

ANITA ADAMCZYK  
Poznań

## SOLIDARNOŚĆ EUROPEJSKA A RELOKACJA OSÓB WYMAGAJĄCYCH OCHRONY MIĘDZYNARODOWEJ

Solidarność w polityce międzynarodowej jest zjawiskiem złożonym i wielowymiarowym. Mimo iż nie zawsze posługiwano się samym pojęciem, to jednak najczęściej działano zgodnie z jego duchem w myśl maksymy „wszyscy z wszystkimi”, a nie wg zasady „wszyscy przeciwko wszystkim”. Solidarność jest zatem wolą odpowiedzialnego działania na rzecz innych opartą na dialogu i negocjacjach. Jak zaznaczył Jan Paweł II: „międzynarodowa solidarność wymaga porzucenia polityki samolubnej i inspirowanej partykularnymi interesami”<sup>1</sup>.

Analiza zawarta w niniejszym artykule przedstawia podejście państw członkowskich Unii Europejskiej do idei solidarności w obliczu kryzysu migracyjnego. Omówiono zagadnienie solidarności, w tym i w perspektywie europejskiej, uwzględniającej wspólne decyzje podjęte na forum unijnym w dziedzinie relokacji osób wymagających ochrony międzynarodowej, jak i próby wcielania ich w życie. Celem tego artykułu jest ponadto pokazanie różnych postaw państw członkowskich (z podziałem na tzw. starych i nowych członków UE) w realizacji relokacji. W artykule postawiono tezę, że realizacja zasady solidarności państw UE w obliczu kryzysu migracyjnego nie jest przestrzegana. Zasadne wydaje się postawienie kilku pytań badawczych: co to jest solidarność?, jak postrzegana jest idea solidarności w prawie UE?, jakie decyzje podjęto na poziomie UE w celu rozwiązania napływu imigrantów? oraz czy w obliczu kryzysu udało się zachować solidarność państw członkowskich UE? Interdyscyplinarne podejście do badanego zjawiska wymusiło zastosowanie różnych metod badawczych, w tym metody analizy politologicznej, decyzyjnej, statystycznej i komparatystycznej.

### SOLIDARNOŚĆ JAKO KATEGORIA TEORETYCZNA

Pojęcie solidarności w stosunkach międzynarodowych jest bardzo trudne do zdefiniowania. W literaturze nie ma jednolitej interpretacji tego terminu. Brakuje jednoznacznie zarysowanych ram i jasno określonego statusu prawnego tego

---

<sup>1</sup> P. A. Makowski, *Zasada międzynarodowej solidarności w nauczaniu Jana Pawła II do dyplomatów*, „Teologia i Moralność” nr 2, 2015, s. 186.

pojęcia<sup>2</sup>. Można je scharakteryzować ogólnie „pozostawiając zawsze trochę niedookreślone”<sup>3</sup>. W swoich pracach do tego zagadnienia nawiązywali m.in. Émile Durkheim, Leopold Caro, Leon Bourgeois czy Axel Honneth. We współczesnej filozofii prawa termin ten nie występuje *expressis verbis*. Pojawia się on najczęściej w rozważaniach na temat sprawiedliwości społecznej co oznacza, że sprawiedliwość jest punktem odniesienia w dyskusji na temat solidarności<sup>4</sup>.

Na zagadnienie solidarności w stosunkach międzynarodowych zwrócono uwagę w Deklaracji Milenijnej ONZ z 8 września 2000 r. W dokumencie stwierdzono między innymi, że poza indywidualnymi zobowiązaniami wobec własnych społeczeństw ważna jest odpowiedzialność zbiorowa, zachowanie społecznej równości i sprawiedliwości<sup>5</sup>. Poza wolnością, równością, tolerancją, poszanowaniem środowiska naturalnego i wspólną odpowiedzialnością do fundamentalnych wartości w stosunkach międzynarodowych zaliczono solidarność.

Termin ten łączy w sobie zasadę wzajemności, dobrowolności i współodpowiedzialności. Oznacza wspólne działania, jedność interesów i wzajemne wspieranie się. Solidarność niesie za sobą poczucie wspólnoty. Jest to więź duchowa osób czy grup społecznych oparta na wspólnocie przekonań, zbieżności interesów, jedności celów czy zgodności działań<sup>6</sup>. Zgodnie z definicją zaproponowaną przez Andreeasa Wildta solidarność to „zaangażowanie w działanie lub dyspozycja do działania jednej osoby (*agent*) względem drugiej (*recipient*)”<sup>7</sup>. Tym zachowaniom musi jednak towarzyszyć kilka warunków, które zostały pogrupowane na dwóch poziomach: bezpośredniej intencji osoby działającej oraz tego, co działający uważa na temat intencji odbiorcy. Na poziomie pierwszego z nich A. Wildt wyróżnił: połączenie działającego i odbiorcy uczuciem przynależności (współczucia), wiara działającego w to, że jest moralnie zobowiązany do działania i że w ten sposób pomaga odbiorcy w sytuacji, która wywołuje u niego uczucie niepokoju czy zagrożenia. Działający widzi w zagrożeniu niesprawiedliwość dotyczącą odbiorcę; nie jest on przekonany, że odbiorca ma formalne czy moralne prawo do jego pomocy, a motywy działającego są częściowo altruistyczne. Z kolei na drugim ze wskazanych poziomów działający zakłada, że: odbiorca w podobny sposób ocenia swoje zagrożenie i jest silnie zmotywowany do tego, aby znaleźć sposób wyjścia z trudnej sytuacji. Poza tym działający ma świadomość zaistnienia podobnej sytuacji, w której odbiorca kierując się podobnymi motywami zachowa się w analogiczny sposób<sup>8</sup>.

<sup>2</sup> L. Boisson de Chazournes, *Responsibility to Protect: Reflecting Solidarity?*, w: *Solidarity: A Structural Principle of Interational Law*, R. Wolfrum, Ch. Kojima (eds.), Heidelberg 2010, s. 93-94.

<sup>3</sup> A. Pułto, *Idea solidarności w systemie zasad konstytucyjnych*, „Gdańskie Studia Prawnicze” t. XXXIII, 2015, s. 332.

<sup>4</sup> K. J. Kaleta, *Dialektyka solidarności a państwo prawa*, „Filozofia Publiczna i Edukacja Demokratyczna” nr 1, 2016, s. 39.

<sup>5</sup> *Deklaracja Milenijna Narodów Zjednoczonych*. Dokument przetłumaczony przez Ośrodek Informacji ONZ w Warszawie czerwiec 2002, s. 1.

<sup>6</sup> J. Radzińska, *Solidarność: definicja i konteksty*, „Etyka” nr 48, 2014, s. 58.

<sup>7</sup> *Ibidem*, s. 67.

<sup>8</sup> *Ibidem*.

Solidarność jest wartością uniwersalną i jedną z najważniejszych zasad życia społecznego. Opiera się na przekonaniu, że człowiek jako istota społeczna potrzebuje innych do realizacji różnego rodzaju więzi, np. rodzinnych, wspólnotowych i państwowych<sup>9</sup>. Solidarność może funkcjonować na płaszczyźnie deklaratywnej, praktycznej lub na obu. Solidarność jest kategorią społecznych działań w światowej polityce<sup>10</sup>. Rozumiana jest jako „kierunek, który głosi tezę o naturalnej wspólnocie interesów ludzi niezależnie od miejsca zajmowanego przez nich w strukturze społecznej. Według solidaryzmu wspólnota ma charakter nadrzędny, wznosi się ponad społeczne różnice, sprzeczności polityczne, ekonomiczne i ideologiczne”<sup>11</sup>. Podstawą solidarności są zatem więzi społeczne oparte na przeświadczeniu o wzajemnej użyteczności współpracujących jednostek oraz przekonaniu o ich wspólnej tożsamości – gotowości utworzenia jednego organizmu politycznego. Bez więzów solidarności prawidłowe funkcjonowanie wspólnoty stoi pod znakiem zapytania<sup>12</sup>.

Do idei solidarności odwołały się państwa członkowskie UE. Zasada solidarności stała się podstawą, na której oparto prawo i aktywność UE. Sięgając do korzeni UE, odwołanie do solidarności można znaleźć już w deklaracji Roberta Schumana z 9 maja 1950 r. W dokumencie tym napisano: „Europa nie powstanie od razu ani w całości: będzie powstawała przez konkretne realizacje, tworząc najpierw rzeczywistą solidarność”<sup>13</sup>. Na początku solidarność odnosiła się do sfery ekonomicznej. Jak przewidywał R. Schuman „solidarność produkcji” miała doprowadzić do „ekonomicznego zjednoczenia” między Francją i Niemcami oraz uniemożliwienia wybuchu wojny między nimi. Solidarność w sferze gospodarczej miała być zatem wstępem do wolnej od konfliktów solidarności politycznej.

Poza powyższą deklaracją do koncepcji solidarności odwołano się w pierwszych aktach stanowiących podwaliny dzisiejszej UE. Dotyczyło to Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Węgla i Stali z 18 kwietnia 1951 r.<sup>14</sup> oraz Traktatu ustanawiającego Europejską Wspólnotę Gospodarczą podpisanego 25 marca 1957 r.<sup>15</sup> W pierwszym z nich do solidarności odniesiono się jedynie w preambule, stwierdzającej, że Europa może być zbudowana konkretnymi działaniami, których podstawą jest między innymi solidarność<sup>16</sup>. Ideę tę uznano za ważny element budowy zjedno-

<sup>9</sup> A. Pułło, *Idea solidarności ...*, s. 334.

<sup>10</sup> M. Weber, *The concept of solidarity in the study of world politics: towards a critical theoretic understanding*, „Review of International Studies” nr 33, 2007, s. 707.

<sup>11</sup> W. Giza, *Uzasadnienie idei solidaryzmu społecznego w koncepcji Leopolda Caro*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” nr 12, 2015, s. 20.

<sup>12</sup> K. J. Kaleta, *Dialektyka solidarności ...*, s. 47.

<sup>13</sup> *Deklaracja Schumana z dnia 9 maja 1950 roku*, [https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration\\_pl](https://europa.eu/european-union/about-eu/symbols/europe-day/schuman-declaration_pl) (data wejścia na stronę 15.01.2017).

<sup>14</sup> Wszedł w życie 25 lipca 1952 r.

<sup>15</sup> Wszedł w życie z dniem 1 stycznia 1958 r.

<sup>16</sup> *Treaty establishing the European Coal and Steel Community* (Paris, 18 April 1951), <http://www.cvce.eu/obj/en-11a21305-941e-49d7-a171-ed5be548cd58> (data wejścia na stronę 15.01.2017).

czonej Europy. W drugim traktacie potwierdzono solidarność łączącą Europę z krajami zamorskimi<sup>17</sup>.

Znaczenie zasady solidarności w unijnym prawie pierwotnym zostało wzmocnione poprzez postanowienia Traktatu o Unii Europejskiej (Maastricht z 1992 r.). Odwołano się do niej w preambule oraz artykułach A i J.1<sup>18</sup>. We wstępie potwierdzono pogłębienie woli solidarności między narodami państw członkowskich w poszanowaniu ich historii, kultury i tradycji. Z kolei na podstawie artykułu A przed Unią postawiono zadanie „kształtowania w sposób spójny i solidarny stosunków między Państwami Członkowskimi oraz między ich narodami”. Mocą art. J.1 ust. 4 zobowiązano sygnatariuszy dokumentu do aktywnego i pozbawionego zastrzeżeń popierania polityki zagranicznej i bezpieczeństwa UE w „duchu lojalności i wzajemnej solidarności”.

Koncepcja solidarności swój nowy wymiar otrzymała na mocy traktatu rewizyjnego z Amsterdamu (1999 r.)<sup>19</sup>. W akcie tym do art. J.1 dodano zapis, iż państwa członkowskie będą działały „zgodnie na rzecz umocnienia i rozwijania wzajemnej solidarności politycznej”. Do ducha wzajemnej solidarności odwołano się także w art. J.13 traktującym o wstrzymaniu się od głosu w procedurze decyzyjnej oraz art. 2, w którym stwierdzono, iż zadaniem Wspólnoty poprzez ustanowienie wspólnego rynku, unii gospodarczej i walutowej oraz urzeczywistnienie wspólnych polityk, jest między innymi popieranie w całej wspólnotie solidarności między państwami członkowskimi.

Kolejne zmiany przyniósł traktat rewizyjny z Lizbony przyjęty 13 grudnia 2007 r. (wszedł w życie 1 grudnia 2009 r.)<sup>20</sup>. Wśród nowych przepisów znalazł się między innymi art. 2 TUE. Przywołując w nim wartości, na których opiera się UE (godność osoby ludzkiej, wolność, demokracja, równość, poszanowanie praw człowieka) stwierdzono, że są one wspólne dla społeczeństw państw członkowskich opartych na solidarności (pluralizmie, niedyskryminacji, tolerancji, sprawiedliwości, równości kobiet i mężczyzn). Ponadto w artykule odwołano się do solidarności między pokoleniami oraz państwami członkowskimi. Z kolei w art. 3 TUE stwierdzono, że w stosunkach zewnętrznych Unia przyczynia się między innymi do „solidarności i wzajemnego szacunku między narodami”. Solidarność stała się także fundamentem wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa (art. 24 ust. 2 TUE) oraz polityki bezpieczeństwa i obrony UE (art. 42 ust. 7 TUE). W traktacie z 2007 r. zawarto klauzulę mówiącą o udzielaniu wzajemnej „pomocy i wsparcia przy zastosowaniu wszelkich dostępnych środków”, gdyby któreś z państw członkowskich stało się ofiarą agresji na swoim terytorium. W traktacie z Lizbony, w art. 78 ust. 3 TFUE, ideę solidarności włączono także do polityki w dziedzinie kontroli granicznej, azylu i imi-

<sup>17</sup> *Traktat ustanawiający Europejską Wspólnotę Gospodarczą*, [https://eures.praca.gov.pl/zal/podstawy\\_prawne/Traktat\\_rzymski.pdf](https://eures.praca.gov.pl/zal/podstawy_prawne/Traktat_rzymski.pdf) (data wejścia na stronę 19.01.2017).

<sup>18</sup> *Traktat o Unii Europejskiej*, Dz. U. WE C 1992.191.1.

<sup>19</sup> *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnotę Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, Amsterdam 2 październik 1997 rok, Dz. U. WE C 1997.340.1.

<sup>20</sup> *Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską*, Dz. U. UE C 2007.306.1.

gracji. Zgodnie z artykułem 80 TFUE polityki te opierają się na zasadzie „solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej”. W obliczu napływu imigrantów w 2015 r. przepis ten był podstawą domagania się solidarności w sprawie ich podziału między państwa członkowskie UE.

Do innych obszarów aktywności UE, które oparto również na zasadzie solidarności, włączono mocą traktatu z 2007 r.:

– politykę energetyczną (art. 100 ust. 1, art. 194 TFUE), która w duchu solidarności ma realizować swoje cele, jak np. zapewnienie funkcjonowania rynku energii, bezpiecznych dostaw energii czy wspieranie efektywności energetycznej i oszczędności energii;

– politykę gospodarczą. Na mocy art. 122 ust. 2 TFUE Rada na wniosek Komisji w sytuacjach nadzwyczajnych czy klęsk żywiołowych może przyznać państwu członkowskiemu pomoc finansową;

– ochronę ludności (art. 196 ust. 1 TFUE). Na mocy tego przepisu Unia i państwa członkowskie w duchu solidarności będą wspierać państwo, które stało się przedmiotem ataku terrorystycznego, ofiarą klęski żywiołowej lub katastrofy wywołanej przez człowieka. W tym celu Unia wykorzysta wszystkie środki, w tym wojskowe.

Na mocy traktatu z Lizbony częścią pierwotnego prawa unijnego stała się Karta Praw Podstawowych UE. W niej również odwołano się do idei solidarności. W preambule tego dokumentu uznano ją obok ludzkiej godności, wolności i równości za niepodzielną i powszechną zasadę, na której zbudowana jest Unia. Ponadto, w tej części Karty solidarność występuje w kontekście współzależności między korzystaniem z praw podstawowych a odpowiedzialnością i obowiązkami wobec „innych osób, wspólnoty ludzkiej i przyszłych generacji”<sup>21</sup>. W rozdziale IV zatytułowanym „Solidarność” odwołuje się do ochrony praw pracowników, środowiska, zdrowia i konsumentów<sup>22</sup>.

W prawie UE nie zdefiniowano istoty solidarności. Jedni badacze utożsamiają solidarność z lojalnością (lojalnym przestrzeganiem wspólnych norm, reguł, aprobatą celów i wartości), a drudzy z zasadą istniejącą we wzajemnych relacjach między państwami i obywatelami państw członkowskich<sup>23</sup>. Inni poprzez solidarność opisują szczególnie rodzaj więzi grupowej (społecznej) łączącej członków wewnątrz UE oraz wzajemność i współodpowiedzialność. Są również i tacy, dla których może być ona uważana za cel aktywności UE, jak i reguła zachowania<sup>24</sup>.

Solidarność obok poszanowania tożsamości państw, praw człowieka, demokracji, subsydiarności czy proporcjonalności jest jedną z podstawowych zasad, na których

<sup>21</sup> Karta Praw Podstawowych Unii Europejskiej, Dz. U. UE C. 2007.303.1.

<sup>22</sup> Więcej na temat solidarności w Karcie Praw Podstawowych patrz E. H. Morawska, *Zasada solidarności w Karcie Praw Podstawowych Unii Europejskiej*, w: C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada działania Unii Europejskiej*, Toruń 2009, s. 169-193.

<sup>23</sup> M. Gierycz, *Chrześcijaństwo i Unia Europejska. Rola religii w procesie integracji europejskiej*, Kraków-Warszawa 2008, s. 96-102.

<sup>24</sup> C. Mik, *Solidarność w prawie Unii Europejskiej. Podstawowe problemy teoretyczne*, w: C. Mik (red.), *Solidarność jako zasada...*, s. 45-52.

opiera się funkcjonowanie UE. W związku z tym, iż UE jest organizacją opartą na dialogu i solidarności, to trudności, jak i powodzenia jej członków są wspólne. W imię mającej wspierać spójność społeczną i wyższą jakość życia solidarności przygotowano wiele programów i powołano instytucje, do których zalicza się np. Fundusz Solidarności UE, mający wspierać państwa członkowskie znajdujące się w obliczu klęsk żywiołowych. Solidarność w UE wyrażona jest także poprzez utworzenie i funkcjonowanie Funduszu Spójności, Funduszu Azylu, Migracji i Integracji czy Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców.

Uzasadniające solidarne podejście do kryzysu migracyjnego Anna Potyrała powołała się na trzy koncepcje. Pierwszą z nich jest koncepcja odpowiedzialności. Zgodnie z nią wypełnianie postanowień prawnomiędzynarodowy regulujących kontakty między uczestnikami stosunków międzynarodowych winno być „przedmiotem wspólnej troski” państw czy organizacji międzynarodowych. Wskazane byłoby, aby nie kierowali się oni swoimi interesami, lecz realizowali zasadę międzynarodowej współpracy<sup>25</sup>. Druga koncepcja to idea solidarności międzynarodowej. Ma ona związek z treściami rezolucji ONZ przyjętymi w grudniu 2001 i 2002 r. (nr 56/151 i 57/2013). Dokumenty te zatytułowano *Promotion of a democratic and equitable international order*<sup>26</sup>. Definiują one solidarność jako fundamentalną wartość, dzięki której uczestnicy stosunków międzynarodowych winni radzić sobie z globalnymi wyzwaniami. Pojęcie to wiąże także z uczciwą dystrybucją kosztów i ponoszeniem wspólnej odpowiedzialności zgodnie z podstawowymi zasadami równości i sprawiedliwości społecznej<sup>27</sup>. Solidarność łączy uczestników stosunków międzynarodowych w ramach wspólnego systemu - jeśli partnerzy wyznają te same wartości, to solidarność jest głębsza. Wg L. Boisson de Chazournes solidarność pociąga za sobą obowiązek moralny<sup>28</sup>. Ma to związek z trzecią koncepcją, a mianowicie moralności i etycznego działania w stosunkach międzynarodowych<sup>29</sup>. Obowiązek moralny, o którym pisał L. Boisson de Chazournes, może wynikać z aktów prawnych (umów międzynarodowych, rezolucji organizacji międzynarodowych). Jest on oparty na wartościach uwzględniających interesy innych i jest formą bezinteresownej pomocy członkom społeczności międzynarodowej<sup>30</sup>.

Obecna sytuacja międzynarodowa wymaga respektowania zasady międzynarodowej solidarności. Opierając się na niej można podjąć walkę z terroryzmem. Trzeba także przeciwdziałać powstawaniu konfliktów i dbać o ochronę praw człowieka. O solidarności można mówić także w kontekście działań państw UE. Jak już wcześniej zaznaczono, na początku dotyczyła ona gospodarki, a później objęła swoją aktywnością sferę polityki. Należy jednak zaznaczyć, iż zachowanie jej w działaniu jest

<sup>25</sup> A. Potyrała, *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, „Przegląd Politologiczny” nr 4, 2015, s. 44.

<sup>26</sup> L. Boisson de Chazournes, *Responsibility to Protect...*, s. 94.

<sup>27</sup> *Ibidem*.

<sup>28</sup> *Ibidem*, s. 95.

<sup>29</sup> A. Potyrała, *W poszukiwaniu ...*, s. 45.

<sup>30</sup> L. Boisson de Chazournes, *Responsibility to Protect ...*, s. 95.

dość trudne. Na początku, gdy Wspólnotę tworzyło 6 państw, było zdecydowanie łatwiej ją utrzymać, niż obecnie, gdy w skład Unii wchodzi 28 państw. Nie są one na jednakowym poziomie rozwoju ekonomicznego oraz wykazują różny stopień zaangażowania w sprawę UE. Ponadto solidarności nie sprzyjają coraz bardziej słyszalne głosy eurosceptyków, które towarzyszą kryzysom dotyczącym ostatnio państwa UE (kryzys finansowy w Grecji oraz migracyjny). Trudności owe wyodrębiają podziały w ramach UE.

#### SYSTEM RELOKACJI TESTEM SOLIDARNOŚCI EUROPEJSKIEJ

W ostatnich latach na terenie UE wzrosła liczba osób poszukujących ochrony międzynarodowej. Tendencja ta była zauważalna od 2012 r., a swoje apogeum miała w 2015 r. Wówczas liczba wnioskujących, w stosunku do roku poprzedniego, wzrosła z 627 780 do 1 255 640 osób<sup>31</sup>. Ochrony międzynarodowej w Europie poszukiwali przede wszystkim obywatele Syrii, Afganistanu i Iraku, których migracje miały przyczyny społeczne, ekonomiczne, polityczne i religijne<sup>32</sup>. Państwami, które zostały najbardziej doświadczone napływem imigrantów były Grecja, Włochy i Węgry.

Tabela 1

*Napływ imigrantów przez Morze Śródziemne do wybranych państw w latach 2015-2016*

Państwo	2015	2016
Włochy	153 842	181 436
Grecja	853 650	173 561
Hiszpania	3845	8162

Źródło: *Mediterranean Migrant Arrivals Top 363,348 in 2016*, <http://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-top-363348-2016-deaths-sea-5079> (data wejścia na stronę 19.01.2017).

W obliczu wyzwań niesionych wraz z falami imigrantów do UE podjęto wiele inicjatyw mających na celu rozwiązanie tego problemu (m.in. przesiedlenia, relokacja, powroty nielegalnych imigrantów). Jednym ze sposobów poradzenia z zaistniałym kryzysem była relokacja. Na podstawie decyzji Rady UE z 14 września 2015 r. i ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej<sup>33</sup> pojęcie to można zdefiniować jako przekazanie:

<sup>31</sup> A. Adamczyk, *Kryzys migracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny” nr 3, 2016, s. 43-44.

<sup>32</sup> Więcej na ten temat F. Jomma, *Spoleczno-ekonomiczne i polityczne przyczyny uchodźstwa do Europy na przykładzie wybranych państw Bliskiego Wschodu*, w: F. Jomma, A. Linka (red.), *Polska i Europa wobec kryzysu migracyjnego. W poszukiwaniu złotego środka*, Szczecin 2016, s. 95-110.

<sup>33</sup> Dz. U. 2016, poz. 1836.

- cudzoziemca (obywatela państwa trzeciego, bezpaństwowca w odniesieniu do którego nie została wydana jeszcze ostateczna decyzja), który złożył wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej na terytorium państwa członkowskiego<sup>34</sup>;
- osoby, w imieniu której wniosek ten został złożony;
- cudzoziemca objętego ochroną międzynarodową z państwa członkowskiego na terytorium innego (np. RP), w ramach odpowiedzialności i solidarności między państwami członkowskimi.

Relokacja polega zatem na wewnątrzunijnym transferze z jednego do drugiego państwa członkowskiego UE osób wyraźnie potrzebujących ochrony międzynarodowej lub ją posiadających. Państwo przyjmujące jest zobowiązane do rozpatrzenia wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej wnioskodawcy po jego relokacji na swoje terytorium. Podstawą prawną relokacji jest art. 78 ust. 3 TFUE. Stanowi on, 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”<sup>35</sup>. Wykorzystanie tego instrumentu potwierdzono w następujących dokumentach:

- 10-punktowym planie będącym odpowiedzią na pogłębiający się kryzys, przyjętym 20 kwietnia 2015 r. na posiedzeniu Rady do Spraw Zagranicznych i Rady do Spraw Wewnętrznych<sup>36</sup>;
- oświadczeniu Rady Europejskiej z dnia 23 kwietnia 2015 r. w części zatytułowanej „Wzmocnić wewnętrzną solidarność i odpowiedzialność”<sup>37</sup>;
- europejskim programie w zakresie migracji z 13 maja 2015 r.<sup>38</sup>

W ostatnim z powyższych dokumentów uznano, iż rozmieszczenie osób wyraźnie wymagających ochrony międzynarodowej ma na celu zapewnienie sprawiedliwego i zrównoważonego udziału wszystkich państw UE w świadczeniu pomocy w przypadku masowego napływu imigrantów. Określono w nim kryteria podziału osób wy-

---

<sup>34</sup> Jest to państwo, które spełnia kryteria określone w rozdziale III rozporządzenia 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. U. UE L 2013.180.31).

<sup>35</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz. U. UE C 2016.202.47.

<sup>36</sup> *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration* (2015), Luxembourg, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm) (data wejścia na stronę 19.01.2017).

<sup>37</sup> *Nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej* (2015), <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/04/23-special-euco-statement/> (data wejścia na stronę 19.01.2017).

<sup>38</sup> *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program w zakresie migracji* (2015), Bruksela 13.05.2015 r., [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf) (data wejścia na stronę 19.01.2017).



raźnie potrzebujących ochrony międzynarodowej między państwami członkowskimi, opierając je na czynnikach obiektywnych. Klucz podziału oparto na:

a) wielkości populacji (współczynnik ważenia 40%), odzwierciedlającej zdolność do przyjęcia uchodźców;

b) całkowitym produkcie krajowy brutto (współczynnik ważenia 40%) pozwalającym określić zamożność państwa i jego zdolności gospodarcze do przyjęcia i integracji uchodźców;

c) średniej liczbie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej i liczbie przesiedlonych uchodźców na 1 mln mieszkańców w latach 2010-2014 (współczynnik ważenia 10%), co odzwierciedla trud państw członkowskich;

d) stopie bezrobocia w państwie członkowskim (współczynnik ważenia 10%), pokazującej zdolność do integracji uchodźców<sup>39</sup>.

Do programu dołączono załącznik określający procentowy udział państw członkowskich w relokacji<sup>40</sup>, który najniższy był dla Cypru (0,39%), a najwyższy dla Niemiec (18,42%). Dla Polski wyniósł on 5,64%. W programie Komisja Europejska zobowiązała się do przedłożenia do końca 2015 r. aktu prawnego, w którym określi zasady automatycznego systemu relokacji. Komisja przyjęła konkretne rozwiązania w tym zakresie 27 maja 2015 r. Był to tzw. pierwszy pakiet środków wykonawczych europejskiego programu w zakresie migracji. Wśród propozycji dotyczących relokacji znalazły się:

– transfer obywateli Syrii i Erytrei wymagających międzynarodowej ochrony, którzy przybyli do Włoch bądź Grecji po 15 kwietnia 2015 r. lub przybędą tam po uruchomieniu tego mechanizmu;

– przemieszczenie 40 000 osób do innych państw członkowskich UE na podstawie klucza podziału w ciągu dwóch lat;

– przekazanie 6000 euro na każdą relokowaną osobę<sup>41</sup>.

Następnie podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 25-26 czerwca 2015 r. uzgodniono rozpoczęcie działań wynikających z europejskiego programu migracji między innymi w sprawie relokacji. W konkluzjach z tego spotkania zdecydowano o relokacji w ciągu 2 lat z Włoch i Grecji 40 000 osób wymagających ochrony międzynarodowej do innych państw członkowskich. Uzgodnienia w tym zakresie miały nastąpić w drodze konsensusu do lipca 2015 r.<sup>42</sup> Zapowiedziano utworzenie ośrodków recepcyjnych we Włoszech i Grecji w celu dokonania szybkiej identyfikacji, rejestracji imigrantów (system *Hotspot*). W konkluzjach była mowa także o pomocy finansowej dla obu tych państw. Projekt decyzji w sprawie wprowadzenia czasowych i wyjątkowych mechanizmów relokacji osób wyraż-

<sup>39</sup> *Ibidem*. Załącznik, s. 22.

<sup>40</sup> *Ibidem*. Załącznik, tabela 1, s. 24.

<sup>41</sup> *Postęp w realizacji unijnego programu w zakresie migracji*, Bruksela 27.05.2015 r., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5039\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_pl.htm) (data wejścia na stronę 19.01.2017).

<sup>42</sup> Posiedzenie Rady Europejskiej (25 i 26 czerwiec 2015 r.) – Konkluzje, Bruksela, 26 czerwiec 2015 r., s. 2, <http://www.consilium.europa.eu/pl/policies/migratory-pressures/history-migratory-pressures/> (data wejścia na stronę 19.01.2017).

nie potrzebujących ochrony międzynarodowej uzgodniła 20 lipca 2015 r. Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych<sup>43</sup>. Na początku zaplanowano relokację 32 256 osób w ciągu dwóch lat (tabela 2). Porozumienie w sprawie pozostałych 7744 imigrantów ministrowie zobowiązali się podjąć do grudnia 2015 r.

Tabela 2

*Relokacja na podstawie decyzji Komisji Europejskiej z 27 maja 2015 r.*

Państwo	Relokacja z Włoch	Relokacja z Grecji
Austria	728	485
Belgia	818	546
Bułgaria	343	229
Chorwacja	448	299
Cypr	104	69
Estonia	443	295
Finlandia	475	317
Francja	4051	2701
Hiszpania	2573	1715
Litwa	302	201
Luksemburg	221	147
Łotwa	310	207
Malta	175	117
Holandia	1228	819
Niemcy	5258	3505
Polska	1595	1064
Portugalia	1021	680
Republika Czech	797	531
Rumunia	1023	682
Słowacja	471	314
Słowenia	297	198
Szwecja	821	548
Węgry	496	331
Razem	24 000	16 000

Źródło: *Postęp w realizacji unijnego programu w zakresie migracji* (2015), Bruksela 27.05.2015r., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-5039\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5039_pl.htm) (data wejścia na stronę 19.01.2017).

<sup>43</sup> Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, Bruksela 20.07.2015r., <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/jha/2015/07/20/> (data wejścia na stronę 19.01.2017).

Tabela 3

*Relokacja osób wymagających ochrony międzynarodowej z Włoch i Grecji do innych państw UE na podstawie rezolucji z 20 lipca 2015 r.*

Państwo	Relokacja z Włoch i Grecji
Austria	0
Belgia	1364
Bułgaria	450
Chorwacja	400
Cypr	173
Dania	0
Estonia	130
Finlandia	792
Francja	6752
Grecja	0
Hiszpania	1300
Irlandia	600
Litwa	255
Luksemburg	320
Łotwa	200
Malta	60
Holandia	2047
Niemcy	10 500
Polska	1100
Portugalia	1309
Republika Czech	1100
Rumunia	1705
Słowacja	100
Słowenia	230
Szwecja	1369
Węgry	0
Razem	32 256

Zródło: *Outcome of the Council Meeting. 3405th Council meeting Justice and Home Affairs, Brussels, 20 July 2015, Council of the European Union 11097/15, s. 4-5.*

Projekt decyzji z 20 lipca został przyjęty 14 września 2015 r. Postanowienia w tej sprawie wiązały się z transferem 40 000 osób wymagających ochrony międzynarodowej z Włoch (24 000) i Grecji (16 000) do innych państw członkowskich UE<sup>44</sup>. W decyzji określono procedury relokacji, prawa i obowiązki wnioskujących o ochronę międzynarodową oraz potwierdzono wsparcie finansowe dla państw członkowskich przyjmujących relokujących w wysokości 6000 euro na osobę (art. 10). Poza tym w artykule 5 ust. 7 usankcjonowano prawo do odmowy relokacji wnioskodawcy (gdy dana osoba może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego, porządku publicznego lub w przypadku wystąpienia podstaw do zastosowania przepisów dotyczących wykluczenia na mocy art. 12 i 17 dyrektywy 2011/95/UE).

Drugi pakiet środków wykonawczych europejskiego programu w zakresie migracji Komisja Europejska zaproponowała 9 września 2015 r.<sup>45</sup> W ramach tego projektu zainicjowano nadzwyczajną relokację 120 000 osób „wyraźnie potrzebujących ochrony międzynarodowej” z Włoch, Grecji i Węgier. W pierwszym z wymienionych państw dotyczyło to 15 600 osób, w drugim – 50 400, a w trzecim 54 000 (tabela 4). Określono także procedury relokacji, prawa i obowiązki wnioskodawców objętych decyzją o relokacji, środki uzupełniające podejmowane wobec ww. trzech państw, jak i wsparcie finansowe (na każdą osobę relokowaną 6000 euro oraz ryczałtowo 500 euro na przebywającą na obszarze Włoch, Grecji i Węgier). Łączny koszt realizacji powyższych działań oszacowano na kwotę 780 000 000 euro.

Decyzję o tymczasowych środkach ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych podjęta 22 września 2015 r.<sup>46</sup> Na jej mocy do 26 września 2017 r. mechanizmowi relokacji ma zostać poddane 120 000 osób, w tym z Włoch (15 600) i Grecji (50 400 – tabela 5). Natomiast pozostałe 54 000 osób ma być relokowanych na podstawie odrębnych decyzji rok po wejściu w życie tych ustaleń. Niniejsza decyzja dotyczyła osób przybywających na terytorium ww. państw od 25 września 2015 r. do 26 września 2017 r. oraz wnioskodawców, którzy przybyli na terytorium Włoch i Grecji od 24 marca 2015 r. (art. 13 ust. 3). Decyzja z 22 września utrzymała ryczałt 6 000 euro za każdą relokowaną osobę dla przyjmującego ją państwa członkowskiego (art. 10 ust. 1). Dokument ten został zaaprobowany przy sprzeciwie Rumunii, Węgier, Słowacji i Czech oraz głosem wstrzymującym Finlandii.

<sup>44</sup> Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 roku ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. U. UE L 2015.239.146.

<sup>45</sup> Decyzja Rady wprowadzająca środki tymczasowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch, Grecji i Węgier, Bruksela 9.09.2015r., <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/PL/1-2015-451-PL-F1-1.PDF> (data wejścia na stronę 19.01.2017).

<sup>46</sup> Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 roku ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. U. UE L 2015.248.80.

Tabela 4  
*Relokacja na podstawie decyzji Komisji Europejskiej z 9 września 2015 r.*

Państwo	Relokacja z Włoch	Relokacja z Grecji	Relokacja z Węgier	Razem
Austria	473	1529	1638	3640
Belgia	593	1917	2054	4564
Bułgaria	208	672	720	1600
Chorwacja	138	447	479	1064
Cypr	36	115	123	274
Estonia	48	157	168	373
Finlandia	312	1007	1079	2398
Francja	3124	10 093	10 814	24 031
Hiszpania	1941	6271	6719	14 931
Litwa	101	328	351	780
Luksemburg	57	185	198	440
Łotwa	68	221	237	526
Malta	17	56	60	133
Holandia	938	3030	3246	7214
Niemcy	4088	13 206	14 149	31 443
Polska	1207	3901	4179	9287
Portugalia	400	1291	1383	3074
Republika Czech	387	1251	1340	2978
Rumunia	604	1951	2091	4646
Słowacja	195	631	676	1502
Słowenia	82	265	284	631
Szwecja	581	1877	2011	4469
Razem	15 600	50 400	54 000	120 000

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Załączniki towarzyszące wnioskowi dotyczącemu decyzji Rady wprowadzającej środki przejściowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch, Grecji i Węgier (2015), Bruksela 9.09.2015r., [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal\\_for\\_council\\_decision\\_establishing\\_provisional\\_measures\\_in\\_the\\_area\\_of\\_international\\_protection\\_for\\_it\\_gr\\_and\\_hu\\_-\\_annexe\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal_for_council_decision_establishing_provisional_measures_in_the_area_of_international_protection_for_it_gr_and_hu_-_annexe_pl.pdf) (data wejścia na stronę 19.01.2017).

W sumie relokacji miało być poddane 160 000 osób. Z systemu tego wyłączono Danię, Wielką Brytanię i Irlandię<sup>47</sup>. Ponadto w stosunku do Austrii zastosowano tymczasowe zawieszenie na okres 12 miesięcy relokacji 30% wnioskodawców przydzie-

<sup>47</sup> Wielka Brytania i Irlandia zostały wyłączone z relokacji, ponieważ zgodnie z Traktatem posiadają klauzulę *opt-out* z możliwością *opt-in*. Mogą uczestniczyć w tym systemie tylko, gdy zadeklarują taką chęć. Dania posiada klauzulę *opt-out* bez możliwości uczestnictwa. Ma to związek z postanowieniami protokołu 22 i 23 do TFUE, *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz. U. UE C 2016.202.47.

lonych temu państwu mocą decyzji UE 2015/1601 czyli 1065 osób<sup>48</sup>. Postanowienie w tej sprawie przyjęła Rada Europejska w marcu 2016 r. Poza Austrią o zawieszenie obowiązku relokacji na rok wystąpiła także Szwecja<sup>49</sup>. W obu przypadkach powodem był gwałtowny wzrost napływu obywateli państw trzecich na ich terytoria.

Tabela 5  
Relokacja na podstawie decyzji Rady UE z 22 września 2015 r.

Państwo	Relokacja z Włoch	Relokacja z Grecji
Austria	462	1491
Belgia	579	1869
Bułgaria	201	651
Chorwacja	134	434
Cypr	35	112
Estonia	47	152
Finlandia	304	982
Francja	3064	9898
Hiszpania	1896	6127
Litwa	98	318
Luksemburg	56	181
Łotwa	66	215
Malta	17	54
Holandia	922	2978
Niemcy	4027	13 009
Polska	1201	3881
Portugalia	388	1254
Republika Czech	376	1215
Rumunia	585	1890
Słowacja	190	612
Słowenia	80	257
Szwecja	567	1830
Węgry	306	988

Źródło: Opracowanie własne na podstawie Załącznik do Decyzji Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 roku ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. U. UE L 2015.248.80.

<sup>48</sup> Decyzja wykonawcza Rady (UE) 2016/408 z dnia 10 marca 2016 roku w sprawie tymczasowego zawieszenia relokacji 30% wnioskodawców przydzielonych Austrii na mocy decyzji (UE) 2015/10601 ustanawiającej środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. U. UE L 2016.74.36.

<sup>49</sup> Decyzja Rady ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Szwecji zgodnie z art. 9 decyzji Rady (UE) 2015/1523 oraz art. 9 decyzji Rady (UE) 2015/1601 ustanawiającymi środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52015PC0677> (data wejścia na stronę 19.01.2017).

Pierwsza relokacja w ramach UE miała miejsce 9 października 2015 r. W tym dniu z Rzymu do Szwecji udało się 19 osób pochodzących z Erytrei. W tym samym miesiącu wykonano jeszcze jeden transfer do Szwecji (19 Syryjczyków) i Finlandii (49 obywateli Erytrei). Z kolei relokację z Grecji rozpoczęto 4 listopada 2015 r., gdy pierwszych 30 osób (z Syrii i Iraku) przetransportowano do Luksemburga. Proces relokacji nie przebiegał jednak sprawnie, co miało związek m.in. z problemami rejestracji imigrantów (ich niechęcią do rejestracji w pierwszym państwie, do którego dotarli), niedostateczną liczbą działających *Hotspotów* oraz niechęcią państw do przyjmowania imigrantów.

Ze sprawozdania Komisji Europejskiej z realizacji relokacji wynika, iż na dzień 8 grudnia 2016 r. przesiedlono łącznie 8162 osoby wymagające ochrony międzynarodowej, co stanowiło jedynie 8% liczby tych, którzy mieli być w tym okresie relokowani. Do państw, które w największym stopniu wywiązały się ze swojego zobowiązania należały: Malta (61%), Finlandia (43%), Luksemburg (32%), Łotwa (31%) i Litwa (29%)<sup>50</sup>. Wśród państw członkowskich były także i takie, które nie relokowały ani jednej osoby wymagającej ochrony międzynarodowej. Do nich zaliczały się Polska i Węgry. Analizując to zagadnienie pod kątem liczby relokowanych imigrantów można stwierdzić, iż wg danych na dzień 8 grudnia 2016 r., najwięcej osób wymagających ochrony międzynarodowej przyjęły Francja (2373 osoby), Holandia (1098 osób) i Finlandia (901 osób).

Analizę zaangażowania państw w przyjmowanie osób potrzebujących ochrony międzynarodowej i tym samym stopnia solidarności z państwami będącymi w trudnym położeniu z uwagi na napływ imigrantów można dokonać także dzieląc je na tzw. stare państwa UE i te, które stały się jej częścią w latach 2004, 2007 i 2013. Podział ten jest próbą analizy, na ile staż członkowski w UE ma wpływ na podejście i wywiązanie się z kolejnego wspólnego zadania, jakim jest relokacja. Uważam bowiem, że im dłuższy był okres aktywności państw w ramach struktur europejskich, tym bardziej integrował jej członków i tym samym stwarzał lepsze warunki do budowania solidarności i realizowania celów.

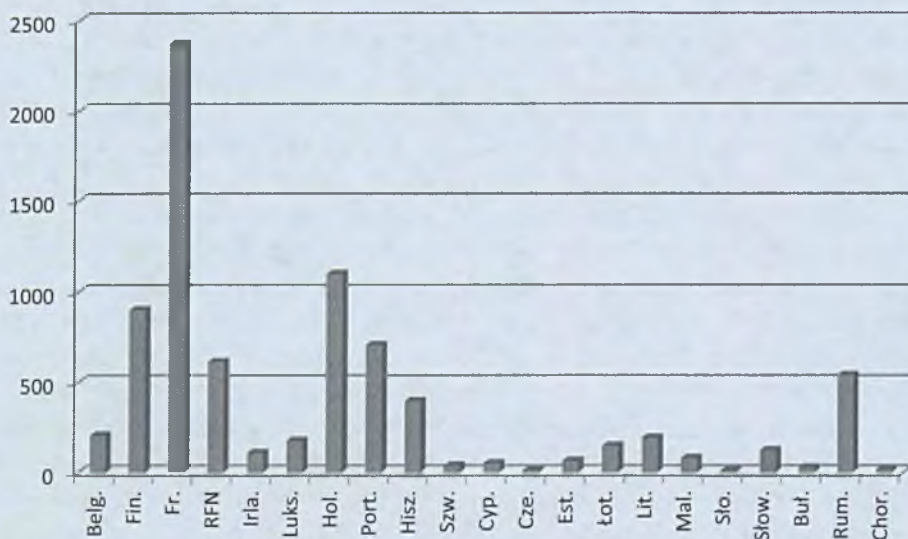
Z podziału na tzw. stare i nowe państwa UE wynika, że w relokacji wzięły udział wszystkie państwa z pierwszej grupy (poza tymi, które zostały wyłączone lub zawieszono). Pod względem liczby przyjętych osób wyróżniały się Francja, Finlandia, Holandia i Portugalia. Z kolei biorąc pod uwagę stosunek liczby przyjętych do ogólnej liczby tych, którzy powinni być relokowani na podstawie decyzji Rady UE nr 2015/1523 i 2015/1601, prym wiodła Finlandia (która zrealizowała swoje zobowiązania w 43%), Luksemburg (32%) i Portugalia (26%)<sup>51</sup>.

<sup>50</sup> Obliczenia własne na podstawie sprawozdań Komisji Europejskiej na temat postępów w ramach europejskiego programu w zakresie migracji.

<sup>51</sup> Obliczenia własne na podstawie *Sprawozdania Komisji na temat postępów w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, Bruksela 8 grudnia 2016 rok, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4281\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4281_pl.htm) (data wejścia na stronę 19.01.2017).

Wykres 1

Relokacja z Grecji i Włoch osób wymagających ochrony międzynarodowej przez państwa członkowskie UE wg danych na dzień 8 grudnia 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie danych z *Annex 1 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Eighth report on relocation and resettlement*, Brussels, 8.12.2016, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_-\\_annex\\_1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth_report_on_relocation_and_resettlement_-_annex_1_en.pdf), *Annex 2 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Eighth report on relocation and resettlement*, Brussels, 8.12.2016, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_-\\_annex\\_2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth_report_on_relocation_and_resettlement_-_annex_2_en.pdf) (data wejścia na stronę 19.01.2017).

Badając aktywność państw, które weszły do UE w 2004 r. można stwierdzić, iż najwięcej osób wymagających ochrony przyjęły Litwa (193 osoby), Łotwa (148 osób) i Słowenia (124 osoby). Wśród dziesięciu państw w największym stopniu ze swoich zobowiązań nałożonych decyzjami Rady wywiązały się: Malta (61%), Łotwa (31%) i Litwa (29%)<sup>52</sup>. Jedyne Polska i Węgry nie przyjęły żadnej osoby. Ostatnie z wymienionych państw złożyło w grudniu 2016 r. skargę do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości na decyzję Rady UE o podziale między kraje członkowskie 120 000 imigrantów starających się o ochronę międzynarodową. Podobnie uczyniły władze Słowacji, które mimo to do 8 grudnia 2016 r. przyjęły 9 osób.

Próby rozwiązania kryzysu migracyjnego poprzez relokację spotkały się ze sprzeciwem państw Grupy Wyszehradzkiej. Ich celem było przeciwdziałanie decyzji w sprawie przymusowej relokacji imigrantów. We wspólnych oświadczeniach, któ-

<sup>52</sup> *Ibidem*.



re przedstawiciele władz wydawali po swoich spotkaniach formułowano najczęściej wnioski dotyczące:

- odejścia od obowiązkowego na rzecz dobrowolnego mechanizmu relokacji imigrantów z Włoch i Grecji;
- zapewnienia bezpieczeństwa granic zewnętrznych UE;
- utrzymania swobód w ramach strefy Schengen;
- zwalczania nielegalnej imigracji;
- wspierania państw trzecich leżących na szlakach migracyjnych;
- pomocy w usuwaniu przyczyn masowych migracji;
- odzyskania kontroli nad ruchami migracyjnymi;
- gotowości zaangażowania na rzecz pomocy państwom pochodzenia imigrantów;
- walki z przestępczością zorganizowaną i handlem ludźmi<sup>53</sup>.

Wśród wielu zgłoszonych propozycji na szczególną uwagę w kontekście opisywanego zagadnienia, zasługuje koncepcja „elastycznej solidarności” zgłoszona na nieformalnym szczycie państw UE w Bratysławie we wrześniu 2016 r. przez przedstawicieli Grupy Wyszehradzkiej. Zakładała ona między innymi dobrowolność przy rozdziale imigrantów. Uznano bowiem, że zdolność do przyjmowania osób wymagających ochrony międzynarodowej winna korespondować z rozwojem ekonomicznym danego kraju (sytuacją na rynku pracy), doświadczeniem i możliwościami. Państwa grupy V4 wezwały także do terminowego wdrożenia dokumentu „Przywrócenie strefy Schengen – Plan działania”<sup>54</sup>.

Innym pomysłem, zgłoszonym na spotkaniu ministrów spraw wewnętrznych grupy V4 21 listopada 2016 r., było powołanie Migracyjnego Mechanizmu Kryzysowego, czyli centrum zarządzania kryzysem migracyjnym, które zajęłoby się wymianą informacji, szukaniem nowych sposobów radzenia sobie z kryzysem oraz wpięciem uchodźców poza obszarem UE (w obozach w Jordani, Libanie)<sup>55</sup>. Jeszcze inną propozycję złożyła Słowacja, która przewodniczyła Unii do końca 2016 r. Jej pomysł opierał się na koncepcji „skutecznej solidarności”, przedstawionej w listopadzie 2016 r. przez słowackiego ministra spraw wewnętrznych Roberta Kaliniaka. Polegała ona na udzieleniu pomocy państwom narażonym na presję migracyjną,

<sup>53</sup> Wspólne oświadczenie państw Grupy Wyszehradzkiej, Praga 4 września 2015 r., [https://www.premier.gov.pl/files/files/oswiadczenie\\_premierow\\_-\\_pl.pdf](https://www.premier.gov.pl/files/files/oswiadczenie_premierow_-_pl.pdf) (15.10.2016). Wspólne oświadczenie premierów Grupy Wyszehradzkiej ws. kryzysu migracyjnego, Bruksela 23 września 2015 rok, [https://www.msz.gov.pl/pl/p/budapeszt\\_hu\\_a\\_pl/aktualnosci/wspolne\\_oswiadczenie\\_premierow\\_grupy\\_wyszehradzkiej\\_ws\\_kryzysu\\_migracyjnego?channel=www](https://www.msz.gov.pl/pl/p/budapeszt_hu_a_pl/aktualnosci/wspolne_oswiadczenie_premierow_grupy_wyszehradzkiej_ws_kryzysu_migracyjnego?channel=www) (28.09.2016).

<sup>54</sup> *Joint Statement of the Heads of Governments of the V4 Countries*, <http://www.visegradgroup.eu/calendar/2016/joint-statement-of-the-160919>. Dokument dostępny na stronie [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap\\_pl.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/schengen/docs/communication-back-to-schengen-roadmap_pl.pdf) (data wejścia na stronę 19.01.2017).

<sup>55</sup> *Błaszczak: Grupa Wyszehradzka przeciw mechanizmowi relokacji*, 21.11.2016, <http://www.rp.pl/Uchodzczy/161129840-Blaszczak-Grupa-Wyszehradzka-przeciw-mechanizmowi-relokacji.html#ap-1> (data wejścia na stronę 19.01.2017).

kóra może przybierać różne dobrowolne formy, jak np. relokację, pomoc finansową – większe składki dla Europejskiego Biura Wsparcia ds. Azylu, Europejskiej Agencji ds. Straży Granicznej i Przybrzeżnej<sup>56</sup>. Propozycja ta miała być kompromisem w trudnej sytuacji związanej z napływem imigrantów. W inicjatywie tej, podobnie jak we wcześniejszej czyli „elastycznej solidarności”, chodziło o wykluczenie możliwości nakładania na państwa obowiązkowych kwot. Propozycja Słowacji doczekała się krytyki ze strony Niemiec i Malty. Niemiecki minister Thomas de Maiziere uznał, że w ramach minimum solidarności każde państwo członkowskie „będzie musiało przyjąć pewną liczbę uchodźców”<sup>57</sup>. Z kolei minister Malty Carmelo Abella opowiedział się za wprowadzeniem w sytuacjach kryzysu migracyjnego stałych rozwiązań, a nie tymczasowych.

Państwa Grupy Wyszehradzkiej, które w 2004 r. weszły do struktur unijnych wykazały się brakiem zrozumienia dla obowiązkowej relokacji imigrantów oraz propozycji wprowadzenia tzw. podatku solidarnościowego. Bułgaria, Rumunia i Chorwacja, które jako ostatnie stały się częściami UE wzięły udział w podziale osób wymagających ochrony międzynarodowej z terenów Grecji oraz Włoch. Wg danych na dzień 8 grudnia 2016 r. najwięcej z nich przyjęła Rumunia (542 osoby, stanowiące 13% ogólnej liczby przyznanej temu państwu do relokacji). Z kolei do Bułgarii w tym samym czasie przybyło 29 osób (2% z ogólnej liczby), a do Chorwacji 19 osób (2%)<sup>58</sup>.

Większość osób wymagających ochrony międzynarodowej (76%) relokowano z Grecji. Na dzień 8 grudnia 2016 r. państwo to opuściły 6212 osoby. Z kolei z Włoch wyjechało 950 osób. Należy jednocześnie zaznaczyć, iż w obu przypadkach była to niewielka liczba w stosunku do planowanej – dla Grecji było to 17%, a dla Włoch 3%<sup>59</sup>.

Z sprawozdań Komisji Europejskiej wydawanych w różnych okresach 2016 r. wynika, iż z Grecji miesięcznie relokowano od 46 osób (od 15 marca do 11 kwietnia) do 1121 osób (od 11 lipca do 27 września – w tym czasie łącznie relokowano 2242 osoby). W przypadku Włoch dotyczyło to, od 61 osób (od 11 kwietnia do 13 maja) do 401 osób (od 8 listopada do 8 grudnia). W sprawozdaniu z 8 grudnia 2016 r. Komisja Europejska założyła, że liczba osób relokowanych z tych państw do końca marca 2017 r. powinna się zwiększyć do co najmniej 2000 na miesiąc z Grecji i 1000 z Włoch, a od

<sup>56</sup> UE podzielona w sprawie reformy polityki migracyjnej, 18.11.2016, <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2016-11-18/ue-podzielona-w-sprawie-reformy-polityki-migracyjnej/> (data wejścia na stronę 19.01.2017).

<sup>57</sup> Mr, UE podzielona w sprawie reformy polityki migracyjnej, 18.11.2016, <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2016-11-18/ue-podzielona-w-sprawie-reformy-polityki-migracyjnej/> (data wejścia na stronę 19.04.2017).

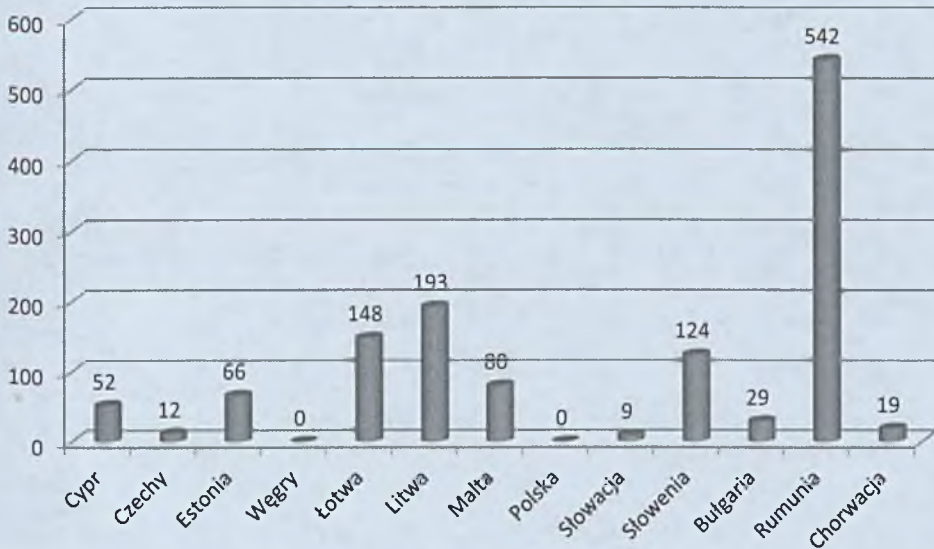
<sup>58</sup> Obliczenia własne na podstawie *Sprawozdania Komisji na temat postępów w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, Bruksela 8 grudnia 2016 rok, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4281\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4281_pl.htm) (data wejścia na stronę 19.01.2017).

<sup>59</sup> Obliczenia własne na podstawie *Sprawozdania Komisji na temat postępów w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, Bruksela 8 grudnia 2016 rok, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-4281\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4281_pl.htm) (data wejścia na stronę 19.01.2017).

kwietnia 2017 r. do 3000 z Grecji i 1500 z Włoch miesięcznie<sup>60</sup>. Przyspieszenie tempa kwalifikowania osób do relokacji ma na celu planowe zakończenie tego procesu do września 2017 r.

Wykres 2

Liczba osób relokowanych przez państwa UE będące jej członkami od 2004, 2007 i 2013 r. wg danych na dzień 8 grudnia 2016 r.



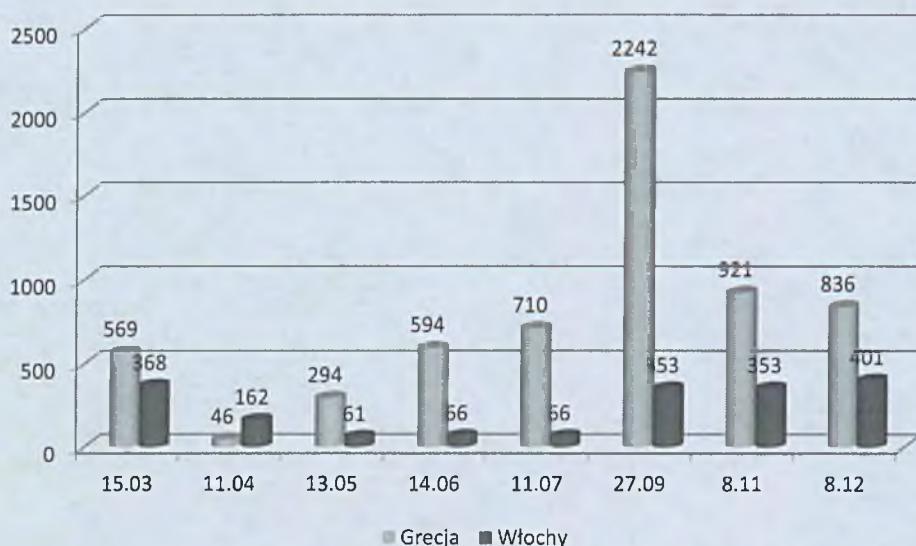
Źródło: Opracowanie własne na podstawie *Annex 1 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Eighth report on relocation and resettlement*, Brussels, 8.12.2016, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_-\\_annex\\_1\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth_report_on_relocation_and_resettlement_-_annex_1_en.pdf), *Annex 2 to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Eighth report on relocation and resettlement*, Brussels, 8.12.2016, [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_-\\_annex\\_2\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth_report_on_relocation_and_resettlement_-_annex_2_en.pdf) (data wejścia na stronę 19.01.2017).

Najwięcej osób wymagających ochrony z terytorium Grecji (na dzień 8 grudnia 2016 r.) przyjęły: Francja (2091 osób), Holandia (767 osób), Finlandia (542 osoby), Rumunia (499 osób) i Portugalia (495 osób). Z kolei z Włoch w czołówce przyjmujących imigrantów były: Finlandia (359 osób), Holandia (331 osób), Francja (282 osoby) i Portugalia (261 osób).

<sup>60</sup> *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Eighth report on relocation and resettlement*, Brussels, 8.12.2016, s. 3-4 [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf) (data wejścia na stronę 19.01.2017).

Wykres 3

Liczba relokowanych z Grecji i Włoch w badanych okresach 2016 r.



Źródło: Opracowanie własne na podstawie Sprawozdań Komisji Europejskiej na temat postępów w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji.

Analizując relokację osób wymagających ochrony międzynarodowej na podstawie decyzji Rady UE nr 2015/1523 i 2015/1601 należy mieć także na względzie fakt, iż do Włoch i Grecji nadal przybywali kolejni imigranci. Wywołuje to trudną sytuację w tych państwach, na co zwracano uwagę w sprawozdaniach. Komisja Europejska apelowała w nich, aby do relokacji włączyły się bezzwłocznie te państwa, które nie przyjęły jeszcze żadnej osoby. Ponadto wezwała pozostałe państwa członkowskie już uczestniczące w programie relokacji do regularnego wywiązywania się ze swoich zobowiązań zgodnie z przydzieloną im liczbą osób<sup>61</sup>.

Dysonans w podejściu do systemu relokacji przez tzw. stare i nowe państwa UE miał różne przyczyny. Tzw. stare państwa członkowskie były i są w większości państwami imigranckimi. W związku z tym są lepiej przygotowane do przyjęcia cudzoziemców – mają odpowiednią politykę imigracyjną, w tym też integracyjną. Ponadto staż w strukturach unijnych przedkłada się na większą ich odpowiedzialność w obliczu kryzysu i przywiązanie do wartości UE, a jak już wcześniej zaznaczono, są one bardziej zintegrowane. Przez swoją długoletnią współpracę i osiąganie wspólnych celów wzmacniały solidarność, tym samym w podejściu do rozwiązywania kolejnych problemów wykazywały większą spójność niż państwa tzw. nowej UE.

<sup>61</sup> Sprawozdanie Komisji na temat postępów w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, Bruksela 9 listopada 2016 r., [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-3614\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-3614_pl.htm) (data wejścia na stronę 19.01.2017).

Z kolei zachowawcza postawa części państw tzw. nowej UE wobec relokacji związana jest z obawami o destabilizację polityczną i społeczną w kraju. Do grona tego w większości należą państwa w dużym stopniu jednolite pod względem narodowościowym (poza mniejszościami narodowymi i etnicznymi, liczebność cudzoziemców nie jest duża). Obecność imigrantów jest postrzegana przez społeczności tych państw najczęściej w kategoriach zagrożeń społeczno-ekonomicznych (np. wzrost bezrobocia, przestępczości). Ma to także związek z zagrożeniami dla bezpieczeństwa wewnętrznego i zewnętrznego. Ponadto, szczególnie w gronie państw Grupy Wyszehradzkiej, podnoszony był i jest argument niedopełnienia obowiązku ochrony granic zewnętrznych UE, przez które masowo napływali imigranci. Skoro cudzoziemcy znaleźli się na terenie państw (z nieszczelnymi granicami zewnętrznymi), uznawano zatem, że to one powinny zdecydować o ich losie, a nie przerzucać problem na inne kraje. Przeciwnicy relokacji uważali także, że nie można decydować za osoby wymagające ochrony międzynarodowej, w którym państwie powinny się osiedlić.

Podejście do realizacji systemu relokacji pokazało różny stopień zaangażowania państw członkowskich w rozwiązywanie problemów. Kryzys migracyjny unaoczniał rozłam wśród państw członkowskich UE oraz różne podejście do zasady solidarności. Pogłębił on także podziały polityczne w Europie. Solidarność będąca moralnym imperatywem działania została wystawiona na próbę. Stan realizacji idei solidarności pokazuje jakość funkcjonowania UE i integracji państw członkowskich. Wystawia także na próbę przyszłość strefy Schengen. Pokazuje, że okazywanie sobie wzajemnej solidarności nie jest związane z kwestiami moralnymi czy bezinteresownością, ale jest aktem politycznym. Kryzysy i ich skutki, które dotknęły UE w ostatnich latach, winny skłonić państwa członkowskie do podejmowania refleksji na temat integracji, wspólnych interesów oraz wartości stanowiących fundament aktywności UE, aby o europejskiej solidarności i jedności nie mówiono w czasie przeszłym.

**Dr hab. prof. UAM Anita Adamczyk**, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza (anita.adamczyk@amu.edu.pl)

**Słowa kluczowe:** solidarność, relokacja, kryzys migracyjny, imigranci, osoby wymagające ochrony międzynarodowej

**Keywords:** solidarity, relocation, migration crisis, immigrants, persons in need of international protection

*ABSTRACT*

*Migration crisis showed the division of EU Member States and thus a lack of solidarity in tackling the problem of immigration. The analysis in this article focuses on presenting the approach of EU Member States to the idea of solidarity in the face of the migration crisis. Joint decisions taken at EU level on the issue of relocation of persons in need of international protection and implementation of those decisions are discussed. According to the author of the article realization of the principle of solidarity of the EU in the face of migration crisis is not observed.*