluzji politycznych Rady Unii Europejskiej z 20 lipca 2015 roku przebiegała zasadniczo zgodnie z planem. Do 4 września 2017 roku przesiedlono w ten sposób 16 879 migrantów, co stanowiło 75% całkowitej liczby (22 505) uzgodnionej w tym programie. Pomyślnie przebiegała również realizacja umowy z Turcją z 18 marca 2016 roku, co doprowadziło do radykalnego wstrzymania napływu

migrantów ze wschodniego szlaku śródziemnomorskiego. Według danych Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw uchodźców (UNHCR) w 2016 roku z Turcji do Grecji przedostało się 174,5 tys. osób, przy czym od kwietnia do grudnia tegoż roku było to jedynie 23 108<sup>34</sup>. Z drugiej strony do 12 maja 2017 roku przesiedlono z Turcji do UE 69 695 obywateli Syrii<sup>35</sup>. Umowa z Turcją miała zatem fundamentalne znaczenie dla przezwyciężenia przez Unię kryzysu migracyjnego<sup>36</sup>.

W 2019 roku w państwach członkowskich UE legalnie przebywało 20,9 mln obywateli państw trzecich, co stanowi ok. 4,7% całkowitej liczby ludności UE. W tymże roku państwa członkowskie wydały obywatelom państw trzecich ok. 3 mln pierwszych dokumentów pobytowych, w tym ok. 1,8 mln na okres co najmniej 12 miesięcy. W szczytowym momencie kryzysu uchodźczego w 2015 roku na granicach zewnętrznych UE zarejestrowano 1,82 mln przypadków nielegalnego przekroczenia granicy. Do 2019 roku liczba ta zmniejszyła się do 142 tys. W 2015 roku liczba wniosków o udzielenie azylu gwałtownie wzrosła – do 1,28 mln, a w 2019 roku wyniosła 698 tys. Średnio każdego roku odrzucanych jest ok. 370 tys. wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, ale tylko mniej więcej 1/3 wnioskodawców zostaje zawrócona do kraju pochodzenia. Na koniec 2019 roku liczba uchodźców, których UE przyjęła na swoim terenie, wynosiła ok. 2,6 mln, co stanowiło 0,6% ludności UE<sup>37</sup>.

## KONKLUZJE

Analiza dostępnych materiałów źródłowych potwierdziła obydwie hipotezy badawcze. Wnioski ustawodawcze zgłoszone przez Komisję Europejską w latach 2015-2016 oraz w 2018 roku poniosły w większości porażkę legislacyjną (hipoteza 1), polegającą na tym, że na łączną liczbę 14 projektów aktów prawnych Komisji trzy zostały uchwalone w latach 2015-2016 przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, przy czym przepisy dwóch obowiązywały jedynie tymczasowo, tzn. odpowiednio do 16 oraz 26 września 2017 roku; trzy wnioski Komisja sama wycofała, zaś nad siedmioma projektami prace legislacyjne przedłużały się i nie zostały zakończone do 2020 roku, stanowiącego cezurę końcową niniejszej analizy. Ponadto jeden wniosek Komisja Europejska przyjęła w granicach swoich kompetencji do samodzielnego stanowienia prawa. Nie udało się zatem stworzyć skutecznych stałych ram prawnych i instytucjonalnych

<sup>34</sup> *Weekly Report*, UNHCR. The UN Refugee Agency. Bureau for Europe, 16 II 2017, s. 2, [online] <https://data.unhcr.org/en/documents/download/53740>, 14 IV 2024.

<sup>35</sup> *Komunikat prasowy. Relokacja i przesiedlenia: mimo stałych postępów niezbędne są dalsze działania w celu realizacji wyznaczonych celów*, Komisja Europejska, Bruksela, 12 IV 2017, IP/17/908, s. 2.

<sup>36</sup> Szerzej na ten temat zob. J.J. Węc, *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002-2016*, Kraków 2017, s. 234-238.

<sup>37</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu*, Komisja Europejska, Bruksela, 23 IX 2020, COM(2020) 609 final, s. 1-2.

stanowiących odpowiedź na kryzys migracyjny w latach 2015-2016 oraz na nowe wyzwania migracyjne w przyszłości (hipoteza 2).

Odpowiadając na pierwsze pytanie badawcze: dlaczego akty ustawodawcze KE poniosły w większości porażkę legislacyjną – należy stwierdzić, że doszło do tego, ponieważ budziły one kontrowersje wśród państw członkowskich, zaś najważniejszy z nich, czyli projekt ustanowienia stałego mechanizmu relokacji, został zablokowany przez państwa Grupy Wyszehradzkiej i głównie dlatego Komisja musiała go wycofać. Oznaczało to – i jest to odpowiedź na drugie pytanie badawcze: dlaczego tymczasowa relokacja azylantów w UE zasadniczo się powiodła – że przymusowa relokacja azylantów w UE zasadniczo się nie sprawdziła, ponieważ wspomnianym wyżej państwom nie spodobał się pomysł narzucenia UE stałego mechanizmu relokacji, wysunięty przez Niemcy, Francję, Włochy i Grecję. Sprawdziły się natomiast tymczasowe mechanizmy relokacji UE obowiązujące w latach 2015-2017 oraz unijno-turecki mechanizm 1:1 ustanowiony w 2016 roku.

## BIBLIOGRAFIA

### Źródła

- Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. Urz. UE L 2015, nr 239.
- Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. Urz. UE L 2015, nr 248.
- 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*, Dz. Urz. UE L 2016, nr 268.
- Eurostat. Asylum and First Time Asylum Applicants by Citizenship, Age and Sex Annual Aggregated Data (Rounded). Asylum Applicant*, [online] <http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/>.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, Komisja Europejska, Bruksela, 23 IX 2020, COM(2020) 609 final.
- Komunikat prasowy. Relokacja i przesiedlenia: mimo stałych postępów niezbędne są dalsze działania w celu realizacji wyznaczonych celów, Komisja Europejska, Bruksela, 12 IV 2017, IP/17/908.
- Oświadczenie UE–Turcja*, Bruksela, 18 III 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- Outcome of the Council Meeting, Justice and Home Affairs*, Council of the European Union, Brussels, 14 IX 2015, 11969/15.
- Procedure 2015/0125/NLE*, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_125](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_125).
- Procedure 2015/0208/COD*, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_208](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_208).
- Procedure 2015/0209/NLE*, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_209](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_209).
- Procedure 2015/0211/COD*, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_211](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_211).
- Procedure 2015/0310/COD*, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_310](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_310).
- Procedure 2016/0133/COD*, [online] [http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015\\_133](http://eur-lex.europa.eu/procedure/EN/2015_133).



*Protokół nr 21 w sprawie stanowiska Zjednoczonego Królestwa i Irlandii w odniesieniu do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, załączony do TUE i TFUE, Dz. Urz. UE C 2012, nr 326.*

*Protokół nr 22 w sprawie stanowiska Danii, załączony do TUE i TFUE, Dz. Urz. UE C 2012, nr 326.*

*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 VII 2015, 11130/15.*

*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, Dz. Urz. UE L 2016, nr 251.*

*Weekly Report, UNHCR. The UN Refugee Agency. Bureau for Europe, 16 II 2017, [online] <https://data.unhcr.org/en/documents/download/53740>.*

*Wniosek. Decyzja Rady wprowadzająca środki przejściowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch i Grecji, Komisja Europejska, Bruksela, 27 V 2015, COM(2015) 286 final.*

*Wniosek. Decyzja Rady wprowadzająca środki przejściowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch, Grecji i Węgier, Komisja Europejska, Bruksela, 9 IX 2015, COM(2015) 451 final.*

*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, Komisja Europejska, Bruksela, 15 XII 2015, COM (2015) 671 final.*

*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, Komisja Europejska, Bruksela, 9 IX 2015, COM(2015) 450 final.*

*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), Komisja Europejska, Bruksela, 4 V 2016, COM(2016) 270 final.*

*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, Komisja Europejska, Bruksela, 9 IX 2015, COM (2015) 452 final.*

*Wniosek. Zalecenie Komisji z dnia 8 czerwca 2015 r. dotyczące europejskiego programu przesiedleń, Komisja Europejska, Bruksela, 8 VI 2015, C(2015) 3560 final.*

Zalecenie Komisji (UE) 2015/914 z dnia 8 czerwca 2015 r. dotyczące europejskiego programu przesiedleń, Dz. Urz. UE L 2015, nr 148.

#### Literatura

*European Integration. Polish Perspective*, red. Z. Czachór, T.G. Grosse, W. Paruch, Warszawa 2020.

Potyrała A., *Pozamilitarne aspekty bezpieczeństwa międzynarodowego – kryzys migracyjny 2015-2016*, „Przegląd Strategiczny” 2016, nr 9, <https://doi.org/10.14746/ps.2016.1.21>.

Węc J.J., *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2.

Węc J.J., *Germany's Position on the System Reform of the European Union in 2002-2016*, Berlin–Bern–Bruxelles–New York–Oxford 2018.

Węc J.J., *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002-2016*, Kraków 2017.

Węc J.J., *The European Union at a Historic Turning Point. Current Challenges and Scenarios of Overcoming Them*, [w:] *European Integration. Polish Perspective*, red. Z. Czachór, T.G. Grosse, W. Paruch, Warszawa 2020.

---

**Prof. Janusz Józef WĘC** – profesor zwyczajny nauk humanistycznych w zakresie historii powszechnej najnowszej i stosunków międzynarodowych. Kierownik Katedry Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie. W latach 2016-2019 kierownik projektu badawczo-dydaktycznego Komisji Europejskiej Jean Monnet Chair. Autor ponad 300 publikacji naukowych wydanych w kraju i za granicą, w tym 22 monografie i syntez na temat ustroju Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, integracji europejskiej i pozaeuropejskiej, stosunków polsko-niemieckich, najnowszej historii Niemiec, a także niemieckiego systemu politycznego. Wybrane monografie: *The System Reform of the Economic and Monetary Union (2010-2022). Dynamics-Successes-Failures* (2023); *Germany's Position on the System Reform of the European Union in 2002-2016* (2018); *Niemcy wobec reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2002-2016* (2017); *Traktat lizboński. Polityczne aspekty reformy ustrojowej Unii Europejskiej w latach 2007-2015. Orzecznictwo sądów konstytucyjnych wybranych państw członkowskich UE oraz proces implementacji traktatu lizbońskiego* (2016); *Pierwsza polska prezydencja w Unii Europejskiej. Uwarunkowania – procesy decyzyjne – osiągnięcia i niepowodzenia* (2012); *Spór o kształt ustrojowy Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej w latach 1950-2010. Między ideałami ponadnarodowości a współpracą międzyrządową. Analiza politologiczna* (2012).