



■ Naruszenie przez Polskę, Węgry i Republikę Czeską prawa UE poprzez niewykonanie obowiązku relokacji imigrantów

Magdalena Bainsczyk, Agata Kałabunowska

W dniu 2 kwietnia 2020 r. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej wydał wyrok w sprawie skierowanej do niego przeciwko Polsce, Węgrom i Czechom przez Komisję Europejską w związku z procedurą relokacji uchodźców, zaproponowaną w 2015 r.¹ W świetle tego wyroku państwa członkowskie nie mogą powoływać się na swoje kompetencje utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w celu ograniczenia stosowania prawa UE w zakresie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Środki podjęte w ramach tych kompetencji stają się zaś przedmiotem kontroli ze strony instytucji UE – Komisji i TS UE. W wyroku odzwierciedlony został zasadniczy problem strukturalny UE. UE stanowi akty prawa pochodnego, np. decyzje, ale nie jest odpowiedzialna ani za ich wykonanie, ani za konsekwencje społeczne, gospodarcze czy kulturowe ich wdrożenia w poszczególnych państwach członkowskich. Jednocześnie to krajowe partie polityczne, sprawujące aktualnie władzę w danym państwie członkowskim, są rozliczane przez obywateli swoich krajów za zapewnienie porządku publicznego w państwie.

¹ Wyrok TS UE z dnia 2 kwietnia 2020 r. C-715/17, C-718/17 i C-719/17 w sprawach połączonych Komisja Europejska przeciwko Polsce, Węgrom i Republice Czeskiej, <https://sip.lex.pl/orzeczenia-i-pisma-urzedowe/orzeczenia-sadow/c-715-17-komisja-europejska-przeciwko-rzeczypospolitej-522985547> (dostęp: 15.04.2020).

Redakcja:
Radosław Grodzki
Karol Janoś
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:
Hanna Różanek

Nr 17(437)/2020
16.04.2020

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

Projekt relokacji z 2015 r.

Zgodnie z decyzjami Rady w sprawie relokacji z września 2015 r. państwa członkowskie UE miały w ciągu dwóch lat (do września 2017 r.) rozdzielić między siebie ok. 160 tys. osób przebywających w Grecji i Włoszech, które ubiegały się o ochronę międzynarodową w państwach członkowskich UE.

Podstawą do ich wydania był art. 78 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu UE (TFUE), który stanowi, że „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. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim”. Ponadto powoływano się na art. 80 TFUE, który przewiduje obowiązywanie zasady solidarności i sprawiedliwego podziału w politykach dotyczących kontroli granicznej, azylu i migracji.

Relokacja miała być przeprowadzona w dwóch fazach:

- relokacja 40 tys. osób z Włoch i Grecji, z czego 1100 do Polski („[Decyzja Rady 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji](#)”), na podstawie wcześniejszej, przyjętej w drodze konsensusu „[Rezolucji przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie w sprawie relokacji z Grecji i Włoch](#)”.
- relokacja 120 tys. osób z Włoch i Grecji, z czego w pierwszej fazie realizacji 5082 do Polski („[Decyzja Rady 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji](#)”).

Klucz sformułowano na podstawie czterech kryteriów: liczby ludności, wysokości PKB, uśrednionej liczby wniosków o udzielenie azylu i liczby przesiedlonych uchodźców na 1 mln mieszkańców w ciągu czterech poprzednich lat oraz stopy bezrobocia. Państwa członkowskie uczestniczące w mechanizmie relokacji winny otrzymać za każdą relokowaną osobę kwotę ryczałtową w wysokości 6 tys. euro. W tym samym czasie uzgodniono także mechanizm przesiedleń grupy 20 tys. osób spoza UE, które w porozumieniu z państwami ich pochodzenia miały być przemieszczane bezpośrednio do państw członkowskich.

Ze względu na istnienie sytuacji nadzwyczajnej, przyjęcie tych środków oznaczało zawieszenie obowiązywania systemu dublińskiego, zgodnie z którym to Grecja i Włochy winny być odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o ochronę międzynarodową. Obecnie obowiązujący tzw. system Dublin III, oparty na [rozporządzeniu PE i Rady z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej](#), zapewnia migrantom opiekę pierwszego państwa, do którego dotarli, przekraczając zewnętrzną granicę UE, do czasu ustalenia ich statusu i rodzaju ochrony, na jaką mogą liczyć w strefie Schengen.

Kryzys migracyjny zweryfikował w praktyce postanowienia rozporządzeń dublińskich – nie przewidywał on m.in. podziału odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków azylowych. Od maja 2016 r. negocjowana jest reforma systemu dublińskiego. KE zaproponowała bowiem, aby włączono do niego korekcyjny mechanizm rozdziału wniosków o ochronę międzynarodową, który uruchamiany byłby wówczas, gdy jedno z państw członkowskich mierzy się z nieproporcjonalnie dużą ich liczbą. Ze względu na sprzeciw kilku państw członkowskich, zwłaszcza państw należących do Grupy Wyszehradzkiej, negocjacje w tej sprawie przedłużają się.

Warto przypomnieć, że do masowego napływu imigrantów na terytoria państw członkowskich UE w drugiej połowie 2015 r. przyczyniała się niewątpliwie unilateralna decyzja kanclerze RFN Angeli Merkel o otwarciu granicy niemieckiej dla imigrantów przekraczających granice zewnętrzne państw członkowskich UE. Decyzja ta po dziś dzień jest przedmiotem ostrych kontrowersji politycznych, m.in. ze względu na brak konsultacji z przywódcami innych państw członkowskich, pomimo jej poważnych konsekwencji dla całej UE, a także kontrowersji prawnych – z powodu braku jej zgodności zarówno z prawem niemieckim, jak i prawem UE.

Według danych Eurostatu Niemcy nieprzerwanie od 2012 r. są państwem, w którym składanych jest najwięcej wniosków o azyl. Zaproponowany mechanizm relokacyjny, za którym optował rząd Merkel, miał na celu zachęcić pozostałe państwa członkowskie do solidarnej współpracy w obszarze polityki azylowej.

Wdrażanie decyzji o relokacji uchodźców

Program relokacji nie został w pełni zrealizowany, m.in. z uwagi na fakt, że liczba osób kwalifikujących się do niego, a przebywających w Grecji i we Włoszech, okazała się znacznie mniejsza od kwot ustalonych w decyzjach Rady. W sprawozdaniu z postępów prac z września 2017 r. mowa jest o udanej relokacji jedynie 27 695 osób. Realizacja drugiej fazy relokacji, ze względu na inny sposób jej procedowania, bez uprzedniego porozumienia rządów państw członkowskich w postaci rezolucji, napotkała duże trudności i protesty ze strony kilku państw członkowskich. Warto także przypomnieć, że Słowacja i Węgry złożyły do TS UE skargi na temat niezgodności decyzji o relokacji z prawem unijnym. Zostały one oddalone we wrześniu 2017 r. Trybunał stwierdził wówczas, że instytucje UE miały prawo podjąć zaproponowane środki, ponieważ traktat nakłada na nie obowiązek podejmowania wszelkich środków tymczasowych jako reakcji na sytuację nadzwyczajną (Wyrok w sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15 Słowacja i Węgry/Rada).

Potrzeba dokonania relokacji przestała być także sprawą palącą w obliczu rozpoczęcia obowiązywania porozumienia z Turcją z marca 2016 r. i zmniejszenia ruchu migracyjnego w kierunku UE. Do Turcji skierowano część osób, które planowano relokować pomiędzy państwami członkowskimi. Poszczególne kwoty objęły więc ostatecznie znacznie mniejszą liczbę osób niż przewidywano, a postępowania przed TS UE uniknęły kraje, które wzięły udział w relokacji tylko symbolicznie, jak np. Słowacja.

Skarga do TS UE

Rządy Polski i Węgier odmówiły przyjmowania uchodźców, a rząd Czech zgodził się przyjmując niewielką ich liczbę. W związku z tym Komisja 7 grudnia 2017 r. skierowała przeciwko tym trzem państwom członkowskim skargi do TS UE o naruszenie prawa UE. Wskazywały one, iż zobowiązanie do relokacji wygasło, natomiast Komisja twierdziła, że decyzje Rady w sprawie relokacji miały mieć zastosowanie do wszystkich kwalifikujących się osób, które przybyły do Grecji lub Włoch do dnia 17 lub 26 września 2017 r. Oznacza to, że wyznacznikiem dla zakończenia projektu relokacji miał być brak osób kwalifikujących się do procedury relokacji w tym terminie, nie zaś samo nastanie tej daty.

Polska, Czechy i Węgry argumentowały, że ich decyzje o odmowie przyjęcia uchodźców były oparte na art. 72 TFUE, zgodnie z którym państwa członkowskie nadal wykonują obowiązki dotyczące utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego. Powodem powołania się akurat na kwestie ochrony bezpieczeństwa był brak możliwości weryfikacji tożsamości wielu spośród relokowanych migrantów. Minister spraw zagranicznych RP w latach 2015-2018, Witold Waszczykowski, wyjaśniał także, że wszystkie osoby przebywające wówczas w Grecji i Włoszech zostały przez UE uznane za uchodźców i na tej podstawie zbudowano mechanizm kwotowy, podczas gdy zdaniem strony polskiej wśród nich było wielu nielegalnych imigrantów.

Reprezentanci poszkodowanych stron w komentarzach dla prasy stwierdzali, że Polska, Węgry i Czechy stały się „kozłami ofiarnymi” decyzji relokacyjnych, chociaż skala faktycznie dokonanych relokacji do państw członkowskich UE była nieproporcjonalnie mała w porównaniu do wstępnych założeń Komisji. Rzecznik polskiego rządu podkreślał, że decyzja o zaskarżeniu tylko trzech krajów „budzi wątpliwości co do równego traktowania państw członkowskich przez Komisję w tej wrażliwej kwestii”.

KE twierdziła, że nie przyjmując uchodźców, państwa członkowskie naruszyły prawo UE, a w szczególności zasadę solidarności, na której opiera się polityka migracyjna i azylowa UE. Z kolei rzecznik TS UE Eleanor Sharpston w opinii z października 2019 r. wskazywała, że zaskarżone państwa członkowskie nie mogą powoływać się na swoje obowiązki w zakresie utrzymania porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego, aby odmówić zastosowania wiążącego aktu prawa UE, z którym się nie zgadzają. Zwróciła także uwagę na to, że państwa te zadecydowały o niewykonaniu decyzji zamiast zgłosić problemy z przetwarzaniem wniosków lub zwrócić się o zawieszenie wobec nich obowiązków relokacyjnych, tak jak postąpiły inne państwa członkowskie. Taką prośbę o odroczenie relokacji złożyły m.in. Austria i Szwecja, które odnotowały wzrost liczby osób aplikujących o ochronę międzynarodową i ich system azylowy był coraz bardziej przeciążony.

Opinia rzecznika nie jest co prawda wiążąca dla TS UE, ale w większości przypadków takie opinie brane są pod uwagę podczas wydawania orzeczeń przez Trybunał i tak się też stało w wyroku z 2 kwietnia 2020 r.

Najważniejsze tezy wyroku TS UE z dnia 2 kwietnia 2020 r.

TS UE stwierdził, iż poprzez odmowę zastosowania się do tymczasowego mechanizmu relokacji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej Polska, Węgry i Republika Czeska uchybiły swoim zobowiązaniom wynikającym z prawa Unii. Naruszenie prawa UE polegało w szczególności na braku określenia odpowiedniej liczby osób, ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w Grecji i we Włoszech, które można szybko relokować na terytoria tych trzech państw.

TS UE nie przychylił się do argumentacji Polski, Węgier i Czech, iż wobec upływu okresu stosowania decyzji we wrześniu 2017 r., skargi Komisji są sprzeczne z celem postępowania przewidzianego w art. 258 TFUE (skarga na naruszenie przez państwo prawa UE) i bezprzedmiotowe, zwłaszcza że ewentualnie naprawienie przez państwa członkowskie stanu faktycznego nie jest już możliwe. TS UE skonstatował natomiast: „skarga o stwierdzenie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego jest dopuszczalna, jeżeli Komisja żąda od Trybunału tylko stwierdzenia istnienia zarzucanego uchybienia, w szczególności w sytuacji takiej jak rozpatrywana w niniejszej sprawie, w której akt prawa wtórnego Unii, którego naruszenie jest zarzucane, ostatecznie przestał być stosowany (...)” (teza 57 wyroku TS UE). Istotne jest bowiem, także na przyszłość, stwierdzenie bezprawności działania państwa członkowskiego w świetle prawa UE. Dlatego też omawiany wyrok nie ma tylko znaczenia historycznego, wręcz przeciwnie jego geneza i tenor powinny podlegać szczegółowej analizie przez państwa członkowskie w perspektywie reformy polityki azylowej UE. Ponadto stwierdzenie niedopuszczalności skargi, zdaniem TS UE, „byłoby szkodliwe (...) dla poszanowania wartości, na których w myśl art. 2 TUE opiera się Unia, do których należy w szczególności zasada państwa prawnego” (teza 65 wyroku TS UE).

Kolejny argument podnoszony przez Polskę i Węgry dotyczył naruszenia przez Komisję zasady równości państw członkowskich wobec traktatów (art. 4 ust. 2 zd. 1 TUE), gdyż wniosła ona skargi tylko przeciwko trzem państwom członkowskim, w sytuacji gdy znaczna ich większość nie przestrzegała w pełni zobowiązań ciążących na nich na mocy decyzji 2015/1523 i 2015/1601. TS UE uznał jednak w tym przypadku władzę dyskrecyjną Komisji, stwierdzając, iż „Komisji przysługuje pewien zakres uznania na potrzeby zdecydowania o celowości wniesienia skargi przeciwko państwu członkowskiemu (...)” (teza 75 wyroku TS UE). Niestety TS UE nie wypowiedział się, czy swobodne uznanie Komisji w tym zakresie jest zgodne z zasadą prawa z art. 2 TUE.

Najbardziej jednak doniosłym argumentem, podnoszonym przez Polskę, Węgry i Czechy było zastosowanie art. 72 TFUE w związku z art. 4 ust. 2 TUE (klauzula odpowiedzialności państwa członkowskiego za zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego na swoim terytorium) jako podstawy do odmowy współpracy w zakresie przymusowego przemieszczenia na terytoria tych państw członkowskich osób, które mogłyby dokonywać aktów przemocy czy nawet aktów terrorystycznych. Zaskarżone państwa wskazywały, że zastosowany w decyzjach mechanizm relokacji, zwłaszcza w wykonaniu władz greckich i włoskich, nie pozwalał

na ustalenie w sposób dostatecznie pewny tożsamości i pochodzenia osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej. Nie było też możliwe przesłuchanie zainteresowanych wnioskodawców przez oficerów łącznikowych z państw przyjmujących przed dokonaniem relokacji. TS UE nie uwzględnił tej argumentacji i stwierdził, iż Polska, Węgry i Republika Czeska w celu uchylecia się od wdrożenia tego mechanizmu nie mogą powoływać się ani na swoje obowiązki dotyczące utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, ani na podnoszone przez te państwa nieprawidłowe funkcjonowanie mechanizmu relokacji.

TS UE dokonał wykładni art. 72 TFUE, który ma kluczowe znaczenie dla określenia kompetencji państwa członkowskich w zakresie tak istotnej dla bezpieczeństwa obywateli polityki unijnej, jaką jest przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (dalej jako PWBS). Sąd unijny stwierdził, iż „zakresu wymogów dotyczących utrzymania porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego nie może więc określać jednostronnie każde państwo członkowskie bez możliwości kontroli przez instytucje Unii” (teza 146 wyroku TS UE). Oznacza to, iż to UE, a w szczególności Komisja i TS UE będą orzekać, czy środki podjęte przez państwo członkowskie w celu ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego są uzasadnione i to nie z perspektywy interesu narodowego danego państwa, a prawa UE. TS UE zastosował taką samą wykładnię, jak w przypadku przepisów traktatowych pozwalających państwu członkowskiemu na ograniczenie swobód rynku wewnętrznego ze względu na zapewnienie porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego (art. 36, 45 ust. 3, art. 53 TFUE).

W tym wypadku należałoby jednak uwzględnić specyfikę PWBS. Czy innym jest bowiem kontrola zasadności ograniczenia w przepływie towaru pomiędzy państwami członkowskimi, bądź też zakazu podjęcia pracy przez obywatela jednego państwa członkowskiego w innym państwie członkowskim, a czym innym kontrola ograniczenia stosowanego przez państwo członkowskie do przyjęcia na swoje terytorium obywateli państw trzecich o nieustalonej tożsamości, których napływ był wynikiem z jednej strony trwałej beczynności UE w zakresie długofalowej polityki imigracyjnej, a z drugiej strony unilateralnej decyzji jednego z państwa członkowskich. Przepisy traktatów są na tyle ogólne, że w ich interpretacji konieczne jest uwzględnienie nie tylko determinantów prawnych, zwłaszcza iż mają one charakter prawa pochodnego UE, w wielu przypadkach o charakterze pozatraktatowym, ale także faktycznych, a nawet politycznych. TS UE pozycjonuje się jako obiektywny sąd prawa, choć już od dawna określany jest jako „motor integracji”. Problemem jest nie tylko sama ta funkcja – samodzielnego podmiotu podejmującego o kierunku integracji, ale także sam kierunek integracji, który niebezpiecznie oddala się od założeń traktatowych.

TS UE wskazał, iż należy „w pełni przestrzegać podstawowych praw osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, w tym stosownych zasad dotyczących ochrony danych” (teza 149 wyroku TS UE), a państwo członkowskie mogło odmówić relokacji osoby „wyłącznie w przypadku wystąpienia uzasadnionych powodów wskazujących, że dana osoba może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego” (teza 150 wyroku TS UE). Sąd unijny nie wyjaśnił jednakże, w jaki sposób praktycznie zrealizować te wymogi dowodowe

wobec trudności z ustaleniem tożsamości osób, na które wskazywały państwa członkowskie.

Omawiany wyrok TS UE jest aktualny z co najmniej dwóch powodów. Napięcia na granicy turecko-greckiej były jeszcze do niedawna jednym z najbardziej szokujących doniesień medialnych. Po tym jak prezydent Turcji Recep Tayyip Erdoğan, motywując swoją decyzję przeciążeniem tureckiego systemu migracyjnego oraz niedotrzymaniem przez UE postanowień porozumienia w sprawie migracji z 18 marca 2016 r., zezwolił migrantom na przejście przez granicę grecko-turecką, UE została skonfrontowana z ewentualnością powstania nowej fali migracyjnej. Zdaje się, iż po 5 latach, pomimo decyzji Rady UE, niezliczonych dokumentów Komisji i wyroków TS UE, UE nadal jest bezradna wobec napływu imigrantów. Obecnie państwa członkowskie wobec pandemii koronawirusa, powołując się na interes publiczny: zdrowie publiczne, porządek publiczny i bezpieczeństwo narodowe, ograniczyły stosowanie podstawowych zasad funkcjonowania UE, w tym przede wszystkim swobody przepływu osób. W świetle omawianego wyroku oznacza to, iż w przyszłości decyzje państw członkowskich mogą zostać poddane kontroli instytucji UE, które będą oceniały zasadność krajowych ograniczeń z punktu widzenia prawa UE, w tym na dodatek dyskrejonalnie, bo takim uznaniem, zgodnie z wyrokiem TS UE, dysponuje Komisja. Wyrok TS UE jest kolejnym orzeczeniem dokonującym strukturalnego przesunięcia w relacjach UE-państwa członkowskie na korzyść tej pierwszej, bez zachowania traktatowej metody zmiany prawnych podstaw funkcjonowania UE.

Reakcje na wyrok TS UE

Podkreślenie obowiązywania zasady solidarności w polityce migracyjnej i azylowej, co miało miejsce w omawianym wyroku, jest ze strony instytucji UE o tyle istotne, że proponowana i negocjowana reforma polityki azylowej opiera się na analogicznym mechanizmie, jaki miałyby być uruchamiany w sytuacjach kryzysowych podobnych do tej z 2015 r. Unii zależy więc na tym, aby wyegzekwować stosowanie zasady solidarności w tym obszarze. Decyzję TS UE z zadowoleniem przyjęła przewodnicząca Komisji Ursula von der Leyen. Stwierdziła, że daje ona dobry sygnał co do kształtu przyszłej polityki azylowej w UE, za którą odpowiedzialność ponoszą wszystkie państwa członkowskie.

Niemieccy europosłowie przynależący do różnych partii również nie ukrywali zadowolenia z wyroku. Eurodeputowani partii *Die Linke* podkreślali zwłaszcza ten jego aspekt, że TS UE sprzeciwia się traktowaniu azylantów jako potencjalnego zagrożenia dla bezpieczeństwa. Chadeccy europosłowie podkreślali z kolei, że wyrok wskazuje na rozwiązania, które powinno się przyjąć podczas budowania przyszłej polityki azylowej w UE. Zaangażowanie poszczególnych państw powinno być porównywalne i służyć odciążeniu tych, które zmagają się z największą presją azylową.

Komentator „Süddeutsche Zeitung” dobitnie zwrócił uwagę na fakt, że „ten wyrok prowadzi prosto w bagno europejskiej reformy polityki azylowej”². Utknęła ona bowiem głównie ze względu na proponowany element rozdzielania wniosków azylowych sprawiedliwie pomiędzy państwa członkowskie w sytuacjach nadzwyczajnych. Ze względu na brak konsensusu KE zdaje się powoli odchodzić od tego pomysłu. Co zaproponuje w zamian, okaże się po ogłoszeniu nowego paktu azylowego, którego publikacja – zaplanowana na pierwszy kwartał 2020 r. – coraz bardziej się opóźnia.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autorek.

Magdalena Bainczyk - dr hab., główny analityk w Instytucie Zachodnim. Obszary badawcze: polskie i niemieckie prawo konstytucyjne, prawo Unii Europejskiej, prawo międzynarodowe.

Agata Kałabunowska - dr, starszy analityk w Instytucie Zachodnim. Obszary badawcze: Niemcy w UE, polityka zagraniczna Niemiec, polityka migracyjna UE i Niemiec, współczesna skrajna prawica w Niemczech.

² T. Kirchner, *Solidarität geht nur freiwillig*, „Süddeutsche Zeitung”, 2.04.2020, <https://www.sueddeutsche.de/politik/eugh-fluechtlinge-kommentar-1.4865595>, (dostęp: 15.04.2020).