

Janusz Józef Węc*

KONTROWERSJE MIĘDZY KOMISJĄ EUROPEJSKĄ A RZĄDAMI PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UNII EUROPEJSKIEJ WOKÓŁ PROJEKTU ROZPORZĄDZENIA W SPRAWIE ZARZĄDZANIA MIGRACJĄ I AZYLEM W LATACH 2020–2024

Streszczenie

Autor artykułu postawił sobie dwa cele badawcze. Pierwszym celem jest rekonstrukcja dynamiki sporu między Komisją Europejską a rządami państw członkowskich o ustanowienie w Unii Europejskiej stałego systemu relokacji migrantów. Spór na ten temat rozpoczął się już w 2015 r., ale w 2019 r. zakończył się niepowodzeniem Komisji Europejskiej, która w czerwcu tegoż roku wycofała projekt rozporządzenia o utworzeniu kryzysowego mechanizmu relokacji i zmieniającego rozporządzenie Dublin III [COM(2015) 450]. Powodem był sprzeciw państw Grupy Wyszehradzkiej, którym nie spodobał się zamysł Niemiec, Francji, Włoch i Grecji w sprawie narzucenia UE stałego mechanizmu relokacji. Dlatego 23 września 2020 r. Komisja zgłosiła nowy wniosek legislacyjny, czyli projekt rozporządzenia o zarządzaniu migracją i azylem, którego analiza polityczno-prawna jest drugim celem artykułu.

Słowa kluczowe: reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej UE, kryzys uchodźczy i humanitarny na Ukrainie; Komisja Europejska; nowy pakt o migracji i azylu

Wstęp

Pierwszym celem badawczym pracy jest rekonstrukcja dynamiki sporu między Komisją Europejską a rządami państw członkowskich o ustanowienie stałego systemu relokacji migrantów w Unii Europejskiej. Drugim celem jest analiza prawna projektu rozporządzenia o zarządzaniu migracją i azylem, ogłoszonego przez Komisję Europejską 23 września 2020 r. Autor formułuje hipotezę badawczą, która opiera się na założe-

* Uniwersytet Jagielloński, e-mail: janusz.wec@uj.edu.pl, ORCID: 0000-0002-6331-4133.

niu, że analizowany projekt nie stwarzał równowagi między mechanizmem solidarnościowym a instrumentami ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W ślad za tym autor stawia dwa pytania badawcze: Jakie były różnice i podobieństwa między analizowanym projektem a wycofanym przez Komisję Europejską wnioskiem ustawodawczym z 2016 r.? Które przepisy analizowanego projektu rozporządzenia były konsekwencją kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie w latach 2022–2024?

Tzw. nowy pakt o migracji i azylu z 23 września 2020 r.

Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej w latach 2015–2020 nie powiodła się, ponieważ sposób jej przeprowadzenia za pomocą nowych aktów prawnych zaproponowanych przez Komisję Europejską wzbudził liczne kontrowersje wśród rządów państwach członkowskich¹. Zasadniczy spór dotyczył projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 9 września 2015 r. w sprawie ustanowienia stałego mechanizmu relokacji w Unii Europejskiej jako metody na przewycięzenie kryzysu migracyjnego w latach 2015–2016 oraz na sprostanie nowym wyzwaniom migracyjnym w przyszłości². Projekt ten został zablokowany przez państwa Grupy Wyszehradzkiej (V4), co spowodowało, że Komisja Europejska musiała go wycofać. Państwom V4 nie spodobał się bowiem zamysł Niemiec, Francji, Włoch i Grecji w sprawie narzucenia UE stałego mechanizmu relokacji. W walce z kryzysem migracyjnym z lat 2015–2016 sprawdziły się natomiast tymczasowe mechanizmy relokacji UE, obowiązujące w latach 2015–2017, oraz unijno-turecki mechanizm 1 : 1

¹ Szerzej na ten temat por. J.J.Węc, *Fiasko reformy polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w latach 2015–2020. Analiza krytyczna*, „Politeja”, 2023, nr 6; M. Duszczyk, K. Podgórska, D. Pszczółkowska, *From mandatory to voluntary. Impact of V4 on the EU relocation scheme*, “European Politics and Society”, 2020, Issue 4, s. 470–487.

² Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 23 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Bruksela, 9 września 2015 r. COM(2015) 450 final, s. 1–24.

ustanowiony w 2016 r.³ Bilans prac legislacyjnych nad wnioskami ustawodawczymi Komisji Europejskiej z lat 2015–2016 i 2018 r. był zasadniczo negatywny. Na łączną liczbę czternastu projektów aktów prawnych Komisji trzy zostały uchwalone w latach 2015–2016 przez Parlament Europejski i Radę Unii Europejskiej, przy czym przepisy dwóch z nich obowiązywały jedynie tymczasowo, tzn. odpowiednio do 16 oraz 26 września 2017 r.; trzy wnioski Komisja sama wycofała, zaś nad siedmioma projektami prace legislacyjne przedłużały się w nieskończoność i nie zostały zakończone do 2020 r. Ponadto jeden wniosek został przyjęty przez samą Komisję Europejską w granicach jej kompetencji do samodzielnego stanowienia prawa.

W związku z tym 23 września 2020 r. Komisja Europejska ogłosiła tzw. nowy pakt o migracji i azylu. W jego skład weszły trzy nowe akty prawne, dwa zmienione wnioski ustawodawcze z 2016 r. oraz pięć projektów z lat 2016 i 2018, co do których osiągnięto już wcześniej polityczny kompromis na szczepku Rady i Parlamentu⁴. Nowe wnioski ustawodawcze objęły trzy projekty rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej. Pierwszy wniosek zakładał ustanowienie stałego systemu zarządzania azylem i migracją oraz uchylenie rozporządzenia Dublin III⁵. Drugi przewidywał wprowadzenie kontroli przesiewowej dla obywateli państw trzecich i bezpaństwowców na granicach zewnętrznych Unii oraz zmianę rozporządzeń (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817⁶. Trzeci wniosek określał zasady reagowania na sytuacje kryzysowe oraz przypadki spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu⁷. Dwoma wnioskami ustawodawczymi, które Komisja Europejska zmieniła 23 września

³ Szerzej na ten temat por. J.J.Węc, *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015–2016)*, „Przegląd Zachodni”, 2017, nr 2, s. 14–28.

⁴ Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, Bruksela, 23 września 2020 r. COM(2020) 609 final, s. 2.

⁵ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 610 final, s. 1–125.

⁶ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzające kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 612 final, s. 1–59.

⁷ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 613 final, s. 1–37.

2020 r., były: projekt rozporządzenia z 4 maja 2016 r. w sprawie systemu Eurodac oraz projekt rozporządzenia proceduralnego z 13 lipca tegoż roku. Pierwszy wniosek zawierał przepisy reformujące i wzmacniające system Eurodac i był przeznaczony m.in. do porównywania danych biometrycznych obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców nielegalnie przebywających na terytorium UE⁸.

Celem drugiego projektu było ustanowienie wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii, uchylenie dotychczasowej dyrektywy proceduralnej oraz scalenie w jednym akcie prawnym procedur: azylowej i powrotowej⁹. Natomiast pięcioma projektami aktów prawnych, w sprawie których osiągnięto już wcześniej porozumienie polityczne na szczepku Parlamentu Europejskiego i Rady Unii Europejskiej, były: projekt rozporządzenia z 4 maja 2016 r. o utworzeniu Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu¹⁰; projekt rozporządzenia z 13 lipca 2016 r. w sprawie ustanowienia stałych regulacji prawnych dotyczących dobrowolnych przesiedleń (tzw. unijnych ram przesiedleń) obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców wymagających ochrony międzynarodowej¹¹, projekt rozporządzenia kwalifikacyjnego z 13 lipca tegoż roku¹², projekt dyrektywy recepcyjnej z tego samego dnia oraz projekt

⁸ Komisja Europejska. Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) w sprawie zarządzania azylem i migracją i rozporządzenia (UE) w sprawie przesiedleń na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 614 final, s. 1–69.

⁹ Komisja Europejska. Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 611 final, s. 1–38.

¹⁰ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, Bruksela, 4 maja 2016 r., COM(2016) 271 final, s. 1–75.

¹¹ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijne ramy przesiedleń i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 468 final, s. 1–36.

¹² Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony i zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listo-

dyrektywy powrotowej z 12 września 2018 r.¹³ Jak wspomniano wyżej, przedmiotem niniejszego artykułu będzie jednak tylko analiza polityczno-prawna projektu rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady z 23 września 2020 r. w sprawie zarządzania azylem i migracją jako najbardziej kontrowersyjnego projektu z całego pakietu dziesięciu wniosków ustawodawczych Komisji Europejskiej.

Projekt rozporządzenia w sprawie zarządzania migracją i azylem

Projekt analizowanego rozporządzenia wzbudził największe kontrowersje pomiędzy Komisją Europejską a rządami państw członkowskich, ponieważ stanowił kluczowy element tzw. nowego paktu o migracji i azylu. Określał on bowiem wspólne ramowe przepisy zarządzania azylem i migracją w Unii, ustanawiał tzw. stały mechanizm solidarnościowy, a także wprowadzał nowe kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (art. 1 rozporządzenia). W ramach mechanizmu solidarnościowego wszystkie państwa członkowskie UE byłyby zobowiązane do wnoszenia solidarnościowego wkładu finansowego na podstawie następujących kryteriów: liczby ludności (50% współczynnika ważenia) oraz wielkości swojego PKB (50% współczynnika ważenia) (art. 54 rozporządzenia). Projekt zakładał zatem ustanowienie stałego systemu relokacji oraz uchylenie i zastąpienie rozporządzenia Dublin III¹⁴.

Należy stwierdzić, że analizowany projekt był w wielu aspektach podobny do wycofanego 21 czerwca 2019 r. przez Komisję Europejską wniosku ustawodawczego z 9 września 2015 r. w sprawie ustanowienia stałego mechanizmu relokacji. Również podstawowa zasada funkcjonowania Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA) miałyby

pada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długo-terminowymi, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 466 final, s. 1–57.

¹³ Komisja Europejska. Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 465 final, s. 1–86. Komisja Europejska. Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (wersja przekształcona), Bruksela, 12 września 2018 r., COM(2018) 634 final, s. 1–44.

¹⁴ Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją..., s. 45–50.

pozostać bez zmian. Obowiązywałby bowiem nadal co do zasady wymóg ubiegania się o azyl w pierwszym państwie członkowskim Unii Europejskiej, do którego przedostałby się dany imigrant, chyba że miałby on rodzinę w innym państwie członkowskim. Jednak inaczej niż dotąd w przypadku, gdy dane państwo członkowskie byłoby przeciążone, podział odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosków rozkładałby się na wszystkie państwa Unii Europejskiej. Głównie dlatego wzbudził on duże kontrowersje pomiędzy Komisją Europejską a częścią państw członkowskich UE. 18 grudnia 2020 r. rządy sześciu państw: Polski, Czechy, Słowacji, Węgier, Estonii i Słowenii we wspólnym *non-paper*, przekazanym ustępującej prezydencji niemieckiej oraz rozpoczynającej kadencję prezydencji portugalskiej, zawarły ostrą krytykę tegoż projektu¹⁵. Według sygnatariuszy *non-paper* proponowany w projekcie rozporządzenia w sprawie zarządzania migracją i azylem „klucz podziału uwzględniający wyłącznie prosty algorytm oparty na liczbie ludności i PKB jest nie do przyjęcia”. Sposób oceny „sprawiedliwego udziału” w mechanizmie solidarności „powinien odzwierciedlać faktyczne wysiłki państw członkowskich w zakresie zarządzania azylem, migracją i granicami, ich skuteczność w powrotach, działania w wymiarze zewnętrznym, ich ogólną zdolność i ewentualną presję migracyjną na ich terytorium”. Sygnatariusze wyrazili przy tym przekonanie, że w normalnych okolicznościach, gdyby „zobowiązania państw członkowskich w zakresie ochrony granic zewnętrznych” oraz wewnętrznych regulacji zostały spełnione, wówczas „potrzeba uruchomienia mechanizmu solidarności” byłaby „niewielka lub żadna”. Jeżeli jednak nadal byłoby to konieczne, to „Rada powinna podjąć decyzję o uruchomieniu mechanizmu solidarności i sposobie sprawiedliwego podziału obciążeń”. Wszelako relokacja lub inne formy przyjmowania migrantów „muszą mieć charakter dobrowolny”. Państwa członkowskie „nie mogą być zmuszane do wdrażania żadnych konkretnych instrumentów, co mogłoby zostać uznane za naruszenie ich suwerenności”¹⁶.

Negatywne stanowisko aż sześciu państw członkowskich wobec analizowanego projektu nie przeszkodziło w kontynuowaniu prac legislacyjnych. Podczas sprawowania prezydencji w UE przez Słowenię w drugiej połowie 2021 r. odbyło się trzecie czytanie techniczne w Grupie Roboczej Rady ds. Azylu. 10 czerwca 2022 r. podczas posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych grupa

¹⁵ *New Pact on Migration and Asylum. Joint Position of Poland, Hungary, Slovakia, Czech Republic, Estonia, and Slovenia, New Pact*, http://new_pact_on_migration.pdf, s. 1–3 (20.12.2023).

¹⁶ *Ibidem*.

21 państw członkowskich, a więc bez wspomnianych wyżej sześciu krajów z Polską na czele, przyjęła z inicjatywy prezydencji francuskiej deklarację w sprawie solidarności, przewidującą mechanizm dobrowolnego wkładu solidarnościowego w postaci relokacji lub innych rodzajów wkładów, zwłaszcza finansowych¹⁷. 16 września 2022 r. prezydencja czeska zaproponowała nową koncepcję reformy systemu azylowego UE. W okresie urzędowania prezydencji szwedzkiej w pierwszej połowie 2023 r. kontynuowano prace nad zmodyfikowanym tekstem ustawodawczym. Był on omawiany na forum Grupy Roboczej Rady ds. Azylu w dniach 18–19 stycznia, 10 lutego oraz 28 lutego do 1 marca 2023 r. W ślad za tym Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w czasie posiedzenia w dniach 8–9 czerwca 2023 r. wypracowała tzw. podejście ogólne (*general approach*) w sprawie projektu rozporządzenia, czyli wstępne porozumienie na temat jego kluczowych przepisów, mające stanowić podstawę do późniejszych negocjacji Rady z Parlamentem. Zostało ono jednak przyjęte przy sprzeciwie Polski i Węgier oraz głosach wstrzymujących się: Bułgarii, Malty, Litwy i Słowacji¹⁸.

Z drugiej strony jednak, tzw. podejście ogólne Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 9 czerwca 2023 r. wyjaśniało wiele kwestii, które wzbudzały dotąd wątpliwości rządów państw członkowskich UE. I tak, strony uzgodniły, że przepisy dotyczące bezpośrednich wkładów finansowych państw nieprzyjmujących migrantów „nie są częścią podejścia ogólnego i zostaną zmienione na późniejszym etapie” negocjacji¹⁹. Ponadto art. 7a oraz art. 44c ust. 1 zmodyfikowanego pro-

¹⁷ Deklarację podpisały również trzy państwa stowarzyszone, czyli Norwegia, Islandia i Liechtenstein. Por. *Posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Komunikat prasowy*, Bruksela, 9–10 czerwca 2022 r., Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu>, s. 1–2 (20.12.2023).

¹⁸ Council of the European Union. Terminology to be used in Council and COREPER agendas for legislative items under the Ordinary Legislative Procedure (OLP), Brussels, 13 January 2012, 5084/12, s. 1–2.

¹⁹ Procedura 2020/0279 (COD), Rada Unii Europejskiej. Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady (WE) 2003/109 i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji] – Podejście ogólne, Bruksela, 13 czerwca 2023 r., 10443/23, s. 1. Mimo to zmodyfikowany projekt rozporządzenia wzbudził ostry sprzeciw polskiego rządu. 15 czerwca 2023 r. z inicjatywy PiS Sejm RP przyjął uchwałę krytycznie oceniającą mechanizm solidarnościowy i zobowiązał rząd do stanowczego sprzeciwu wobec podobnych praktyk Unii Europejskiej. W tym samym dniu prezes PiS Jarosław Kaczyński zapowiedział nawet przeprowadzenie referendum w sprawie relokacji migrantów w Unii Europejskiej. Por. A. Lewicka, *Kaczyński o kwestii relokacji migrantów w UE. Zapowiada referendum*, Dziennik.pl, <https://dziennik.pl>, s. 1, 15.06.2023 (20.12.2023).

jektu rozporządzenia zawierały przepisy, iż państwa członkowskie UE, które znalazłyby się pod presją migracyjną lub byłyby nią zagrożone, nie musiałyby uiszczać żadnych „solidarnościowych wkładów finansowych”²⁰, co odnosiło się m.in. do Polski i stwarzało realną możliwość zwolnienia z wkładu solidarnościowego z powodu przyjęcia w latach 2022–2023 (stan na 3 kwietnia 2023 r.) aż 1 581 148 uchodźców wojennych z Ukrainy, czyli najwięcej w całej Unii Europejskiej²¹. Z kolei z art. 7b tzw. podejścia ogólnego Rady wynikało, że Komisja Europejska, dokonując „oceny ogólnej sytuacji w zakresie migracji lub tego, czy dane państwo członkowskie znajduje się pod presją migracyjną, jest zagrożone wystąpieniem presji migracyjnej lub stoi w obliczu znaczącej sytuacji migracyjnej”, będzie musiała uwzględniać m.in. „liczbę obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców, którzy korzystają z tymczasowej ochrony zgodnie z dyrektywą 2001/55/WE”. Odnosiło się to do wszystkich państw członkowskich UE, w tym Polski, w których ukraińscy uchodźcy wojenni zarejestrowali się w tzw. mechanizmie tymczasowej ochrony²². Państwa członkowskie, które uważałyby, że znajdują się „pod presją migracyjną”, mogłyby „powiadomić Komisję i Radę o potrzebie bycia uznanym za państwo znajdujące się pod presją migracyjną” (art. 44d ust. 1)²³.

²⁰ Procedura 2020/0279 (COD) Rada Unii Europejskiej..., s. 46–47, 114.

²¹ Dane te obejmują tylko tych Ukraińców, którzy zarejestrowali się w mechanizmie tymczasowej ochrony dla uchodźców. Według stanu na 3 kwietnia 2023 r. z tymczasowej ochrony w UE skorzystało aż 5 027 182 uchodźców z Ukrainy, rejestrując się w mechanizmie tymczasowej ochrony, w tym najwięcej w Polsce (1 581 148), Niemczech (922 657) i Czechach (504 107), przy czym do grudnia 2023 r. terytorium Polski opuściło ok. 500 tys. ukraińskich uchodźców wojennych, udając się głównie do Niemiec i Norwegii. Por. J.J. Węc, *Unia Europejska wobec kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie w latach 2022–2023. Dynamika – instrumenty prawne i instytucjonalne – środki pomocowe*, „Przegląd Zachodni”, 2023, nr 1–2, s. 15–16; *idem*, *Instrumenty prawne, instytucjonalne i pomocowe Unii Europejskiej oraz UNHCR w walce z kryzysem uchodźczym i humanitarnym na Ukrainie w latach 2022–2023*, „Studia Polityczne”, 2024, nr 1.

²² Mechanizm ten opiera się wprawdzie na dyrektywie nr 2001/55/WE, ale decyzję wykonawczą do tej dyrektywy Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych uchwaliła dopiero 4 marca 2022 r., czyli po agresji Rosji na Ukrainę, por. J.J. Węc, *Unia Europejska wobec kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie...*, s. 14; M. Duszczyk, *Pomiędzy dwoma kryzysami migracyjnymi: Czego się nauczyliśmy, a co może nas czekać w przyszłości. Raport*, Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl>, 11.11.2022 (20.12.2023); M. Lis, *GUS podał szacowaną liczbę cudzoziemców w Polsce. Przekroczyła dwa miliony*, Business Insider, <https://businessinsider.com.pl> (20.12.2023); M. Duszczyk, P. Kaczmarczyk, *Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość*, „Centre of Migration Research”, 2022, No. 4, s. 1–14.

²³ Procedura 2020/0279 (COD) Rada Unii Europejskiej..., s. 115.

Tzw. podejście ogólne Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych wprowadzało również pojęcie tzw. puli solidarnościowej, która miałaby się składać z trzech alternatywnych elementów składowych. Oznaczało to, że każde państwo członkowskie UE miałoby trzy możliwości do wyboru: albo zgodziłoby się na relokację, albo wpłaciłoby alternatywny wkład finansowy na rzecz państwa przyjmującego migrantów (państwa beneficjenta), albo zdecydowałoby się na alternatywne środki solidarnościowe w postaci tzw. wsparcia operacyjnego, przy czym decyzja o formie wsparcia należałaby do państwa beneficjenta, które mogłoby zwrócić się o nie także do każdego innego kraju członkowskiego UE. Wsparcie operacyjne nie było zatem traktowane na równi z pozostałymi elementami tzw. puli solidarnościowej²⁴.

Minimalną liczbę relokowanych migrantów w skali roku dla całej Unii Europejskiej określono na poziomie 30 tys. osób, zaś minimalny alternatywny wkład solidarnościowy winien wynosić 600 mln euro (art. 7c rozporządzenia)²⁵. Rozporządzenie miało obowiązywać w 25 państwach członkowskich Unii Europejskiej, ponieważ w przypadku Danii i Irlandii ich „uczestnictwo” zależałoby „od wykonywania” przez nie „praw określonych w odpowiednich protokołach i innych instrumentach”²⁶. Ponadto tzw. podejście ogólne Rady potwierdzało przepisy zawarte we wniosku ustawodawczym Komisji z 23 września 2020 r., zgodnie z którymi również Unia Europejska wносиłaby swój wkład do mechanizmu solidarnościowego na rzecz państw godzących się na relokację. Pochodziłby on ze środków Funduszu Azylu i Migracji i wynosiłby m.in.: 10 tys. euro rekompensaty za każdego relokowanego migranta; dodatkowe 10 tys. euro na każdą osobę przybyłą w późniejszym terminie do UE w ramach łączenia rodzin, a także 12 tys. euro za każdego relokowanego małoletniego migranta bez opieki. Z kolei państwo beneficjent otrzymywałoby rekompensatę w wysokości 500 euro na pokrycie kosztów przekazania migranta w ramach relokacji (art. 72 ust. 1–2 rozporządzenia)²⁷.

Jeśli chodzi o minimalną liczbę migrantów, którzy na podstawie projektu rozporządzenia o zarządzaniu migracją i azylem, mogliby być rokrocznie relokowani do Polski, jak i minimalny alternatywny wkład solidarnościowy, to możemy te dane obliczyć w następujący sposób, bazując na danych Eurostatu z 31 grudnia 2022 r. Ponieważ procentowy udział Polski w ogólnej liczbie ludności UE-25 w tym dniu wynosił

²⁴ *Ibidem*, s. 53–54.

²⁵ *Ibidem*, s. 53.

²⁶ *Ibidem*, s. 149.

²⁷ *Ibidem*, s. 144–145.

8,62%²⁸, oznacza to, że na Polskę przypadłoby 2 586 osób rocznie spośród łącznej liczby 30 tys. migrantów relokowanych do Unii²⁹. Natomiast roczny wkład solidarnościowy Polski równałby się sumie 50% tzw. czynnika ludności oraz 50% tzw. czynnika rocznego PKB Polski, przy czym czynnik ludności to liczba ludności Polski podzielona przez liczbę ludności 25 państw członkowskich UE, zaś czynnik PKB to wartość PKB Polski podzielona przez PKB 25 krajów UE³⁰. Wkład solidarnościowy Polski jako alternatywa wobec zgody na relokację migrantów wynosiłby zatem 39,054 mln euro. Dane te wynikają z następującego wyliczenia: 50% z procentowego udziału Polski w liczbie ludności UE-25 daje czynnik ludności wynoszący 0,04310. Natomiast PKB Polski podzielone przez PKB UE-25 daje czynnik PKB 0,04399, przy czym 50% z tego czynnika stanowi 0,02199. Suma obu czynników wynosi 0,06509, co po pomnożeniu przez 600 mln euro daje kwotę 39,054 mln euro (art. 44k rozporządzenia)³¹. Oznacza to, że wkład solidarnościowy na każdego migranta przypadającego na Polskę wynosiłby 15 102 euro.

23 czerwca 2023 r. podczas posiedzenia COREPER II uzgodnione zostały przepisy dotyczące bezpośrednich wkładów finansowych państw nieprzyjmujących migrantów. O ile postanowienia zawarte w tzw. podejściu ogólnym Rady z 9 czerwca 2023 r. przewidywały, że alternatywny wkład solidarnościowy państw wstrzymujących się od przyjęcia migrantów będzie przez nie bezpośrednio transferowany do budżetów państw beneficjentów (art. 44 i ust. 1–2 rozporządzenia)³², o tyle poprawki wniesione przez COREPER II stanowiły, iż winien on być przekazywany najpierw do budżetu ogólnego UE, a następnie za pośrednictwem Komisji Europejskiej na rzecz państw beneficjentów³³.

²⁸ Eurostat. *Data Browser. Population on 1 January 2023*, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu>, s. 1–2 (20.12.2023).

²⁹ Dane te wynikają z następującego wyliczenia: 37,554 mln ludności Polski podzielone przez 435,802 mln ludności UE-25 daje 8,62%. 30 000 migrantów pomnożone przez 8,62% daje 2 586 osób.

³⁰ W obliczeniach tych nie uwzględniam na razie Danii i Irlandii ze względu na wspomniany wyżej ich status w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE.

³¹ Eurostat. *Data Browser. Population...*, s. 53–54, 128, 149. W obliczeniach tych opieram się na następujących danych Eurostatu z 1 stycznia 2023 r.: PKB UE-25 – 14,931 616 bln euro; PKB Polski – 656,905 mld euro. Por. Eurostat. *Data Browser. GDP and main components (output, expenditure and income)*, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu>, s. 1–2 (20.12.2023).

³² *Ibidem*, s. 127.

³³ Procedura 2020/0279 (COD), Rada Unii Europejskiej. Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady (WE) 2003/109 i proponowane

20 grudnia 2023 r. Rada Unii Europejskiej i Parlament Europejski osiągnęły wstępne porozumienie polityczne w sprawie projektu rozporządzenia o zarządzaniu migracją i azylem, podobnie jak w kwestii czterech innych projektów aktów prawnych, takich jak: wniosek w sprawie rozporządzenia ustanawiającego kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych UE; projekt rozporządzenia dotyczącego reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu; zmieniony wniosek w sprawie rozporządzenia o Eurodac, a także znowelizowany projekt rozporządzenia proceduralnego ustanawiający wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii³⁴.

8 lutego 2024 r. na forum COREPER II uzgodniono ostateczny kompromis w sprawie projektu rozporządzenia o zarządzaniu migracją i azylem. 10 kwietnia tegoż roku uchwalił go w pierwszym czytaniu Parlament Europejski, zaś 14 maja 2024 r. zaakceptowała Rada Unii Europejskiej większością dziewiętnastu głosów przeciw trzem głosom: Polski, Słowacji i Węgier, oraz przy trzech głosach wstrzymujących się: Czech, Austrii i Malty³⁵. Jeżeli wziąć pod uwagę, że w tym samym czasie uchwalono pozostałych dziewięć projektów aktów prawnych, składających się na cały pakiet legislacyjny, to można sformułować opinię, że po niemal dziewięciu latach negocjacji, licząc od 2015 r., udało się osiągnąć bardzo istotny przełom w procesie reformy polityki imigracyjnej,

rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji] – Podejście ogólne, Bruksela, 23 czerwca 2023 r., 10443/1/23, s. 1–2, 127–128.

³⁴ Kilka lat wcześniej na szczelbu Rady Unii Europejskiej i Parlamentu Europejskiego zawarto również wstępne porozumienia polityczne odnośnie do pozostałych czterech wniosków legislacyjnych Komisji Europejskiej: projektu rozporządzenia z 13 lipca 2016 r. o ustanowieniu stałych regulacji prawnych dotyczących dobrowolnych przesiedleń (tzw. unijnych ram przesiedleń) obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców wymagających ochrony międzynarodowej; projektu rozporządzenia kwalifikacyjnego z 13 lipca tegoż roku; projektu dyrektywy recepcyjnej z tego samego dnia oraz projektu dyrektywy powrotowej z 12 września 2018 r. Por. *Przełom w pracach Rady i Parlamentu Europejskiego nad reformą systemu azylowego i migracyjnego UE, 20 grudnia 2023 r.*, Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu>, s. 1–3 (21.12.2023).

³⁵ Procedure 2020/0279 (COD), Council of the European Union. Voting result Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013 Adoption of the Legislative Act 4023rd meeting of the Council of the European Union (Economic and Financial Affairs), Brussels, 14 May 2024, 9978/24, s. 1–2. Por. Procedura 2020/0279 (COD): Rada Unii Europejskiej. Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją, zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 604/2013 (pierwsze czytanie). Przyjęcie aktu ustawodawczego. Oświadczenia, Bruksela, 3 maja 2024 r., 9030/24 ADD 1, s. 1–5.

kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej Unii Europejskiej. Z drugiej strony jednak ocena całego pakietu, w szczególności analizowanego rozporządzenia, wypada ambiwalentnie z trzech następujących powodów: po pierwsze, analizowane rozporządzenie stwarza stały mechanizm relokacji, co może w przyszłości zachęcać migrantów zarobkowych do masowego napływu do Unii Europejskiej. Po drugie, ten nowy akt prawa pochodnego nie zapewnia właściwej równowagi między mechanizmem solidarnościowym a instrumentami ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Po trzecie, ani prezentowane rozporządzenie, ani cały pakiet legislacyjny nie uwzględniają w wystarczającym stopniu specyficznej sytuacji państw członkowskich graniczących z Białorusią i Rosją, znajdujących się pod stałą i znaczną presją spowodowaną otwieraniem przez te państwa sztucznych szlaków migracyjnych.

Zakończenie

Analiza dostępnych materiałów źródłowych potwierdziła hipotezę badawczą postawioną w tej pracy. Projekt rozporządzenia Komisji Europejskiej w sprawie zarządzania migracją i azylem z 23 września 2020 r. nie stwarzał równowagi między mechanizmem solidarnościowym a instrumentami ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej i w tym sensie niewiele różnił się on od wniosku ustawodawczego z 9 września 2015 r. Odpowiadając na pierwsze pytanie badawcze, należy stwierdzić, że nowymi elementami w procesie reformy polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych i polityki azylowej UE były przede wszystkim: (1) propozycja ustanowienia stałego mechanizmu solidarnościowego państw członkowskich w polityce azylowej, doprecyzowanie procedury rejestracji migrantów oraz ustanowienie dwóch nowych procedur: relokacji migrantów i sponsorowania ich powrotów; (2) projekt wprowadzenia tymczasowych środków nadzwyczajnych w tej dziedzinie na wypadek sytuacji kryzysowych i działania siły wyższej, a także (3) inicjatywa ustanowienia obowiązkowej przedwjazdowej kontroli przesiewowej tożsamości, stanu zdrowia i ewentualnego zagrożenia dla bezpieczeństwa oraz obligatoryjnego pobierania już na tym etapie odcisków palców i rejestracji w bazie danych Eurodac. Z kolei zasadnicze podobieństwo między obu projektami polegało na tym, że obydwa projekty aktów prawnych stwarzały mechanizm relokacji, który winien funkcjonować nie tylko w czasie kryzysu migracyjnego, ale na stałe, co mogłoby za-

chęć nie tylko uchodźców, ale także migrantów zarobkowych do masowego napływu do Unii Europejskiej. Konsekwencją kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie – i to jest odpowiedź na drugie pytanie badawcze – były przepisy projektu rozporządzenia w sprawie zarządzania migracją i azylem, które zwalniały wszystkie państwa członkowskie UE, znajdujące się pod presją migracyjną lub będące nią zagrożone, z obowiązku wyrażania zgody na relokację nowych migrantów lub uiszczania alternatywnego wkładu solidarnościowego. Dotyczyło to m.in. Polski, która przyjęła najwięcej ukraińskich uchodźców wojennych.

Bibliografia

- Council of the European Union. Terminology to be used in Council and COREPER agendas for legislative items under the Ordinary Legislative Procedure (OLP), Brussels, 13 January 2012, 5084/12.
- Duszczyk M., *Pomiędzy dwoma kryzysami migracyjnymi: Czego się nauczyliśmy, a co może nas czekać w przyszłości*. Raport, Gazeta Prawna, <https://www.gazetaprawna.pl>, 11.11.2022 (20.12.2023).
- Duszczyk M., Kaczmarczyk P., *Wojna i migracja: napływ uchodźców wojennych z Ukrainy i możliwe scenariusze na przyszłość*, „Centre of Migration Research”, 2022, No. 4.
- Duszczyk M., Podgórska K., Pszczołkowska D., *From mandatory to voluntary. Impact of V4 on the EU relocation scheme*, „European Politics and Society”, 2020, Issue 4.
- Eurostat. Data Browser. GDP and main components (output, expenditure and income), Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu>, s. 1–2 (20.12.2023).
- Eurostat. Data Browser. Population on 1 January 2023, Komisja Europejska, <https://ec.europa.eu>, s. 1–2 (20.12.2023).
- Komisja Europejska. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, Bruksela, 23 września 2020 r. COM(2020) 609 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 465 final, s. 1–86. Komisja Europejska. Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (wersja przekształcona), Bruksela, 12 września 2018 r., COM(2018) 634 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 23 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, Bruksela, 9 września 2015 r. COM(2015) 450 final.

- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 610 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzające kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 612 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 613 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, Bruksela, 4 maja 2016 r., COM (2016) 271 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające unijne ramy przesiedleń i zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 468 final.
- Komisja Europejska. Wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony i zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, Bruksela, 13 lipca 2016 r., COM(2016) 466 final.
- Komisja Europejska. Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) w sprawie zarządzania azylem i migracją i rozporządzenia (UE) w sprawie przesiedleń na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 614 final.
- Komisja Europejska. Zmieniony wniosek. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylające dyrektywę 2013/32/UE, Bruksela, 23 września 2020 r., COM(2020) 611 final.
- Lewicka A., *Kaczyński o kwestii relokacji migrantów w UE. Zapowiada referendum*, Dziennik.pl, <https://dziennik.pl>, 15.06.2023 (20.12.2023).
- Lis M., *GUS podał szacowaną liczbę cudzoziemców w Polsce. Przekroczyła dwa miliony*, Business Insider, <https://businessinsider.com.pl> (20.12.2023).
- New Pact on Migration and Asylum. Joint Position of Poland, Hungary, Slovakia, Czech Republic, Estonia, and Slovenia*, New Pact, http://new_pact_on_migration.pdf, s. 1–3 (20.12.2023).
- Posiedzenie Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych. Komunikat prasowy*, Bruksela, 9–10 czerwca 2022 r., Rada Europejska, <https://www.consilium.europa.eu>, s. 1–2 (20.12.2023).

- Procedura 2020/0279 (COD), Rada Unii Europejskiej. Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady (WE) 2003/109 i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji] – Podejście ogólne, Bruksela, 13 czerwca 2023 r., 10443/23.
- Procedura 2020/0279 (COD): Rada Unii Europejskiej. Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady (WE) 2003/109 i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji] – Podejście ogólne, Bruksela, 23 czerwca 2023 r., 10443/1/23.
- Procedura 2020/0279 (COD), <http://eur-lex.europa.eu/>: Rada Unii Europejskiej. Projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją, zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 604/2013 (pierwsze czytanie). Przyjęcie aktu ustawodawczego. Oświadczenia, Bruksela, 3 maja 2024 r., 9030/24 ADD 1.
- Procedure 2020/0279 (COD): Council of the European Union. Voting result Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management, amending Regulations (EU) 2021/1147 and (EU) 2021/1060 and repealing Regulation (EU) No 604/2013 Adoption of the Legislative Act 4023rd meeting of the Council of the European Union (Economic and Financial Affairs), Brussels, 14 May 2024, 9978/24.
- Węc J.J., *Fiasko reformy polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w latach 2015–2020. Analiza krytyczna*, „Politeja”, 2023, nr 6.
- Węc J.J., *Instrumenty prawne, instytucjonalne i pomocowe Unii Europejskiej oraz UN-HCR w walce z kryzysem uchodźczym i humanitarnym na Ukrainie w latach 2022–2023*, „Studia Polityczne”, 2023, nr 3.
- Węc J.J., *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015–2016)*, „Przegląd Zachodni”, 2017, nr 2.
- Węc J.J., *Unia Europejska wobec kryzysu uchodźczego i humanitarnego na Ukrainie w latach 2022–2023. Dynamika – instrumenty prawne i instytucjonalne – środki pomocowe*, „Przegląd Zachodni”, 2023, nr 1–2.

**Controversy between the European Commission and the governments
of the Member States of the European Union on the draft regulation on migration
and asylum management in the years 2020–2023**

Abstract

The author of this article has set himself two research objectives. The first objective is to reconstruct the dynamics of the dispute between the European Commission and the governments of the Member States over the establishment of a permanent relocation programme for migrants in the European Union. The dispute on this issue began back in 2015, but ended in 2019 with the failure of the European Commission to withdraw the draft regulation establishing a crisis relocation mechanism and amending the Dublin III Regulation in June of the same year [COM(2015) 450]. The reason for this was the oppo-

sition of the Visegrad countries, who did not like the idea of Germany, France, Italy and Greece imposing a permanent relocation mechanism on the EU. Therefore, on 23 September 2020, the Commission presented a new legislative proposal, namely the draft regulation on migration and asylum management, the political and legal analysis of which is the second objective of this article.

Keywords: the reform of the European Union's immigration, external border control, and asylum policies; the refugee and humanitarian crisis in Ukraine in 2022–2023; European Commission, New Pact on Migration and Asylum