

Marta PIETRAS-EICHBERGER 

Uniwersytet Jagielloński

marta.pietras-eichberger@uj.edu.pl

PRAWNE I POLITYCZNE KONSEKWENCJE WYROKU TRYBUNAŁU SPRAWIEDLIWOŚCI Z DNIA 6 WRZEŚNIA 2017 ROKU W SPRAWIE REPUBLIKI SŁOWACKIEJ I WĘGIER PRZECIWKO RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ W PRZEDMIOCIE SKARGI O STWIERDZENIE NIEWAŻNOŚCI DECYZJI (UE) 2015/1601

ABSTRACT

Legal and Political Consequences of the Judgment of the Court of Justice of 6 September 2017 in the Case of the Slovak Republic and Hungary v Council of the European Union on the Action for Annulment of Decision (EU) 2015/1601

The subject of the paper is the analysis of the judgment of the Court of Justice in joined cases C-643/15 and C-647/15 annulment of Council Decision (EU) 2015/1601 of 22.09.2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece. The Republic of Poland intervenes in the allegations raised in the complaint against the Council of the EU. The study will present the context, genesis and content of the contested decision, as well as the arguments of the parties and the assessment of individual allegations by the Court. The decision was taken in response to the migration crisis in the Mediterranean, which prompted the EU institutions to take solidarity measures in favour of frontline countries. The decision provides, e.g., for the relocation of persons who have applied for international protection from Italy and Greece to the territory of other Member States. The aim of the paper is to examine the impact of the judgment of the

Court of Justice on the shape of immigration policy manifested in the practice of EU Member States and EU institutions. The study mainly uses the legal-analytical method. Selected acts of primary and secondary EU law and judgments of the Court of Justice were subjected to legal analysis.

Keywords: EU migration policy, relocation mechanism, migration crisis

Słowa kluczowe: polityka migracyjna UE, mechanizm relokacji, kryzys migracyjny

1. KONTEKST DECYZJI RADY UE 2015/1601 Z 22 WRZEŚNIA 2015 ROKU USTANAWIAJĄCEJ ŚRODKI TYMCZASOWE W OBSZARZE OCHRONY MIĘDZYNARODOWEJ NA RZECZ WŁOCH I GRECJI

17 grudnia 2010 roku w Tunezji bezrobotny sprzedawca uliczny w proteście przeciwko złym warunkom życia dokonał aktu samospalenia, co stało się zarzewiem do wybuchu protestów społecznych określanych jako arabska wiosna ludów lub arabskie przebudzenie¹. Oprócz żądań wolnościowych skierowanych przeciwko dyktatorom i autorytarnym elitom władzy pojawiały się postulaty o charakterze ekonomicznym, których celem było polepszenie warunków życia poprzez zmniejszenie bezrobocia i obniżenie cen żywności oraz wzrost płac i lepszy dostęp do mieszkań. Arabskie przebudzenie stało się przejawem buntu młodego pokolenia, które domagało się więcej wolności, praw, ale przede wszystkim wyższego poziomu życia². Jest to też pokłosie nieuczciwego wprowadzania reform gospodarczych m.in. w Egipcie, które nie służyły podniesieniu standardu życia ludności, ale były wykorzystywane przez elity powiązane z władzą do umacniania swoich wpływów, co w konsekwencji prowadziło do wzrostu nierówności i ubóstwa. Dodatkowo duży przyrost naturalny i związane z tym wkraczanie na rynek pracy coraz większej liczby osób młodych skutkowało wzrastającą stopą bezrobocia w tej grupie. Tytułem przykładu można wskazać Egipt, w którym w 2010 roku ogólna stopa bezrobocia wynosiła co prawda tylko 9%, ale aż 24,8% w grupie osób młodych³.

Wydarzenia arabskiej wiosny spowodowały nasilenie presji migracyjnej na niektóre państwa członkowskie Unii Europejskiej. Imigranci przybywali do Europy głównie drogą przez Morze Śródziemne do Włoch oraz z Syrii przez Turcję do Grecji⁴. Kryzys migracyjny, który był bezpośrednią konsekwencją arabskiej wiosny, doprowadził do

¹ H. Kubiak, *Europejskie transformacje i ich wpływ na zmiany cywilizacyjne współczesnego świata*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 1, s. 11.

² J. Zdanowski, *Wprowadzenie: co się zdarzyło na Bliskim Wschodzie w 2011 r.*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 1, s. 7-8.

³ A. Głuszkowska, J. Kusy, *Problemy rozwojowe Egiptu w aspekcie Arabskiej Wiosny*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 1, s. 45-46.

⁴ M. Kosman, *Kryzys imigracyjny UE w latach 2015-2017. Aspekty prawne i polityczne*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2017, nr 11, s. 279.

rozbieżności zdań pomiędzy państwami członkowskimi Unii Europejskiej (UE) w zakresie środków i metod, które powinny być zastosowane. UE uruchomiła środki na pomoc humanitarną dla masowo napływających imigrantów. W samym tylko 2011 roku, czyli w pierwszym roku arabskiej wiosny, UE przeznaczyła na ten cel 80,5 mln euro, a państwa członkowskie – 73 mln euro. Z Tunezją i Marokiem podjęto też współpracę w ramach umów o readmisji oraz w zakresie ułatwiania obywatelom tych państw otrzymania wiz do państw unijnych⁵.

25 sierpnia 2015 roku Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców w Niemczech ogłosił, że Niemcy odstępują od stosowania w stosunku do uchodźców z Syrii reguł dublińskich dotyczących obowiązku rozpatrzenia wniosku azylowego przez pierwsze państwo pobytu migranta⁶. Celem tej decyzji było rozładowanie naporu imigrantów napływających z Węgier do Austrii. Decyzja ta była pokłosiem porozumienia pomiędzy ówczesną kanclerz Niemiec Angelą Merkel i kanclerzem Austrii Wernerem Faymannem. Odstąpienie od stosowania przepisów europejskiego prawa azylowego spowodowało w 2015 roku znaczący napływ imigrantów i stało się katalizatorem przyjęcia decyzji unijnych zmierzających do odciążenia państw najbardziej obciążonych napływem imigrantów⁷.

2. KOMPETENCJE UE W ZAKRESIE NIWELOWANIA SKUTKÓW NIELEGALNEJ IMIGRACJI I UDZIELENIA POMOCY IMIGRANTOM

W dorobku prawnym UE na poziomie prawa pierwotnego polityka migracyjna została określona w *Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* w jego części III, zatytułowanej *Polityki i działania wewnętrzne UE*, a bardziej szczegółowo w tytule V, obejmującym przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przy czym rozdział II tego tytułu dotyczy wprost polityk kontroli granicznej, azylu i migracji⁸. W świetle podjętych rozważań szczególne znaczenie ma art. 80 TFUE, który stanowi, że polityki zawarte w rozdziale II tytułu V części III TFUE, a więc dotyczące kontroli granicznej, azylu i migracji, podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności pomiędzy państwami członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej. W obszarach tych polityk UE ma kompetencję do przyjmowania aktów prawnych, na podstawie których mogą być wprowadzane odpowiednie środki służące zastosowaniu wspomnianych wyżej zasad.

⁵ J. Zając, *Unia Europejska wobec Arabskiej Wiosny*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 1, s. 318-321.

⁶ *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*, Dz.Urz. UE L 2013, nr 180.

⁷ M. Kosman, *Kryzys migracyjny...*, s. 281-283.

⁸ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE C 2016, C 202/47 (wersja skonsolidowana); dalej: TFUE.

Zgodnie z art. 78 ust. 1 TFUE Unia Europejska ma kompetencje w zakresie rozwijania polityki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i ochrony tymczasowej oraz przestrzegania zasady *non-refoulement*, przy czym działania te mają być zgodne ze sztandarowym traktatem w tej materii, tj. konwencją genewską z 28 lipca 1951 roku, jak również protokołem dotyczącym statusu uchodźców z 31 stycznia 1967 roku, a także innymi traktatami w tym obszarze.

Na podstawie art. 78 ust. 2 TFUE Parlament Europejski (PE) i Rada Unii Europejskiej mogą ustanawiać wiążące akty prawa pochodnego w materii wspólnego europejskiego systemu azylowego. Jednak z perspektywy podjętych rozważań istotny jest art. 78 ust. 3 TFUE, który brzmi: *w przypadku gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich [...]*.

Stanowiąc na podstawie wspomnianego wyżej art. 78 ust. 3 TFUE, Rada 22 września 2015 roku przyjęła decyzję nr 2015/1601 ustanawiającą środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji⁹.

Zgodnie z art. 3 i 4 decyzji 2015/1601 dokonuje się relokacji 120 000 wnioskodawców, którzy we Włoszech lub w Grecji złożyli wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Procedura relokacji została określona w art. 5 decyzji, który w ust. 1 nakładał na państwa członkowskie obowiązek podawania regularnie, nie rzadziej niż co trzy miesiące, liczby wnioskodawców, których można szybko relokować na ich terytorium. Artykuł 5 ustęp 3 stanowi, że na podstawie tych informacji Włochy i Grecja wskazują poszczególnych wnioskodawców, których można relokować do innych państw członkowskich, oraz przekazują możliwie jak najszybciej wszelkie istotne informacje punktom kontaktowym tych państw członkowskich. Państwo członkowskie relokacji może podjąć decyzję o odmowie zgody na relokację danego wnioskodawcy wyłącznie w przypadku wystąpienia uzasadnionych powodów wskazujących, że dana osoba może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego.

Na podstawie art. 6 ust. 5 decyzji na państwo członkowskie relokacji nałożono obowiązek bezzwłocznego przyjęcia osoby, która wjeżdżając na terytorium państwa członkowskiego innego niż państwo członkowskie relokacji, nie spełniała warunków pobytu w tym innym państwie, co wiązało się z obowiązkiem niezwłocznego jej powrotu.

Artykuł 10 decyzji 2015/1601 przewiduje udzielenie na mocy tej decyzji w odniesieniu do każdej osoby relokowanej wsparcia finansowego, do otrzymania którego uprawnione są zarówno państwo członkowskie relokacji, jak i Republika Grecka i Republika Włoska. Artykuł 13 ust. 3 tej decyzji stanowi, że stosuje się ona do osób przybywających na terytorium Republiki Włoskiej i Republiki Greckiej od 25 września 2015 roku do 26 września 2017 roku oraz do wnioskodawców, którzy trafili na terytorium tych państw członkowskich 24 marca 2015 roku lub później.

⁹ 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 248/80.

3. ANALIZA ARGUMENTACJI STRON W POSTĘPOWANIU W SPRAWIE REPUBLIKI SŁOWACKIEJ I WĘGIER PRZECIWKO RADZIE UNII EUROPEJSKIEJ W PRZEDMIOCIE SKARGI O STWIERDZENIE NIEWAŻNOŚCI DECYZJI (UE) 2015/1601

W 2015 roku Węgry stały się państwem tranzytowym dla 378 000 uchodźców zmierzających do Niemiec. Konserwatywny premier Węgier – Viktor Orbán, powołując się na ochronę chrześcijańskiego dziedzictwa Europy przed napływem nie uchodźców, a imigrantów ekonomicznych z państw muzułmańskich, odmówił udziału w procesie relokacji przewidzianym w decyzji Rady 2015/1601. W mniej radykalnej formule wypowiedziały się też inne państwa z tego regionu, tj. Republika Czeska, Słowacja, Rumunia, a także Polska¹⁰.

Republika Słowacka i Węgry wniosły o stwierdzenie nieważności *Decyzji Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 roku ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*. 6 września 2017 roku Trybunał wydał wyrok, który nie uwzględnił żadnego z zarzutów przedstawionych w skargach obu państw¹¹.

Skarga Republiki Słowackiej obejmowała sześć zarzutów dotyczących naruszenia:

- art. 68 TFUE, art. 13 ust. 2 TUE¹² oraz zasady równowagi instytucjonalnej (zarzut 1);
- art. 10 ust. 1 i 2 TUE, art. 13 ust. 2 TUE, art. 78 ust. 3 TFUE, a także zasad pewności prawa i demokracji przedstawicielskiej (zarzut 2);
- istotnych wymogów proceduralnych związanych z procedurą ustawodawczą, jak i art. 10 ust. 1 i 2 TUE, art. 13 ust. 2 TUE, a także zasady dobrej administracji (zarzut 3 i 4);
- art. 78 ust. 3 TFUE ze względu na niespełnienie przesłanek jego zastosowania (zarzut 5);
- zasady proporcjonalności (zarzut 6)¹³.

Strona węgierska wystosowała w swojej skardze 10 zarzutów, które w znacznym stopniu pokrywają się z zarzutami strony słowackiej¹⁴. Zarzuty Węgier wiązały się z wycofaniem się tego państwa z mechanizmu relokacji. W 2015 roku masowy napływ migrantów tzw. szlakiem zachodniobałkańskim spowodował znaczną presję na węgierski system azylowy, porównywalną z presją wywieraną na systemy azylowe Grecji i Włoch. Z napływem migrantów Węgry postanowiły zmierzyć się w nieakceptowany przez UE

¹⁰ M. Dahl, A. Dziudzik, *Państwa Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego w 2015 r.*, „Unia Europejska.pl” 2017, nr 3, s. 22.

¹¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 września 2017 roku w sprawie Republiki Słowackiej i Węgier przeciwko Radzie Unii Europejskiej w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności decyzji (UE) 2015/1601. Sprawy połączone C-643/15 i C-647/15, Zbiór Orzeczeń ECLI: ECLI:EU:2017:631, CELEX: 62015CJ0643.

¹² *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.Urz. C UE 2016, nr 202/1 (wersja skonsolidowana); dalej: TUE.

¹³ Pkt 38 wyroku Trybunału z 6 września 2017 roku w sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15.

¹⁴ Tamże, pkt 39.

sposób – poprzez zbudowanie ogrodzenia na granicy z Serbią, co wpłynęło na masowe przemieszczanie migrantów obecnych na Węgrzech na zachód, głównie w stronę Niemiec. Do połowy września 2015 roku presja ta uległa znacznemu zmniejszeniu, skutkiem czego liczba migrantów o nieuregulowanym statusie przebywających na terytorium węgierskim znacznie spadła. W związku z tym Węgry formalnie zwróciły się do Rady o usunięcie ich z grupy państw członkowskich korzystających z mechanizmu relokacji, a Rada uwzględniła ten wniosek¹⁵. Jednak w decyzji 2015/1601 z 22 września 2015 roku Rada umieściła Węgry w grupie państw członkowskich relokacji i nałożyła na nie obowiązek w formie kwot relokacji osób ubiegających się o ochronę międzynarodową z Grecji i Włoch. Wynikało to z potrzeby uwzględnienia interesów wszystkich państw członkowskich, na które wpływa kryzys migracyjny, oraz zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwa członkowskie, jak później stwierdził w wyroku Trybunał¹⁶.

Węgry ponadto wskazały, że Rada nieprawidłowo przyjęła art. 78 ust. 3 jako podstawę prawną przyjęcia środków, które wprowadzają prawnie wiążące odstępstwo od przepisów aktu ustawodawczego na okres 24 miesięcy, a w niektórych przypadkach przez okres 36 miesięcy, i których skutki wykraczają poza ten okres, co nie stanowi „środków tymczasowych”¹⁷. Ponadto zarzuciły Radzie pominięcie prawa parlamentów krajowych do przedstawienia opinii w przedmiocie przyjmowanych aktów ustawodawczych oraz brak ponownej konsultacji z Parlamentem Europejskim po dokonaniu istotnych zmian we wniosku Komisji Europejskiej¹⁸.

W przedmiocie zarzutów dotyczących nieprawidłowego przyjęcia art. 78 ust. 3 TFUE jako podstawy prawnej zaskarżonej decyzji Trybunał stwierdził, że aktami ustawodawczymi są akty prawne przyjmowane w drodze procedury ustawodawczej, a aktami nieustawodawczymi są akty przyjmowane w ramach procedury innej niż procedura ustawodawcza. A zatem tylko akty ustawodawcze muszą być przyjmowane z zachowaniem wymogu udziału parlamentów krajowych. Środki, które można podjąć na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE, nie są przyjmowane w ramach procedury ustawodawczej, stąd należy je kwalifikować jako „akty nieustawodawcze”¹⁹. Unia może w ramach wspólnej polityki azylowej przyjmować różne środki tworzące narzędzia pozwalające na skuteczne uporanie się, zarówno w krótkim, jak i w długim okresie, z kryzysami o podłożu migracyjnym²⁰.

W przedmiocie zarzutu braku tymczasowego charakteru zaskarżonej decyzji oraz zbyt długiego okresu jej stosowania Trybunał nie zgodził się z argumentacją Republiki Słowackiej i Węgier, że skutki czasowe, jakie zaskarżona decyzja wywiera wobec zainteresowanych wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, mogą

¹⁵ Tamże, pkt 285-288.

¹⁶ Tamże, pkt 290.

¹⁷ Tamże, pkt 40.

¹⁸ Tamże, pkt 41.

¹⁹ Tamże, pkt 57-66.

²⁰ Tamże, pkt 74.

spowodować powstanie trwałych więzi między tymi wnioskodawcami a państwami członkowskimi relokacji. Potwierdził stanowisko Rady, iż tymczasowy charakter decyzji 2015/1601 należy oceniać jedynie w świetle okresu, w którym ma być stosowany przewidziany w niej mechanizm relokacji, a więc okresu 24 miesięcy, a zatem okres stosowania decyzji jest ściśle określony²¹.

W pkt 115 wyroku Trybunał stwierdził, że zaskarżona decyzja została przyjęta w kontekście kryzysu migracyjnego, który dotknął Unię w 2014 roku, a następnie zaostriżyl się w roku 2015, a w szczególności w lipcu i sierpniu tego roku, oraz katastroficznej sytuacji humanitarnej spowodowanej przez ten kryzys w państwach członkowskich, zwłaszcza tych położonych na pierwszej linii, takich jak Republika Grecka i Republika Włoska, które stanęły w obliczu masowego napływu migrantów pochodzących głównie z krajów trzecich, takich jak Syria, Afganistan, Irak i Erytrea. W tych okolicznościach Rada miała prawo uznać, że wzrost ten miał charakter „nagły” w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE.

W przedmiocie zarzutów dotyczących zgodności z prawem procedury przyjęcia zaskarżonej decyzji oraz naruszenia istotnych wymogów proceduralnych Republika Słowacka i Węgry twierdziły, że decyzja, która została przyjęta w drodze większości kwalifikowanej, powinna być przyjęta w drodze jednomyślności, więc jej zaakceptowanie ich zdaniem stanowi naruszenie przez Radę art. 68 TFUE oraz niedochowanie istotnych wymogów proceduralnych. Trybunał, oddalając te zarzuty jako bezzasadne, stwierdził, że art. 78 ust. 3 TFUE uprawnia Radę do przyjmowania środków większością kwalifikowaną, co też Rada zrobiła, przyjmując zaskarżoną decyzję. Trybunał powołał się na zasadę równowagi instytucjonalnej, która nie pozwala Radzie Europejskiej w drodze konkluzji przyjmowanych na podstawie art. 68 TFUE narzucać reguły głosowania jednomyślnego²². Zarzuty dotyczące naruszenia istotnych wymogów proceduralnych ze względu na niedochowanie przez Radę przewidzianego w art. 293 ust. 1 TFUE wymogu stanowienia jednomyślnie oraz naruszenia zasady równowagi instytucjonalnej i dobrej administracji przez Radę, podobnie jak poprzednie, również w całości zostały oddalone i uznane za bezzasadne. Trybunał przyznał, że artykuł 293 ust. 1 TFUE przewiduje, że jeżeli na mocy traktatów Rada stanowi na wniosek Komisji, może ona zmienić ten wniosek wyłącznie jednomyślnie. Po drugie, na podstawie art. 293 ust. 2 TFUE, dopóki Rada nie podjęła działań, Komisja może zmienić swój projekt w każdej chwili w toku procedur prowadzących do przyjęcia aktu Unii. A więc na gruncie art. 293 ust. 2 TFUE, w przypadku gdy Komisja zmienia swój wniosek w procesie przyjmowania aktu Unii, przewidziany w art. 293 ust. 1 TFUE wymóg jednomyślności nie znajduje zastosowania²³.

Z kolei w przedmiocie zarzutu dotyczącego nieadekwatności zaskarżonej decyzji do osiągnięcia założonych przez nią celów Trybunał w pkt 208 wyroku wskazał, że celem mechanizmu relokacji przewidzianego w zaskarżonej decyzji jest udzielenie wsparcia Republice Greckiej i Republice Włoskiej, aby lepiej mogły one sprostać nadzwyczajnej

²¹ Tamże, pkt 86-103.

²² Tamże, pkt 136-150.

²³ Tamże, pkt 177.

sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem na ich terytoria obywateli państw trzecich, którzy w oczywisty sposób wymagają ochrony międzynarodowej, poprzez zmniejszenie znacznej presji azylowej, pod jaką znajdują się systemy azylowe obu tych państw członkowskich. Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika, że ważność aktu prawa Unii nie może zależeć od późniejszych ocen jego skuteczności. W sytuacji gdy prawodawca Unii jest zmuszony do oszacowania przyszłych skutków wydawanej regulacji, a skutków tych nie można dokładnie przewidzieć, jego ocenę można podważyć tylko wtedy, gdy w świetle informacji, którymi dysponował w chwili wydawania danej regulacji, okaże się ona w oczywisty sposób błędna. W związku z powyższym zarzut dotyczący nieadekwatności zaskarżonej decyzji do osiągnięcia jej celów zdaniem Trybunału należy oddalić jako bezzasadny²⁴.

Co ciekawe, w przedmiotowej sprawie Rzeczpospolita Polska, jako interwenient po stronie Węgier i Słowacji, sformułowała ogólny argument wskazujący na dodatkowe trudności związane z realizacją relokacji dla państw niemal jednolitych etnicznie, takich jak Polska, których ludność znacząco odróżnia się, pod względem kulturowym i językowym, od migrantów podlegających relokacji na ich terytorium. Trybunał uznał tę argumentację za niedopuszczalną po pierwsze dlatego, że wykraczała poza argumenty Węgier, a po drugie niezgodną z prawem UE, gdyż uzależnianie przyznania ochrony międzynarodowej ze względu na pochodzenie etniczne jest sprzeczne z art. 21 Karty Praw Podstawowych UE²⁵.

Jak wskazano wyżej, Trybunał nie przychylił się do stanowiska Węgier i Republiki Słowackiej, uznając ważność decyzji Rady (UE) 2015/1601, a tym samym potwierdzając kierunek polityki migracyjnej i azylowej nadany w dobie kryzysu migracyjnego przez Radę.

4. WPŁYW WYROKU TRYBUNAŁU Z DNIA 6 WRZEŚNIA 2017 ROKU W SPRAWACH POŁĄCZONYCH C-643/15 I C-647/15 NA UNIJNĄ POLITYKĘ MIGRACYJNĄ I PRAKTYKĘ PAŃSTW W TYM ZAKRESIE. KONKLUZJE

Po ogłoszeniu wyroku władze Słowacji wyraziły zamiar jego respektowania, podtrzymując jednak krytykę mechanizmu kwotowego jako środka stosowanego w celu zażegnania kryzysu migracyjnego. Natomiast Węgry wyraziły gotowość kontynuowania sporu, w tym na drodze prawnej, a sam wyrok uznały za „niebezpieczny” dla Europy²⁶.

Wpływ wyroku Trybunału jest też widoczny w działaniach Komisji Europejskiej, która stała się bardziej skłonna do wywierania presji na państwa uchylające się od

²⁴ Tamże, pkt 218-221.

²⁵ Tamże, pkt 303-306.

²⁶ *Komentarz PISM: Trybunał Sprawiedliwości oddalił skargi Słowacji i Węgier w sprawie mechanizmu relokacji*, PISM, 7 IX 2017, [online] https://pism.pl/publikacje/Komentarz_PISM_Trybuna_Sprawiedliwi_ci_oddali_skargi_S_owacji_i_W_gier_w_sprawie_mechanizmu_relokacji, 15 XII 2023.

obowiązków związanych z relokacją imigrantów, w tym do nakładania sankcji na te państwa, jak również wszczynania przeciwko nim postępowań²⁷.

Wyrok Trybunału z 6 września 2017 roku zapoczątkował linię orzeczniczą w kierunku przestrzegania zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności pomiędzy państwa członkowskie w zakresie polityk dotyczących azylu i migracji. Kontynuacją i w pewnym stopniu ugruntowaniem stanowiska Trybunału w tym obszarze jest wyrok z 2 kwietnia 2020 roku w sprawie Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, Węgrom i Republice Czeskiej w sprawach połączonych C-715/17, C-718/17, C-719/17 w przedmiocie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego na podstawie art. 258 TFUE²⁸.

W wyroku z 2 kwietnia 2020 roku Komisja Europejska odniosła się do art. 5 decyzji 2015/1601, który określał procedurę relokacji i nakładał na państwa członkowskie obowiązek regularnego, nie rzadszego niż 3 miesiące, podawania liczby wnioskodawców, których mogą szybko relokować na swoim terytorium. Do okoliczności powstania sporu należy zaliczyć brak działania ze strony Rzeczypospolitej Polskiej w odniesieniu do relokowania 73 osób z Republiki Greckiej i 36 osób z Republiki Włoskiej na podstawie art. 5 ust. 2 decyzji 2015/1523 i 2015/1601, w ramach których Polska zadeklarowała przyjęcie 100 osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej²⁹. Z kolei Republika Czeska 5 lutego i 13 maja 2016 roku podała, iż może przyjąć na swoje terytorium odpowiednio 30 i 20 osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. W konsekwencji Republika Grecka wytypowała 30 i Republika Włoska 10 osób do relokacji. Republika Czeska przyjęła jedynie 15 osób, z czego rzeczywiście relokowanych było 12 osób z Republiki Greckiej i żadnej osoby z Republiki Włoskiej³⁰. Należy dodać, że Węgry nigdy nie uczestniczyły w dobrowolnej relokacji przewidzianej na mocy decyzji 2015/1523³¹.

W odpowiedzi na brak wystarczających działań ze strony Polski, Węgier i Czech Komisja Europejska wielokrotnie wzywała te państwa do wypełnienia ciężących na nich zobowiązań. Ostatecznie Komisja wezwała je do natychmiastowego rozpoczęcia składania deklaracji i przystąpienia do relokacji, powołując się na wyrok Trybunału z 6 września 2017 roku Słowacja i Węgry przeciwko Radzie (UE) i wskazując, że w wyroku tym Trybunał potwierdził ważność decyzji 2015/1601. Nie otrzymawszy odpowiedzi, Komisja wniosła skargę do Trybunału. Co prawda w pkt 59 wyroku z 2 kwietnia 2020 roku Trybunał potwierdził, że okres stosowania decyzji 2015/1523 upłynął 17 września 2017 roku, a decyzji 2015/1601 – 26 września 2017 roku (podobne stwierdzenie jak w pkt 94 wyroku Trybunału z 6 września 2017 roku), ale uznał,

²⁷ *Tamże*.

²⁸ Wyrok Trybunału z 2 kwietnia 2020 roku w sprawach połączonych Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, Węgrom i Republice Czeskiej C-715/17, C-718/17, C-719/17, Zbiór Orzeczeń ECLI: ECLI:EU:C:2020:257, CELEX: 62017CA0715.

²⁹ *Tamże*, pkt 24.

³⁰ *Tamże*, pkt 26.

³¹ *Tamże*, pkt 25.

że okoliczność upływu okresu stosowania przedmiotowych decyzji nie jest przeszkodą uniemożliwiającą wniesienie skargi o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego. Trybunał stwierdził, że trzy państwa członkowskie swoim zachowaniem utrudniały realizację celu związanego z decyzją przyjętą na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE. W konsekwencji organ orzekł, że Rzeczpospolita Polska, Republika Czeska i Węgry, nie podając regularnie, nie rzadziej niż co 3 miesiące, odpowiedniej liczby osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej, które można szybko relokować na ich terytorium, uchybiły zobowiązaniom, które ciążyły na nich na mocy art. 5 ust. 2 decyzji Rady (UE) 2015/1523 i 2015/1601, a ostatecznie również zobowiązaniom, które na nich spoczywały na mocy art. 5 ust 4-11 każdej z tych dwóch decyzji.

Wyrok z 2 kwietnia 2020 roku po raz kolejny potwierdził, a tym samym utrwalił zasadę solidarnej polityki migracyjnej, opartej na wspólnej odpowiedzialności państw członkowskich określonej w art. 80 TFUE, która była przedmiotem sporu pomiędzy Węgrami i Słowacją a Radą (UE) w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności decyzji (UE) 2015/1601.

Wydaje się, że pokłosiem wyroku Trybunału z 6 września 2017 roku jest zintensyfikowanie prac legislacyjnych w obszarze polityki migracyjnej. Pomiędzy wrześniem 2017 roku a wrześniem 2023 roku wydano szereg aktów prawnych w randze rozporządzeń i dyrektyw odnoszących się bezpośrednio do ochrony międzynarodowej i kwestii relokacji. Do najważniejszych należy zaliczyć:

- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2303 z dnia 15 grudnia 2021 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010*³²;
- *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji*³³;
- *Dyrektywę 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)*³⁴.

Równoległe do prac Trybunału toczyły się działania podejmowane przez inne instytucje unijne, których celem było zniwelowanie kryzysu migracyjnego. Tytułem przykładu można wskazać rezolucję PE w sprawie urzeczywistnienia relokacji³⁵.

Jednocześnie w związku z kryzysem migracyjnym wywołanym w 2021 roku i dalej podtrzymywanym przez reżim białoruski na granicy Białorusi z Polską i państwami

³² *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2303 z dnia 15 grudnia 2021 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010*, Dz.Urz. UE L 2021, nr 468.

³³ *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji*, Dz.Urz. UE L 2021, nr 251.

³⁴ *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)*, Dz.Urz. UE L 2013, nr 180.

³⁵ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie urzeczywistnienia relokacji (2017/2685(RSP))*, Dz.Urz. UE C 2018, nr 307/137.

bałtyckimi nastąpiło pogłębienie podziału państw członkowskich UE w zakresie oceny sytuacji oraz sposobu reagowania na napływ imigrantów. Imigranci z Afganistanu, Iraku, Iranu, Libii, Syrii i Pakistanu stali się instrumentem nacisku, wykorzystywanym przez Alaksandra Łukaszenkę do wywierania presji na UE. W tym kontekście warto wskazać, że Polska, Litwa, Łotwa i Estonia zajmowały wspólne stanowisko w zakresie sposobu zwalczania prób nielegalnego przekraczania ich granic. Państwa te wprowadziły stan wyjątkowy na obszarach przygranicznych oraz podejmowały działania, które niejednokrotnie spotykały się z krytyką innych państw członkowskich UE oraz instytucji unijnych, nieakceptujących rozwiązań uderzających w imigrantów stanowiących niewątpliwie ofiary tego kryzysu³⁶.

Reasumując, należy stwierdzić, że polityka imigracyjna i azylowa UE wydaje się jedną z najsłabiej zintegrowanych polityk unijnych oraz wymaga reformy w kierunku z jednej strony zabezpieczenia interesów państw ościennych, których zewnętrzna granica pokrywa się z zewnętrzną granicą UE, a z drugiej strony wzmocnienia zasady solidarności i sposobu jej egzekwowania.

BIBLIOGRAFIA

- Dahl M., Dziudzik A., *Państwa Unii Europejskiej wobec kryzysu imigracyjnego w 2015 r.*, „Unia Europejska.pl” 2017, nr 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 248/80.
- 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), Dz.Urz. UE L 2013, nr 180.
- Głuszkowska A., Kusy J., *Problemy rozwojowe Egiptu w aspekcie Arabskiej Wiosny*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 1.
- Komentarz PISM: Trybunał Sprawiedliwości oddalił skargi Słowacji i Węgier w sprawie mechanizmu relokacji*, PISM, 7 IX 2017, [online] https://pism.pl/publikacje/Komentarz_PISM_Trybuna_Sprawiedliwo_ci_oddali_skargi_S_owacji_i_W_gier_w_sprawie_mechanizmu_relokacji.
- Kosman M., *Kryzys imigracyjny UE w latach 2015-2017. Aspekty prawne i polityczne*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2017, nr 11, <https://doi.org/10.14746/rie.2017.11.20>.
- Kubiak H., *Europejskie transformacje i ich wpływ na zmiany cywilizacyjne współczesnego świata*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 1.
- Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 18 maja 2017 r. w sprawie urzeczywistnienia relokacji* (2017/2685(RSP), Dz.Urz. UE C 2018, nr 307/137.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1147 z dnia 7 lipca 2021 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji*, Dz.Urz. UE L 2021, nr 251.

³⁶ Z. Śliwa, A.K. Olech, *Wyzwania w kontekście migracji i kryzys na granicy polsko-białoruskiej*, „Wiedza Obronna” 2022, t. 278, nr 1, s. 93-96.

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2303 z dnia 15 grudnia 2021 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, Dz.Urz. UE L 2021, nr 468.*
- 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, Dz.Urz. UE L 2013, nr 180.*
- Śliwa Z., Olech A.K., *Wyzwania w kontekście migracji i kryzys na granicy polsko-białoruskiej*, „Wiedza Obronna” 2022, t. 278, nr 1, <https://doi.org/10.34752/2022-d278>.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE C 2016, nr 202/47 (wersja skonsolidowana).
- Traktat o Unii Europejskiej*, Dz.Urz. UE C 2016, nr 202/1 (wersja skonsolidowana).
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z 6 września 2017 roku w sprawie Republiki Słowackiej i Węgier przeciwko Radzie Unii Europejskiej w przedmiocie skargi o stwierdzenie nieważności decyzji (UE) 2015/1601. Sprawy połączone C-643/15 i C-647/15, Zbiór Orzeczeń ECLI: ECLI:EU:2017:631, CELEX: 62015CJ0643.
- Wyrok Trybunału z 2 kwietnia 2020 roku w sprawach połączonych Komisja Europejska przeciwko Rzeczypospolitej Polskiej, Węgrom i Republice Czeskiej C-715/17, C-718/17, C-719/17, Zbiór Orzeczeń ECLI: ECLI:EU:C:2020:257, CELEX: 62017CA0715.
- Zajac J., *Unia Europejska wobec Arabskiej Wiosny*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 1.
- Zdanowski J., *Wprowadzenie: co się zdarzyło na Bliskim Wschodzie w 2011 r.*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2012, nr 1.