



Pakt migracyjny oraz ochrona polskiej granicy w pytaniach i odpowiedziach

Jerzy Kwaśniewski



RAPORTY INSTYTUTU ORDO IURIS

Pakt migracyjny oraz ochrona polskiej granicy w pytaniach i odpowiedziach



Pakt migracyjny oraz ochrona polskiej granicy w pytaniach i odpowiedziach

Jerzy Kwaśniewski

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

Warszawa 2024

Autor

Jerzy Kwaśniewski

Redakcja językowa

Małgorzata Wróbel-Marks

Korekta

Agnieszka Bernacińska

Monika Radecka

Opracowanie graficzne, skład i łamanie

Ursines – Agencja Kreatywna. Błażej Zych

Zdjęcia na okładce (od góry, od lewej strony)

Adobe Stock; Wikipedia.org, Toufik-de-Planoise, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Violences_urbaines_Nahel_Besançon-Planoise_29-06-2023_oufik-de-Planoise_1.jpg#/media/File:Violences_urbaines_Nahel_Besançon-Planoise_29-06-2023_oufik-de-Planoise_1.jpg, CC BY-SA 4.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>; Agencja informacyjna BeITA (YT), Helikopter, armatki wodne, drut kolczasty i czekanie | Co się dzieje na granicy z Polską TERAZ?, <https://www.youtube.com/watch?v=CUUKrTN7MBU> (zrzut ekranu), CC BY 3.0, <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/legalcode>; Shutterstock, Giannis Papanikos.

Wydawca

Wydawnictwo Naukowe Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

ul. Zielna 39, 00-108 Warszawa

www.ordoiuris.pl

ISBN druk 978-83-68211-33-7

ISBN ebook 978-83-68211-15-3

CIP – Biblioteka Narodowa

Kwaśniewski, Jerzy

Pakt migracyjny oraz ochrona polskiej granicy
w pytaniach i odpowiedziach / Jerzy Kwaśniewski.

- Warszawa : Wydawnictwo Naukowe Instytutu
na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, 2024

Spis treści

Wstęp	7
1. Czym jest pakt migracyjny?	9
2. Cemu w ogóle Unia Europejska przyjęła pakt migracyjny?	15
3. Czy Unia Europejska przyjmuje migrantów „bez żadnej kontroli”?	19
4. Skąd przyjeżdżają imigranci do Europy?	22
5. Czy pakt migracyjny już obowiązuje? Dlaczego Niemcy już wysyłają migrantów do Polski?	23
6. Czym jest tak zwany mechanizm solidarności?	23
7. Czy mechanizm solidarności jest niekorzystny dla Polski?	25
8. Na czym będzie polegać relokacja imigrantów?	26
9. Czy prawdą jest, że Polska będzie musiała płacić 20 000 euro kary za każdego nieprzyjętego imigranta?	29
10. W jaki sposób będą ustalane zobowiązania Polski względem innych państw w zakresie polityki imigracyjnej?	30
11. Czy Polska może w jakiś sposób uchylić się od udziału w mechanizmie solidarności?	31
12. Jakie warunki Polska będzie musiała spełnić, aby uzyskać zwolnienie z udziału w mechanizmie solidarności?	32
13. Jak będzie wyglądać procedura ubiegania się o zwolnienie z mechanizmu solidarności?	35
14. Kiedy Unia Europejska zdecyduje, czy zwolnić Polskę ze zobowiązań wynikających z mechanizmu solidarności?	36
15. Czy za nieprzestrzeganie postanowień paktu migracyjnego przewidziane są jakieś konsekwencje?	36
16. Czy prawo Unii Europejskiej wymaga, aby Polska wpuszczała wszystkich imigrantów zgromadzonych na granicy z Białorusią?	37
17. Dlaczego imigranci nie mogą po prostu zostać na Białorusi?	39
18. Czy w razie przyłapania imigranta na nielegalnym przekroczeniu granicy służby mogą go zatrzymać i odwieźć z powrotem na Białoruś?	40
19. Czy prawo do azylu przysługuje także imigrantowi, który został przyłapany na próbie nielegalnego przekroczenia granicy?	41
20. Komu przysługuje prawo do azylu?	42
21. Czy samo złożenie wniosku o azyl daje imigrantowi jakieś prawa?	42
22. Czy prawo Unii Europejskiej przyznaje imigrantom większe prawa niż obywatelom polskim?	43
23. Czy wpuszczanie każdego imigranta na terytorium państwa jeszcze przed rozpatrzeniem jego wniosku o azyl nie jest ryzykowne?	43
24. Czy istnieją wyjątki od reguły wpuszczania na terytorium państwa każdego imigranta, który złoży wniosek o azyl?	45

25. Czy można „zawiesić” rozpoznawanie wniosków azylowych?	46
26. Czy instytucje unijne zasługują na nasze zaufanie w dziedzinie walki z nielegalną imigracją?	50
Biogram autora	54

Wstęp

Od 2021 roku polska granica z Białorusią, stanowiąca zarazem granicę Unii Europejskiej, została poddana bezprecedensowej presji migracyjnej. Kolejne fale migracji prokurowane były przez władze białoruskie oraz rosyjskie zmierzające w ten sposób do otworzenia nowego kanału masowej migracji z Bliskiego Wschodu i Afryki do Unii Europejskiej. Owa „broń masowej migracji” stanowi zjawisko nazwane i opisywane w prawie międzynarodowym od kilkunastu lat. Scharakteryzować je można jako nadużycie międzynarodowych zobowiązań traktatowych w sprawie gwarancji uchodźczych w celu destabilizacji państw padających ofiarą jej zastosowania.

Współczesne prawo międzynarodowe nie oferuje łatwych narzędzi radzenia sobie z nowym zagrożeniem. Wszelka obrona prowadzi będzie bowiem do potencjalnego zagrożenia ze strony realnych uchodźców, którzy stają się „bronią hybrydową” w rękach wrogich państw lub organizacji terrorystycznych, co pokazuje doświadczenie wysyłania dżihadystów do Europy przez Państwo Islamskie i inne organizacje islamskie.

Z drugiej jednak strony, jedynie stanowcza polityka ochrony granic może spowodować skuteczne zamknięcie kanałów migracji i ocalenie tysięcy migrantów wykorzystywanych instrumentalnie przez wroga Europy państwa i organizacje lub też przez chcące na nich zarabiać mafie specjalizujące się w przemyśle ludzi.

Przyjęty w tych okolicznościach przez Unię Europejską tak zwany pakt migracyjny nie rozwiązuje tych problemów poprzez skuteczną ochronę granic, lecz stanowi wyraz determinacji w dążeniu do stworzenia szybkich, płynnych procesów migracyjnych w przekonaniu o nieuniknionym charakterze masowej migracji i jej pozytywnym wpływie na europejskie społeczeństwo, gospodarkę i kulturę. W efekcie wejście w życie paktu prowadzi będzie do sprawniejszej legalizacji migracji oraz równiejszej dystrybucji ciężarów związanych z przyjęciem milionów nielegalnych imigrantów pomiędzy państwa członkowskie w ramach mechanizmu solidarności. Celem niniejszego raportu jest przybliżenie czytelnikowi regulacji zbiorczo nazwanych „paktem migracyjnym”, a także powiązanie ich z konkretnymi uwarunkowaniami polskimi.

W końcu też raport ten stanowi głos na rzecz podjęcia przez polski rząd oraz rządy innych krajów dotkniętych prowokowanym kryzysem migracyjnym (lub też „bronią masowej migracji”) starań o aktualizację międzynarodowego systemu gwarancji uchodźczych, tak aby zobowiązania państw-stron nie mogły być wykorzystywane jako środek ich destabilizacji. Taka systemowa zmiana stanowiłaby nie tylko zabezpieczenie interesów państw padających ofiarą nowej migracyjnej broni, ale także regulowałaby w sposób przewidywalny okoliczności odstąpienia od realizacji gwarancji uchodźczych w sytuacjach nadzwyczajnych.

1. Czym jest pakt migracyjny?

Pakt migracyjny to potoczna nazwa zespołu 10 aktów prawnych przygotowanych przez Komisję Europejską w 2020 r., które stanowią, jak można przeczytać w Komunikacie Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczącym nowego paktu o migracji i azylu¹, istotny krok naprzód na drodze harmonizacji systemu imigracyjnego państw członkowskich UE.

Przyjęcie paktu migracyjnego przesądza o przyjęciu, na poziomie całej Unii Europejskiej, paradygmatu regulacyjnego zakładającego, że migracja jest nieuniknioną i stałą cechą społeczeństw europejskich, prowadzącą do różnorodności, stanowiącej źródło rozwoju, innowacji oraz zmian społecznych. Jak wskazała Komisja Europejska w wyżej wymienionym komunikacie: „migracja jest stałym elementem historii ludzkości, który wywierał i wywiera głęboki wpływ na społeczeństwo europejskie, jego gospodarkę i kulturę. Przy dobrze zarządzanym systemie migracja może przyczynić się do wzrostu, innowacji i dynamiki społecznej”.

Wyraźnie podkreślonymi **celami paktu migracyjnego** są: „stworzenie szybszych, płynnych procesów migracyjnych” i „ograniczenie problemu niebezpiecznych szlaków i szlaków imigracji nieuregulowanej oraz promowanie trwałych i bezpiecznych, legalnych dróg migracji”, a także lepsze „dostosowanie [legalnych kanałów migracji – red.] do potrzeb rynku pracy UE”.



Migranci i uchodźcy z Afryki i Azji na statku w porcie Taranto, Apulia, Włochy. Źródło: Shutterstock, Massimo Todaro.

1 Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, COM/2020/609 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609> (dostęp: 16.07.2024).

Pakt migracyjny stanowi też, wedle deklaracji Komisji Europejskiej, odpowiedź na zidentyfikowane niedostatki ochrony Unii Europejskiej przed falami nielegalnej migracji od czasu kryzysu migracyjnego w latach 2015–2016. Zapowiada się w nim „silniejsze sprawowanie rządów w obszarze polityki migracyjnej i polityki dotyczącej granic przy wsparciu nowoczesnych systemów informatycznych i skuteczniejszych agencji”. Pakt migracyjny przewiduje również intensyfikację współpracy z państwami trzecimi (państwami tranzytowymi oraz państwami pochodzenia migrantów) w celu „wspierania dobrze zarządzanej legalnej migracji” poprzez „zajęcie się pierwotnymi przyczynami migracji nieuregulowanej, zwalczanie przemytu migrantów, pomoc uchodźcom przebywającym w państwach trzecich”².

Podsumowując, pakt migracyjny jest kompleksowym systemem regulacji, który ma prowadzić do ograniczenia niekontrolowanej migracji nielegalnej, intensyfikacji kontrolowanej migracji legalnej oraz zobowiązania wszystkich państw członkowskich do harmonijnego partycypowania w ciężarze związanym z przyjmowaniem w Europie rosnącej liczby imigrantów.

Jak wynika z powyższego, pakt migracyjny uwzględnia racje natury humanitarnej oraz zapotrzebowanie europejskiego rynku pracy (w jego obecnym kształcie) na stały dopływ legalnych migrantów. Pomija jednak w treści normatywnej (podobnie jak na poziomie deklaracji i preambuły) racje ochrony tożsamości narodowej oraz spójności kulturowej państw członkowskich. Zwycięstwo paradygmatu inkluzywności i różnorodności w polityce migracyjnej powoduje zatem ograniczenie znaczenia traktatowych zasad poszanowania dla „tożsamości narodowej [państw członkowskich – red.], nierozzerwalnie związanej z ich podstawowymi strukturami politycznymi i konstytucyjnymi”³. W dalszej perspektywie może także prowadzić do podważenia traktatowej zasady poszanowania przez Unię Europejską podstawowych funkcji państwa, zwłaszcza funkcji mających na celu „zapewnienie jego integralności terytorialnej, utrzymanie porządku publicznego oraz ochronę bezpieczeństwa narodowego”⁴, odbiera bowiem państwom członkowskim prawo do prowadzenia suwerennej polityki ograniczenia migracji i ochrony spójności etnicznej oraz kulturowej narodu.



Źródło: Adobe Stock.

2 Ibidem (podobnie wszystkie powyższe cytaty).

3 Art. 4 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

4 Ibidem.

PAKT MIGRACYJNY



Uwzględnia racje natury humanitarnej i zapotrzebowanie europejskiego rynku pracy (w jego obecnym kształcie).



Pomija racje ochrony tożsamości narodowej i spójności kulturowej państw członkowskich.

Po czterech latach negocjacji i prac legislacyjnych Parlament Europejski i Rada UE uchwaliły 10 nowych aktów prawnych liczących w sumie ponad 1000 stron, w tym:

- 1) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 z 14 maja 2024 r. w sprawie zarządzania azylem i migracją (dalej: rozporządzenie o zarządzaniu azylem i migracją)⁵;
- 2) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 z 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii (dalej: rozporządzenie o wspólnej procedurze azylowej)⁶;
- 3) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1349 z 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia powrotowej procedury granicznej⁷;
- 4) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359 z 14 maja 2024 r. w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu⁸;
- 5) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1358 z 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 i (UE) 2024/1350 i dyrektywy Rady 2001/55/WE oraz w celu identyfikowania nielegalnie przebywających

5 Dz.U. L 1351 z 22.05.2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1351> (dostęp: 16.07.2024).

6 Dz.U. L 1348 z 22.05.2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ%3AL_202401348 (dostęp: 16.07.2024).

7 Dz.U. L 1349 z 22.05.2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ%3AL_202401349 (dostęp: 16.07.2024).

8 Dz.U. L 1359 z 22.05.2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ%3AL_202401359 (dostęp: 16.07.2024).

obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców, w sprawie występowania z wnioskami o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, w sprawie zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818 oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013⁹;

- 6) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1356 z 14 maja 2024 r. w sprawie wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych¹⁰;
- 7) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1352 z 14 maja 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2019/816 i (UE) 2019/818 do celów wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych¹¹;
- 8) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347 z 14 maja 2024 r. 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 (dalej: rozporządzenie kwalifikacyjne)¹²;
- 9) dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1346 z 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (dalej: dyrektywa o przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl)¹³;
- 10) rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1350 z 14 maja 2024 r. ustanawiające unijne ramy przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych¹⁴.

Powyższe akty zawierają wytyczne dotyczące realizacji wskazanych wcześniej celów paktu migracyjnego, w tym obejmują uregulowanie różnych aspektów polityki azylowej: weryfikacji osób przekraczających granice zewnętrzne UE, procedur składania i rozpatrywania wniosków, uprawnień imigrantów wnioskujących o azyl oraz uprawnień uchodźców itd.

„Uchodźcą” w rozumieniu prawa UE jest cudzoziemiec, który uciekł ze swojego kraju pochodzenia na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej (art. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wspólnej procedury azylowej, por. art. 18 Karty praw podstawowych UE).

9 Dz.U. L 1358 z 22.05.2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ%3AL_202401358 (dostęp: 16.07.2024).

10 Dz.U. L 1356 z 22.05.2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ%3AL_202401356 (dostęp: 16.07.2024).

11 Dz.U. L 1352 z 22.05.2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1352> (dostęp: 16.07.2024).

12 Dz.U. L 1347 z 22.05.2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ%3AL_202401347 (dostęp: 16.07.2024).

13 Dz.U. L 1346 z 22.05.2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=OJ%3AL_202401346 (dostęp: 16.07.2024).

14 Dz.U. L 1350 z 22.05.2024, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A32024R1350> (dostęp: 16.07.2024).

Od statusu uchodźcy należy odróżnić status wysiedleńca, który ma osoba zmuszona do opuszczenia swojego państwa lub regionu ze względu na zaistniałą tam sytuację, w szczególności konflikt zbrojny lub powszechność aktów przemocy. Nie wszystkie takie osoby spełniają określone powyżej warunki pozwalające na uznanie ich za uchodźców.

To oznacza, że nie każdy migrant z terenu objętego wojną jest uchodźcą. Poszczególne państwa mogą jednak przewidywać dla takich osób szczególne formy ochrony.

Stosowne przepisy na poziomie całej UE wprowadzono dyrektywą 2001/55/WE z 2001 r. Została ona zastosowana na mocy decyzji wykonawczej Rady UE 2022/382 z 4 marca 2022 r. w celu przyznania szczególnego prawa do tymczasowej ochrony migrantom masowo napływającym z objętej wojną Ukrainy. Podobnego statusu nie przyznano jednak np. migrantom z Syrii¹⁵. Z tych względów w znacznej mierze migranci z Afryki, Azji i Bliskiego Wschodu nie są faktycznie uprawnieni do uzyskania ochrony międzynarodowej jako uchodźcy, nawet wówczas gdy uchodzą z krajów dotkniętych wojną.



Sceny przemocy w dzielnicy Planoise w Besançon, czerwiec 2023 r. Źródło: Wikipedia.org, Toufik-de-Planoise, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Violences_urbaines_Nahel_Besançon-Planoise_29-06-2023_oufik-de-Planoise_1.jpg#/media/File:Violences_urbaines_Nahel_Besançon-Planoise_29-06-2023_oufik-de-Planoise_1.jpg, CC BY-SA 4.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

15 Nierówne traktowanie wysiedleńców z Ukrainy i wysiedleńców z Syrii było przedmiotem m.in. petycji nr 0909/2022, w odpowiedzi na którą Komisja Europejska podkreśliła, że przyznanie szczególnego statusu wysiedleńcom na mocy dyrektywy z 2001 r. nie jest automatyczne i każdorazowo podejmowane jest „na podstawie starannej oceny, uwzględniającej połączenia różnych elementów”.

Nie jest wykluczone, że część wysiedleńców objętych ochroną tymczasową uzyska z czasem także ochronę międzynarodową w UE jako uchodźcy. Będzie to możliwe po indywidualnym wykazaniu, że dana osoba i jej rodzina nie mogą powrócić do kraju pochodzenia z obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonych grup politycznych. W przypadku wysiedleńców z Ukrainy status uchodźcy mógłby dotyczyć działaczy politycznych i narodowościowych z terenów anektowanych przez Federację Rosyjską, którzy nie mogliby znaleźć schronienia na pozostałym terytorium Ukrainy po jej ewentualnej kapitulacji.

Co jednak ważne w świetle paktu migracyjnego, możliwość odesłania migranta, który spotkał się z odmową udzielenia azylu, jest częściowo ograniczona zasadą *non-refoulement*. Zakazuje ona odsyłania osób szukających ochrony do państwa lub na terytorium, w którym spotkałyby się z zagrożeniem życia, zdrowia lub z inną formą prześladowania. Zasada *non-refoulement*, ujęta w art. 33 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.¹⁶, wyrasta z zakazu tortur i innych form niehumanitarnego traktowania oraz została potwierdzona w licznych dokumentach ONZ i w orzecznictwie międzynarodowym¹⁷.

Po uruchomieniu mechanizmu obowiązkowej solidarności nie można będzie zatem wydalić relokowanych do Polski wysiedleńców, którym nie przysługuje status uchodźcy. Wiele wskazuje też na to, że nawet jeśli wyjadą oni do innych krajów Unii, będą mogli zostać przez te kraje odesłani do Polski w trybie readmisji.



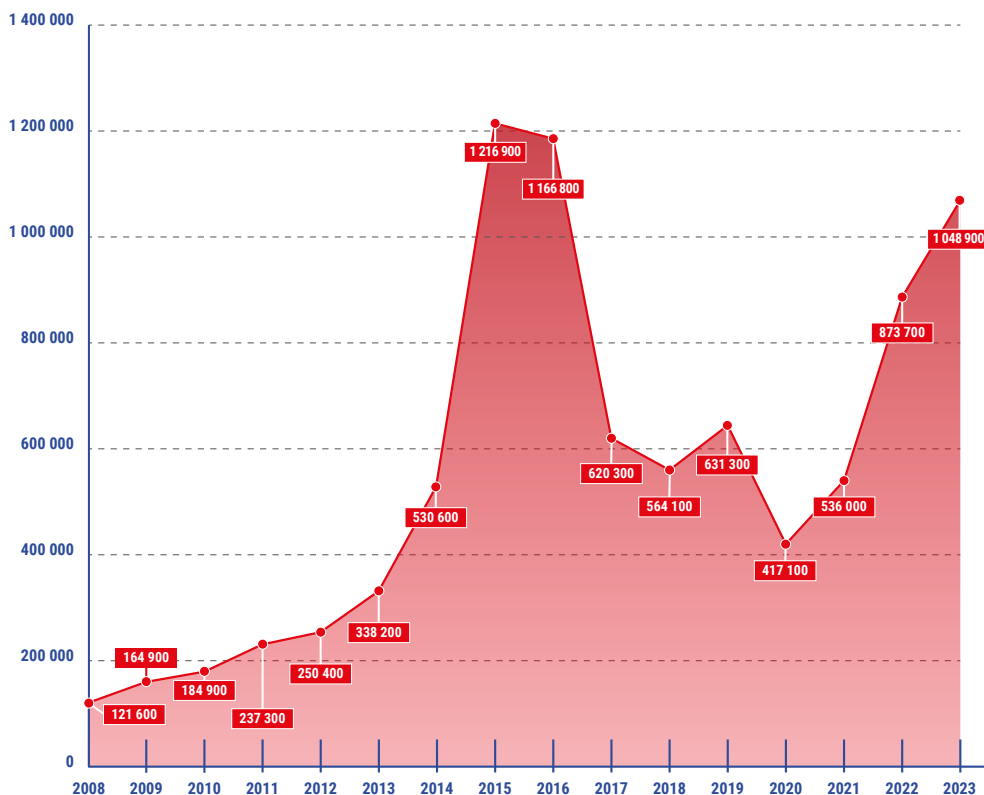
16 Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515 i 517).

17 Report of the Special Rapporteur on Torture and Other Cruel, Inhuman or Degrading Treatment or Punishment, Manfred Nowak : addendum, UN, <https://digitallibrary.un.org/record/679133?ln=en&v=pdf> (dostęp: 16.07.2024).

2. Czemu w ogóle Unia Europejska przyjęła pakt migracyjny?

Pakt migracyjny stanowi odpowiedź na doświadczenia kryzysu imigracyjnego z 2015 r., kiedy zaczął się napływ milionów imigrantów z państw afrykańskich i azjatyckich (w tym drugim przypadku głównie z krajów muzułmańskich Bliskiego Wschodu i Azji Południowej). Część z nich uciekała przed wojnami i prześladowaniami, a część po prostu szukała dobrobytu, licząc na wmieszczenie się w tłum uchodźców i uzyskanie wstępu do lepszego świata na fali współczucia ze strony zachodnich społeczeństw. Tylko w 2015 r. do Europy przybyło około 1,3 mln imigrantów, spośród których niemal wszyscy złożyli wniosek o azyl. Mimo upływu ośmiu lat od apogeum kryzysu sytuacja dalej jest napięta, a systemy azylowe państw europejskich są przeciążone liczbą składanych wniosków. W 2023 r. w całej Unii wniosek o azyl złożyło ponad 1,1 mln imigrantów. Początkowo duża liczba imigrantów była problemem głównie dla państw śródziemnomorskich (jak Włochy, Grecja czy Hiszpania), ale po sięgnięciu przez Białoruś po „broń migracyjną” celem wywierania presji na Unię Europejską i po inwazji Rosji na Ukrainę problem zaczął dotyczyć także państw Europy Środkowo-Wschodniej (jak Polska, kraje bałtyckie, Czechy czy Rumunia).

Rys. 1. Liczba wniosków o azyl składanych we wszystkich państwach UE w latach 2008–2023



Opracowanie własne. Źródło danych: Eurostat. Liczby zaokrąglono do najbliższych 100.

Nie bez znaczenia dla przyjęcia paktu migracyjnego była asertywna postawa części państw członkowskich, które – tak jak Węgry, Polska lub Litwa – prowadziły zdecydowaną politykę ograniczenia nielegalnej migracji i nielegalnego przekraczania granic UE, nawet kosztem naruszenia międzynarodowych gwarancji uchodźczych uznawanych przez te państwa za nieprzystające do współczesnych zagrożeń masowej, prowokowanej migracji stanowiącej zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego.

Przyjęcie paktu migracyjnego pozwala na włączenie państw prowadzących asertywną politykę graniczną, w ramach procedury solidarnościowej, we wspólną odpowiedzialność za zarządzanie masami migrantów przyjmowanych na innych granicach UE. Niewątpliwie stanowi to kolejne poważne ograniczenie suwerenności narodowej w obszarze polityki migracyjnej i polityki bezpieczeństwa, jak również – w dalszej perspektywie – w zakresie kultywowania tożsamości narodowej oraz ochrony spójności kulturowej i etnicznej społeczeństw państw członkowskich.

Każdy wniosek wymaga przeprowadzenia procedury, która jest czasowo- i kosztochłonna. Duża liczba wniosków stanowi poważne obciążenie dla władz krajowych, w szczególności dla:

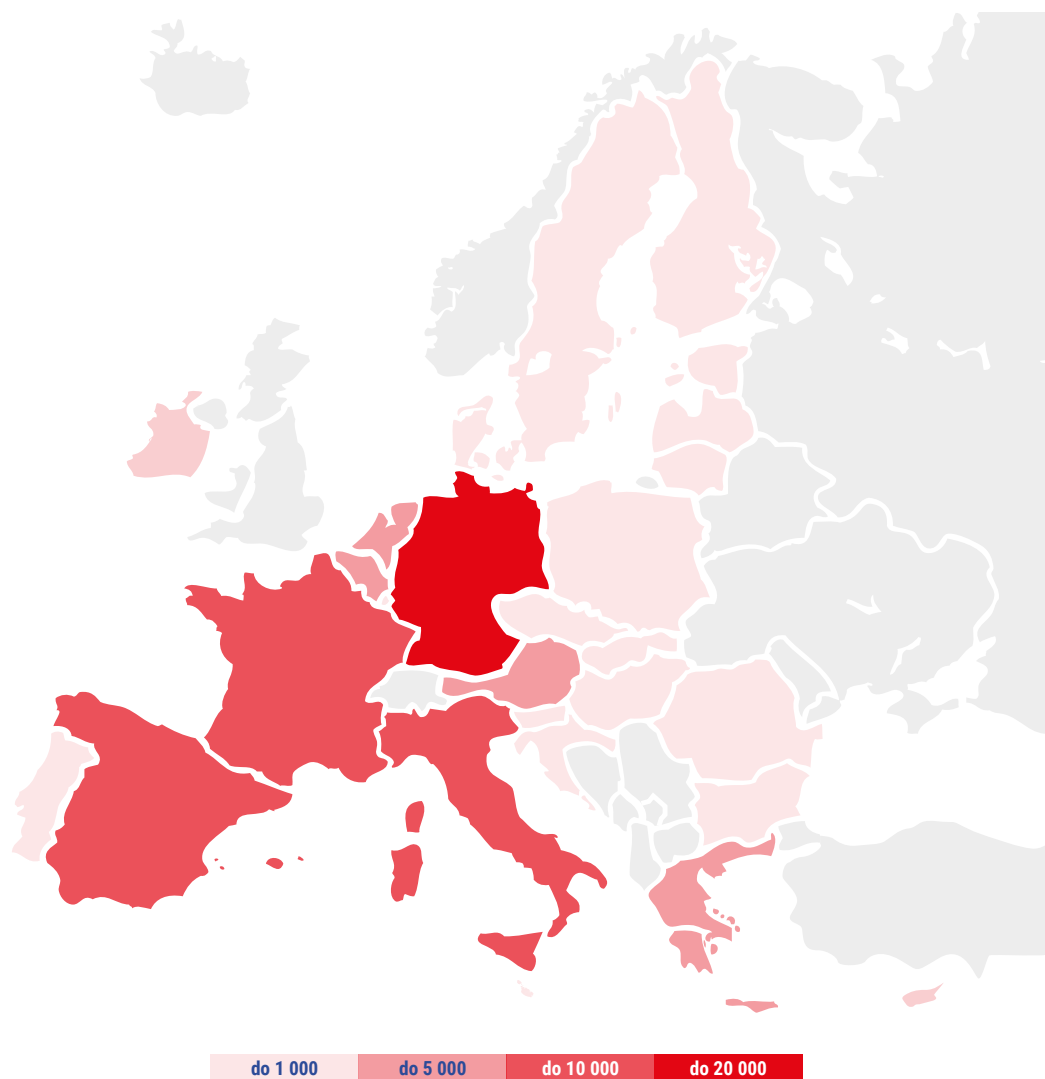
- strażników granicznych odpowiedzialnych nie tylko za strzeżenie granicy, ale także za przekazywanie wniosków azylowych złożonych na granicy do urzędów imigracyjnych oraz za prowadzenie ośrodków zamkniętych dla cudzoziemców oczekujących na rozpatrzenie wniosku;
- urzędników imigracyjnych, którzy muszą przesłuchiwać każdego imigranta wnioskującego o azyl, zweryfikować przedstawione przez niego dokumenty i wreszcie wydać decyzję o przyznaniu lub odmowie przyznania statusu uchodźcy lub ochrony tymczasowej;
- funkcjonariuszy wywiadu i kontrwywiadu, którzy muszą prześwietlić każdego imigranta w celu weryfikacji, czy rzeczywiście grożą mu prześladowania, czy był karany, czy nie ma związków z organizacjami przestępczymi;
- urzędników ośrodków detencyjnych, pracowników socjalnych, którzy muszą zapewnić wnioskodawcom opiekę na czas pobytu w kraju;
- zwykłych obywateli, z których podatków finansowane są pensje urzędników i funkcjonariuszy, a także zakwaterowanie i wyżywienie dla przybyszów do czasu ustalenia ich statusu.

Dwie trzecie wszystkich składanych w Unii Europejskiej wniosków o azyl wpływa do zaledwie czterech państw członkowskich UE: Niemiec, Hiszpanii, Francji i Włoch (rys. 1–3).



Tzw. Jungle Camp – nielegalne obozowisko migrantów, które zlokalizowane było w północno-wschodniej części francuskiego miasta Calais, listopad 2016 r. Źródło: Shutterstock, Edward Crawford.

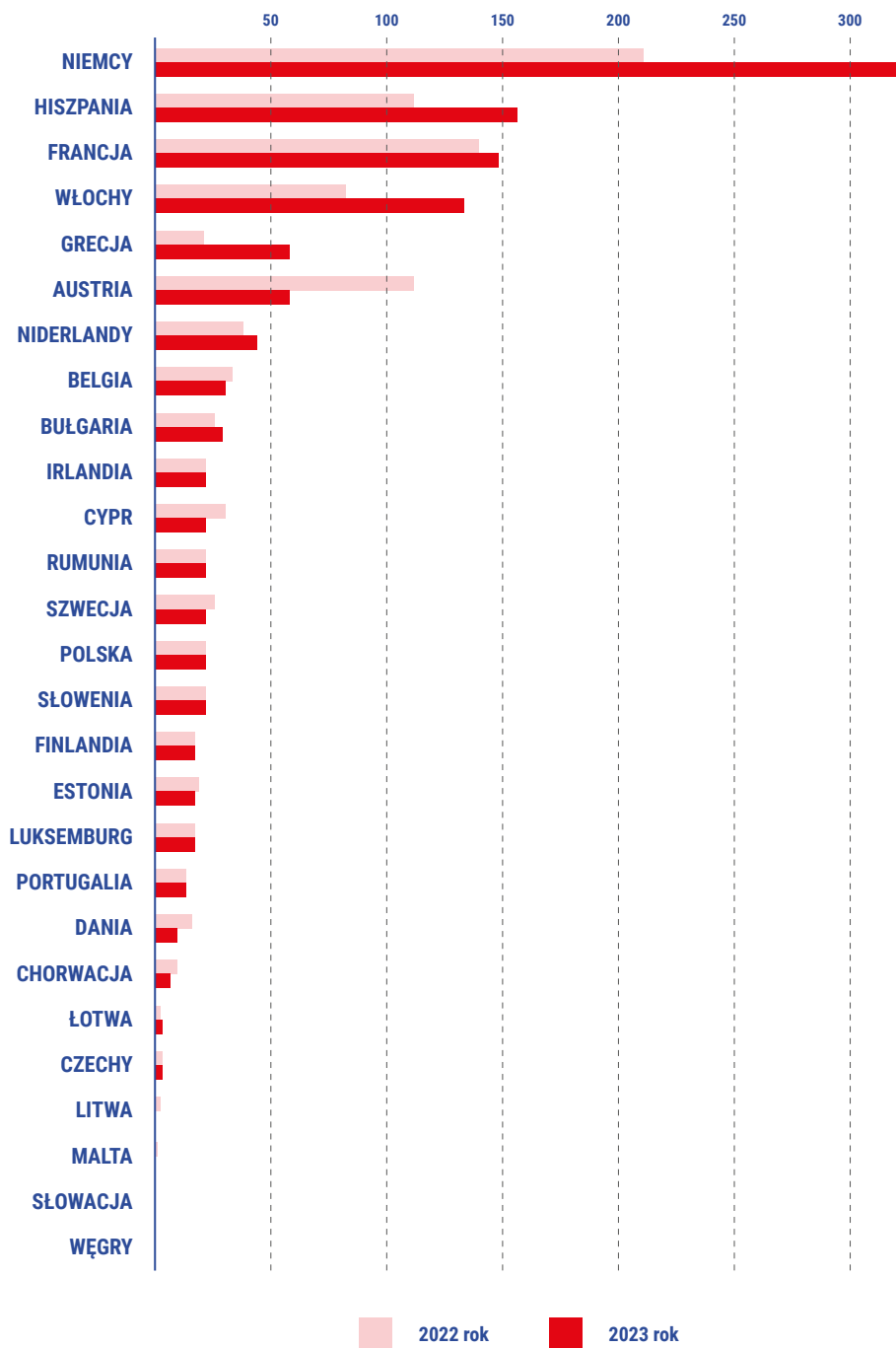
Rys. 2. Liczba wniosków o azyl w poszczególnych państwach UE w styczniu 2024 r.



Opracowanie własne. Źródło danych: Eurostat.

Pakt migracyjny zawiera rozwiązania, które w swej istocie mają z jednej strony wzmocnić kontrole graniczne, a z drugiej – zapewnić bardziej równomierne rozłożenie systematycznie wpływających wniosków o azyl między państwami członkowskimi UE.

Rys. 3. Liczba wniosków o azyl w latach 2022–2023 w poszczególnych państwach UE (w tysiącach)



3. Czy Unia Europejska przyjmuje migrantów „bez żadnej kontroli”?



Źródło: Wikipedia.org, https://pl.wikipedia.org/wiki/Angela_Merkel#/media:Plik:Angela_Merkel_2023.jpg, © Raimond Spekking / CC BY-SA 4.0 (via Wikimedia Commons), <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

Polityka przyjmowania imigrantów bez żadnej weryfikacji była promowana przez kanclerz Niemiec Angelę Merkel w ramach sloganu „Damy radę” (*Wir schaffen das*) wygłoszonego po raz pierwszy 31 sierpnia 2015 r. w obozie dla imigrantów w Dreźnie¹⁸, w apogeum wspomnianego wyżej kryzysu migracyjnego. Pozostali przywódcy państw UE nie byli tak entuzjastyczni w bezkrytycznym przyjmowaniu wszystkich imigrantów napływających z Azji i Afryki. Niemcy też zaczęły się stopniowo z tej polityki wycofywać w 2016 r. Już w połowie września 2015 r. rząd niemiecki był zresztą zmuszony, pod naporem coraz liczniejszych tłumów imigrantów zmierzających do Niemiec tak zwaną drogą bałkańską, zawiesić układ z Schengen i przywrócić kontrole na granicy z Austrią. Aktualnie w UE panuje konsensus co do tego, że nie można przyjmować wszystkich imigrantów, bez żadnej weryfikacji.

Jednocześnie obowiązujące przepisy międzynarodowego prawa uchodźczego zakazują odmowy pomocy ludziom, którzy uciekają przed wojnami i prześladowaniami. W świetle tych regulacji, by oddzielić uchodźców i wysiedleńców wojennych od imigrantów ekonomicznych, konieczne jest przeprowadzenie procedury azylowej w przypadku każdego przybysza, który złoży stosowny wniosek. Co więcej, jak potwierdza orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) w Strasburgu, wniosek taki może zostać złożony w formie dowolnego komunikatu i w dowolnym miejscu. Niedopuszczalne jest ograniczanie prawa do skutecznego złożenia wniosku azylowego do wyznaczonych miejsc (jak przejścia graniczne czy biura azylowe). Tym samym naruszeniem norm prawa uchodźczego jest wszelka odmiana praktyki *push-back* (odepchnięcia) w stosunku do migrantów nielegalnie przekraczających granice i wyrażających chęć złożenia wniosku azylowego¹⁹. Dotyczy to migrantów nielegalnie przekraczających zarówno granice lądowe, jak

18 J. Delcker, *The Phrase that Haunts Angela Merkel*, „Politico”, 19.08.2016, <https://www.politico.eu/article/the-phrase-that-haunts-angela-merkel/> (dostęp: 16.07.2024).

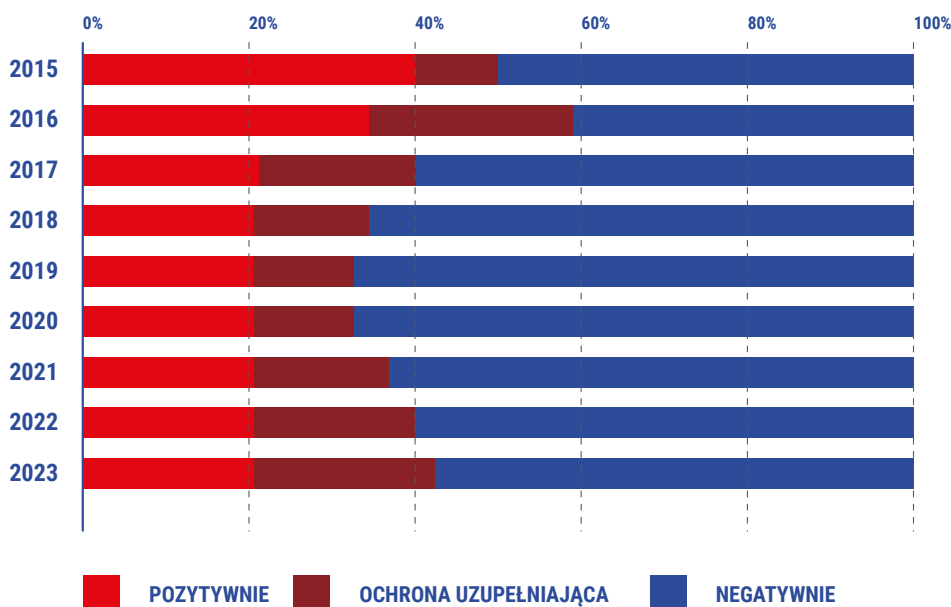
19 Istnieją trzy podstawowe źródła zakazu *push-backów* w wiążącym Polskę prawie międzynarodowym. W przypadku prawa UE wynika on z zakazu masowego wydalenia cudzoziemców wyrażonego w art. 19 Karty praw podstawowych UE i nakazu wpuszczenia na terytorium imigranta wnioskującego o azyl, który z kolei wynika z art. 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnej procedury azylowej. W przypadku prawa Rady Europy zakaz *push-backów* wyprowadza się z zakazu maltretowania (art. 3 Europejskiej konwencji praw człowieka, dalej: EKPC) oraz zakazu masowego wydalenia cudzoziemców (art. 4 protokołu nr 4 do EKPC). Natomiast w przypadku prawa ONZ zakaz *push-backów* wyprowadza się z zasady *non-refoulement* wyrażonej w art. 33 Konwencji o statusie uchodźcy.

i morskie²⁰. Wskazane normy powstawały w okresie poprzedzającym wielkie fale migracji, w tym fale migracji prowokowanej jako „broni masowej migracji”²¹ przez Federację Rosyjską czy Białoruś, oraz w okresie poprzedzającym wykorzystywanie fali migracji przez organizacje islamistyczne do przemykania terrorystów dżihadystów.

Jednak do dzisiaj brakuje konsensusu odnośnie do zmiany regulacji międzynarodowych, a państwa i rządy prowadzące asertywną politykę graniczną (jak Polska, Litwa, Włochy czy Węgry) spotykają się często z zarzutami naruszenia zasad praworządności i poszanowania praw człowieka, stanowiących naczelne zasady Unii Europejskiej.

W efekcie, pomimo narastającego przeświadczenia o konieczności ograniczenia fali migrantów wnioskujących o azyl w Unii Europejskiej, właściwe służby państw członkowskich zobowiązane są do przyjmowania i procedowania wniosków uchodźczych każdego zbliżającego się do granicy migranta. Zaś w przypadku negatywnego rozpoznania wniosku migranta uprzednio wpuszczonego na terytorium kraju państwa członkowskie pozbawione są często możliwości odesłania go z powodu braku dowodów identyfikujących należycie jego kraj pochodzenia. Z tego też względu ograniczona jest wartość aktualnych danych Agencji UE ds. Azylu, z których wynika, że większość wniosków o azyl jest rozpatrywana negatywnie. Większość odmów nie kończy się bowiem wydaleniem migranta z obszaru Unii Europejskiej (rys. 4).

Rys. 4. Jak państwa UE rozpatrzyły wnioski o azyl w latach 2015–2023



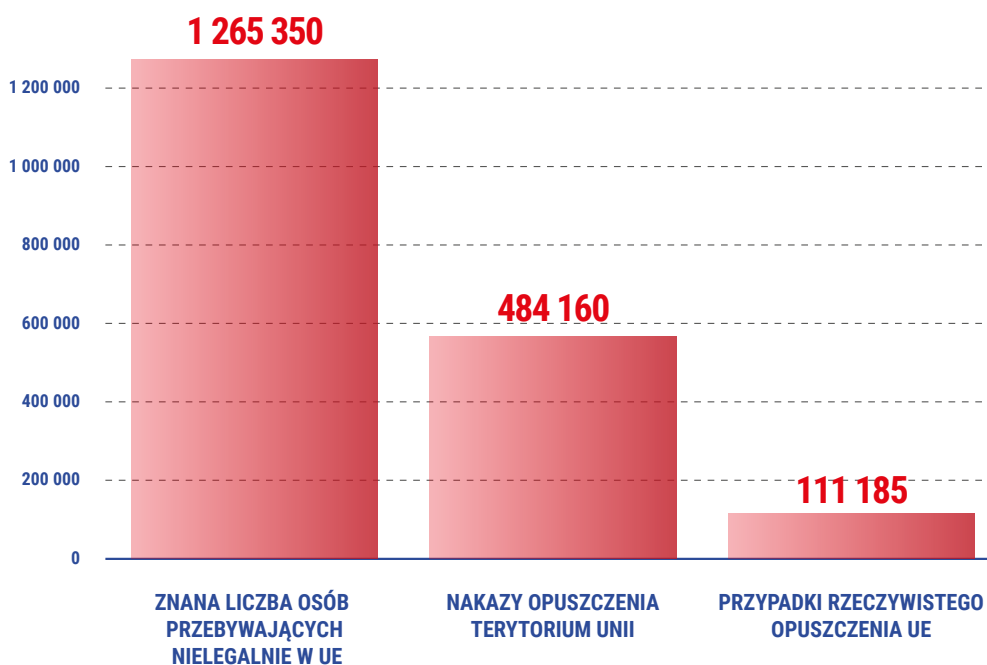
Opracowanie własne. Źródło danych: Agencja UE ds. Azylu.

20 Zob. np. wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z: 21 listopada 2019 r., *Ilias i Ahmed v. Węgry*; z 8 lipca 2021 r., *D.A. i inni v. Polska*; z 23 lipca 2020 r., *M.K. i inni v. Polska*; z 4 kwietnia 2024 r., *Sherov i inni v. Polska*.

21 K.M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Misplacement, Coercion and Foreign Policy*, Cornell University Press, Ithaca and London 2010.

Jak wskazuje Eurostat, w 2023 r. państwa członkowskie wydały 484 160 decyzji nakazujących opuszczenie Unii Europejskiej, jednak jedynie 111 185 (mniej niż 25%) osób z tej grupy opuściło UE²² (rys. 5). Jednocześnie od 2020 r. rośnie ponownie liczba nielegalnych migrantów odkrytych już na terytorium państw członkowskich. W 2023 r. przekraczała ona 1 200 000 osób²³. Mowa tu jedynie o liczbie nielegalnych imigrantów, o których wiadomo na pewno, że przebywają na terytorium UE, ale jest też rzesza nielegalnych imigrantów, których obecność na terenie Unii Europejskiej nie została ujawniona.

Rys. 5. Liczba nielegalnych imigrantów rzeczywiście wydanych w stosunku do liczby nakazów opuszczania terytorium Unii (2023 r.)



Opracowanie własne.

Owa znana nadwyżka ogólnej liczby nielegalnych migrantów w Unii Europejskiej nad migrantami wydalonymi z jej terytorium, powiększona o niezidentyfikowaną liczbę nielegalnych migrantów odkrywanych wciąż w państwach członkowskich, stanowi główny przedmiot mechanizmów wymuszonej solidarności w ramach paktu migracyjnego.

22 Eurostat, *Enforcement of Immigration Legislation Statistics*, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement_of_immigration_legislation_statistics (dostęp: 19.10.2024).

23 Eurostat, *Enforcement of Immigration Legislation Statistics*...

4. Skąd przyjeżdżają imigranci do Europy?

Imigranci do Europy przybywają ze wszystkich kontynentów, choć największa ich liczba pochodzi z Azji (a ściślej Bliskiego Wschodu i Azji Południowej) i Afryki (rys. 6). W 2023 r. nadal najwięcej z nich wywodziło się z pogrążonej w wojnie domowej Syrii (17%).

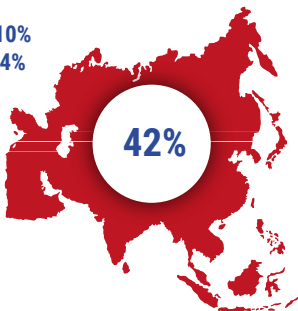
Rys. 6. Pochodzenie imigrantów wnioskujących po raz pierwszy o azyl w UE w 2023 r.

W 2023 roku złożono w UE 1 129 800 wniosków azylowych.

Aż 1 049 000 pochodziło od osób składających taki wniosek po raz pierwszy.

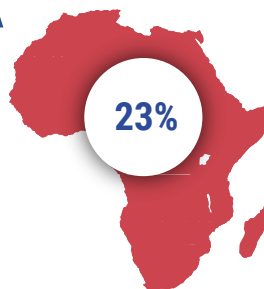
AZJA

Syria 17%
Afganistan 10%
Bangladesz 4%
Pakistan 3%
Irak 2%



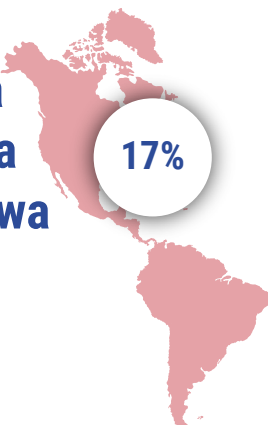
AFRYKA

Maroko 3%
Egipt 2%
Gwinea 2%
Wybrzeże Kości
Słoniowej 2%
Somalia 2%



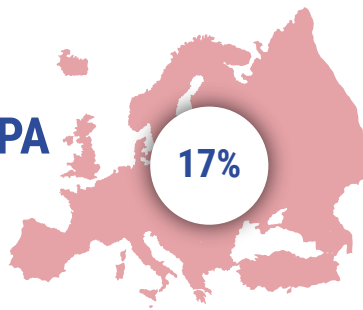
Ameryka Północna i Ameryka Południowa

Wenezuela 6%
Kolumbia 6%
Peru 2%



EUROPA

Turcja 9%
Gruzja 2%
Rosja 2%



5. Czy pakt migracyjny już obowiązuje? Dlaczego Niemcy już wysyłają migrantów do Polski?

Wszystkie akty prawne przyjęte w ramach paktu migracyjnego już obowiązują, ale państwa członkowskie mają dwa lata na przygotowanie się do wdrożenia tych rozwiązań. Nowe przepisy będą stosowane w praktyce od 2026 r. – część od 12 czerwca, część od 1 lipca.

Jednocześnie media donoszą nawet o 40 000 migrantów, których skierowanie do Polski rozważa już obecnie rząd niemiecki²⁴, jak również o procederze przewożenia i pozostawiania na terytorium Polski cudzoziemców przez niemiecką policję²⁵.

Przekazanie tych migrantów nie wynika jednak z przepisów paktu migracyjnego, a z wcześniejszych regulacji rozporządzenia Dublin III²⁶, które przewiduje odesłanie migrantów do pierwszego państwa przekroczenia granicy Unii Europejskiej. W wielu bowiem sytuacjach osoby przekraczające granicę UE, po złożeniu wniosku o ochronę azylową w pierwszym kraju granicznym, kontynuowały podróż do kraju docelowego. Zasady rozporządzenia Dublin III dotyczyły właśnie takiej sytuacji.

Pakt migracyjny wzmacnia procedury Rozporządzenia Dublin III, ułatwiając procedurę readmisji oraz dając więcej czasu na odesłanie migrantów do pierwszego kraju przekroczenia granicy UE. Z danych przedstawionych przez Straż Graniczną portalowi Interia wynika, że w 2023 r. w trybie readmisji przekazano do Polski 850 osób, zaś w pięciu pierwszych miesiącach 2023 r. – 336 osób.

6. Czym jest tak zwany mechanizm solidarności?

Mechanizm solidarności to procedura uzgadniania obligatoryjnych środków podejmowanych przez państwa członkowskie w celu wsparcia państw doświadczających problemów migracyjnych.

24 J. Krzywiecki, *Widmo wielkiej migracji z Niemiec. Berlin może wysłać Polsce tysiące osób*, Interia, 17.10.2024, <https://wydarzenia.interia.pl/tylko-w-interii/news-widmo-wielkiej-migracji-z-niemiec-berlin-moze-wyslac-polsce-,nld,7838040> (dostęp: 19.10.2024).

25 *Niemiecka policja przewiozła migrantów do Polski. Reaguje Donald Tusk*, „Rzeczpospolita”, 17.06.2024, <https://www.rp.pl/polityka/art-40649071-niemiecka-policja-przewiozla-migrantow-do-polski-reaguje-donald-tusk> (dostęp: 19.10.2024).

26 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (przekształcenie), Dz.U. L 180 z 29.06.2013.

Państwa mają do wyboru trzy rodzaje tak zwanych środków solidarnościowych, czyli form pomocy, jakie powinny zaoferować państwom znajdującym się w trudnej sytuacji migracyjnej (art. 56 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją):

- 1) relokacja imigrantów z państwa najbardziej obciążonego liczbą uchodźców i liczbą wpływających wniosków azylowych do państw mniej obciążonych pod tym względem. Minimalna liczba osób przeznaczonych do relokacji na dany rok w skali całej UE wynosi co najmniej 30 000 imigrantów (art. 12 ust. 2 lit. a rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją), przy czym Rada może ustalić wyższą liczbę. Jak wynika z danych Eurostatu, w 2023 r. w UE złożono 1 129 800 wniosków azylowych, w tym 1 049 000 wniosków złożonych po raz pierwszy, co stanowi wzrost o 18% w porównaniu z 2022 r. i o 62% w porównaniu z 2019 r., przed pandemią COVID-19²⁷;
- 2) pomoc finansowa ukierunkowana głównie na projekty związane z dziedziną migracji, zarządzania granicami i azylu lub na projekty w państwach trzecich, które to projekty mogą mieć bezpośredni wpływ na przepływy na granicach zewnętrznych lub mogą usprawnić systemy azylu, przyjmowania i migracji w danym państwie trzecim, w tym programy na rzecz wspomagane dobrowolnego powrotu i środków reintegracyjnych oraz na rzecz zwalczania handlu ludźmi lub przemytu ludzi. Minimalny próg pomocy finansowej w ramach UE wynosi co najmniej 600 mln euro (art. 12 ust. 2 lit. b rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją), przy czym Rada może ustalić wyższą pulę;
- 3) pomoc operacyjna obejmująca alternatywne środki mające na celu zwiększenie zdolności państw członkowskich w obszarze azylu, przyjmowania i powrotów oraz w wymiarze zewnętrznym.

Przykładem pomocy operacyjnej może być wysłanie służb na granice zewnętrzne UE, wysłanie sprzętu, wsparcie służb z łodzi patrolowych, które działają na Morzu Śródziemnym, oddelegowanie części strażników granicznych do pomocy w państwie mającym problemy z ochroną granicy, udzielanie porad prawnych nielegalnie przebywającym obywatelom państw trzecich w zakresie powrotu i reintegracji, wsparcie w dobrowolnym powrocie i reintegracji migrantów o nieuregulowanym statusie, wspieranie rozmów z państwami trzecimi, które mogłyby powstrzymać napływ części imigrantów, oferując im bezpieczny azyl na swoim terytorium.



Nielegalni migranci na włoskiej wyspie Lampedusa. Źródło: Shutterstock, photofilippo66.

27 European Commission, *Statistics on Migration to Europe*, 11.04.2024, https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/statistics-migration-europe_en#seeking-asylum-in-europe (dostęp: 23.10.2024).

7. Czy mechanizm solidarności jest niekorzystny dla Polski?

Mechanizm solidarności przede wszystkim oddaje ogromną władzę nad polityką relokacji migrantów Komisji Europejskiej oraz Radzie UE, decydującej większością kwalifikowaną głosów o ostatecznych zobowiązaniach państw członkowskich w jego ramach.



Prezentowany jako stanowiący wsparcie dla państw w trudnej sytuacji imigracyjnej (tzw. beneficjentów) ze strony państw znajdujących się pod tym względem w dobrym położeniu mechanizm solidarności bywa też przedstawiany jako odpowiedź na polskie wyzwanie związane w przyjęciem uchodźców z objętej wojną Ukrainy.

Pomija się przy tym fakt, że o ile migracja z Ukrainy jest okresowa i zapewne jej znaczenie zmaleje przed wejściem w życie paktu migracyjnego (w 2026 r.), o tyle migracja z Afryki, Azji i Bliskiego Wschodu ma charakter trwały i strukturalny – z tendencją wzrostową, chociażby ze względu na demografię. Tym samym Polska, prowadząca dotychczas ostrożną politykę migracyjną oraz zdecydowaną politykę graniczną, stanie się zapleczem relokacyjnym dla państw obciążonych migracją z tych właśnie kierunków.

8. Na czym będzie polegać relokacja imigrantów?

Teoretycznie w ramach relokacji państwa członkowskie nie będą po prostu przysyłać nam „swoich imigrantów”. Relokacji poddane mają być tylko dwie, „ściśle” określone grupy imigrantów, którzy niedawno przybyli do państwa członkowskiego:

- uchodźcy (u których formalnie potwierdzono, że w kraju pochodzenia grozi im prześladowanie);
- osoby ubiegające się o status uchodźcy (które twierdzą, że grozi im prześladowanie, ale nie zostało to jeszcze formalnie potwierdzone przez służby imigracyjne).

Największa będzie ta druga grupa imigrantów, gdyż przedostająca się na terytorium Unii w sposób nielegalny ogromna ich większość, chcąc uniknąć wydalenia, ubiega się o azyl.

Jak już wspomniano, rozpatrywanie dziesiątek, a czasami nawet setek tysięcy wniosków o azyl wymaga zaangażowania znacznej liczby urzędników i funkcjonariuszy oraz przeprowadzenia długotrwałych procedur. Relokacja w swej istocie polega zatem na przejęciu przez państwo członkowskie odpowiedzialności za rozpatrzenie wniosku o azyl złożony w kraju, który został zalany wnioskami tego typu.



Sceny przemocy w dzielnicy Planoise w Besançon, czerwiec 2023 r. Źródło: Wikipedia.org, Toufik-de-Planoise, https://commons.wikimedia.org/wiki/File:Violences_urbaines_Nahe1_Besançon-Planoise_29-06-2023_oufik-de-Planoise_3.jpg, CC BY-SA 4.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/>.

Relokacja osoby wnioskującej o azyl nie będzie miała więc charakteru definitywnego. W teorii Polska będzie mogła nadal taką osobę wydalić ze swojego terytorium, jeśli uzna, że nie przysługuje jej status uchodźcy, bo w kraju pochodzenia nie grozi jej prześladowanie. Jedynie uchodźców co do zasady Polska będzie musiała przyjmować zawsze (art. 68 ust. 4 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją). Jak już jednak wspomniano, istnieje też wśród migrantów ubiegających się o azyl duża grupa wysiedleńców, którym nie przysługuje status uchodźcy, lecz których prawo międzynarodowe nie pozwala odesłać do kraju pochodzenia ze względu na panującą tam sytuację (wojna, masowe prześladowania itp.).

Poza tym w praktyce, jak już wskazano, ponad 75% osób, wobec których państwa członkowskie wydają negatywne decyzje azylowe, nie zostaje wydalonych do krajów pochodzenia²⁸. Najczęściej wynika to z braku (w tym z powodu celowego zniszczenia) dowodów wskazujących na pochodzenie migranta lub z braku zgody państw pochodzenia nielegalnych imigrantów na przyjmowanie z powrotem własnych obywateli. To drugie zjawisko dotyczy głównie państw afrykańskich i muzułmańskich, stąd na przykład bardzo niski wskaźnik zrealizowanych nakazów opuszczenia Francji, na poziomie często poniżej 10% w ostatnich latach, ponieważ ogromna większość nielegalnych imigrantów przebywających na terenie Francji pochodzi właśnie z takich państw. W efekcie, relokując do Polski 50 000 migrantów w toku procedur azylowych, Unia Europejska zakłada pozostanie na terytorium Polski ponad 38 500 migrantów.

**Relokując do Polski 50 000 migrantów
w toku procedur azylowych, Unia Europejska
zakłada pozostanie na terytorium Polski
ponad 38 500 migrantów.**



Zgodnie z postanowieniami paktu migracyjnego (art. 67 ust. 2 i 9 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją) każdy relokowany imigrant – zarówno uchodźca, jak i osoba dopiero ubiegająca się o ten status – może podlegać weryfikacji. Jeśli polski kontrwywiad znajdzie podstawy świadczące o tym, że stanowi on zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego, Polska będzie mogła odmówić jego przyjęcia. Postanowienia te uznać należy jednak za pozorne mechanizmy ochronne, praktyka bowiem wskazuje, że przeprowadzenie lustracji tysięcy migrantów o nieustalonej tożsamości nie jest możliwe.

28 Eurostat, *Enforcement of Immigration Legislation Statistics...*

ZAŁOŻENIA TEORETYCZNE PAKTU VS. REALNE ZAGROŻENIA



W teorii Polska będzie mogła relokowanego imigranta wydalić ze swojego terytorium, jeśli uzna, że nie przysługuje mu status uchodźcy, bo w kraju pochodzenia nie grozi mu prześladowanie. Jedynie uchodźców co do zasady Polska będzie musiała przyjmować zawsze.

Każdy relokowany imigrant – zarówno uchodźca, jak i osoba dopiero ubiegająca się o ten status – może podlegać weryfikacji. Jeśli polski kontrwywiad znajdzie podstawy świadczące o tym, że stanowi on zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego, Polska będzie mogła odmówić jego przyjęcia.



Wśród migrantów ubiegających się o azyl istnieje duża grupa wysiedleńców, którym nie przysługuje status uchodźcy, lecz których prawo międzynarodowe nie pozwala odesłać do kraju pochodzenia ze względu na panującą tam sytuację. W praktyce ponad 75% osób, wobec których państwa członkowskie wydają negatywne decyzje azylowe, nie zostaje wydanych do państw pochodzenia.

Postanowienia te uznać należy za pozorne mechanizmy ochronne, bowiem praktyka wskazuje, że przeprowadzenie lustracji tysięcy migrantów o nieustalonej tożsamości nie jest możliwe.

9. Czy prawdą jest, że Polska będzie musiała płacić 20 000 euro kary za każdego nieprzyjętego imigranta?

Żaden przepis nie określa z góry wysokości opłat za nieprzyjmowanie imigrantów. Nic nie stoi na przeszkodzie ustalenia wyższych kwot solidarnościowego wkładu finansowego.

Podawana przez niektórych komentatorów kwota 20 000 euro wynika z podzielenia minimalnej łącznej kwoty finansowej dla państw (600 mln euro) przez minimalną pulę imigrantów podlegających relokacji (30 000).

Należy też pamiętać, że zarówno ustalanie wysokości solidarnościowego wkładu finansowego, jak i procedura ewentualnego zapewniania alternatywnych środków solidarnościowych nie są w pakcie migracyjnym ściśle określone, pozostawiono szeroką przestrzeń do swobodnej oceny i decyzji Komisji Europejskiej.

Sama wysokość solidarnościowego wkładu finansowego będzie ustalana przez Komisję Europejską indywidualnie, w zależności od potrzeb państw beneficjentów oraz liczebności populacji i PKB danego państwa (art. 66 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją).

Zważywszy na obserwowaną praktykę arbitralności w decyzjach Komisji Europejskiej, należy spodziewać się, że obok (i) realnej potrzeby wsparcia państw borykających się z problemem migracji (beneficjentów) istotne znaczenie będzie miała (ii) efektywność presji wynikającej z groźby egzekwowania płatności od państw zobowiązanych do świadczeń solidarnościowych.

Doświadczenie selektywnego wykorzystywania przez Komisję Europejską tak zwanego mechanizmu praworządności oraz jej uprawnień dotyczących rozdysponowania specjalnego funduszu odbudowy gospodarki po covidowych lockdownach wskazuje na to, że po pierwsze, presja ta będzie skutecznym narzędziem głównie wobec państw będących beneficjentami netto budżetu UE, czyli w tym przypadku państw Europy Środkowo-Wschodniej, a po drugie – będzie można ją wykorzystywać do osiągnięcia przez instytucje unijne celów ideologicznych, niezwiązanych z imigracją.



10. W jaki sposób będą ustalane zobowiązania Polski względem innych państw w zakresie polityki migracyjnej?

Każdego roku UE w trójstopniowej procedurze będzie ustalała tak zwaną pulę solidarnościową, czyli liczbę imigrantów wymagających relokacji oraz zakres pomocy finansowej i operacyjnej potrzebnej państwom w trudnej sytuacji migracyjnej. W ramach tej puli solidarnościowej będzie określana także skala wkładów, które będzie musiało wnieść każde państwo członkowskie.

PULA SOLIDARNOŚCIOWA

KĄDEGO ROKU UE W TRÓJSTOPNIOWEJ PROCEDURZE BĘDZIE USTALAŁA TAK ZWANĄ **PULĘ SOLIDARNOŚCIOWĄ**, CZYLI:

- ✓ Liczbę imigrantów wymagających relokacji
- ✓ Zakres pomocy finansowej i operacyjnej potrzebnej państwom w trudnej sytuacji migracyjnej
- ✓ Skalę wkładów, które będzie musiało wnieść każde państwo członkowskie



WYSOKOŚĆ PULI SOLIDARNOŚCIOWEJ USTALAĆ BĘDZIE KWALIFIKOWANĄ WIĘKSZOŚCIĄ GŁOSÓW RADA UE W DRODZE AKTU WYKONAWCZEGO



DZIAŁAJĄC NA WNIOSEK
KOMISJI EUROPEJSKIEJ



UWZGLĘDNIJĄC UZGODNIENIA MIĘDZY
PAŃSTWAMI NA TAK ZWANYM FORUM
WYSOKIEGO SZCZEBŁA DS. SOLIDARNOŚCI



W PROCEDURZE TEJ NIE BĘDZIE PRZYSŁUGIWAŁO PRAWO WETA.

Wysokość puli solidarnościowej ustalać będzie kwalifikowaną większością głosów Rada UE w drodze aktu wykonawczego, działając na wniosek Komisji Europejskiej oraz uwzględniając uzgodnienia między państwami podjęte na tak zwanym forum wysokiego szczebla ds. solidarności, czyli w gremium złożonym z przedstawicieli państw członkowskich, któremu przewodniczy państwo członkowskie sprawujące prezydencję w Radzie (art. 13 i art. 57 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją). W procedurze tej nie będzie przysługiwało prawo weta.

Państwa zachodniej Europy, dotknięte obecnie szczególnym kryzysem migracyjnym na skutek kilkudziesięciu lat błędnych decyzji i zaniechań, bez trudu będą określać pulę solidarnościową wbrew interesom artykułowanym przez Polskę, Węgry i ich ewentualnych sojuszników w regionie.



Uchodźcy próbują przełamać blokadę policyjną w prowizorycznym obozie w Idomeni, aby zbliżyć się do granicy z grecką Macedonią, luty 2016 r.
Źródło: Shutterstock, Giannis Papanikos.

11. Czy Polska może w jakiś sposób uchylić się od udziału w mechanizmie solidarności?

Teoretycznie każde państwo członkowskie ma możliwość skorzystania z opcji *opt-out* z mechanizmu solidarności, o ile spełni określone prawnie warunki. Polska ma zatem szanse na zwolnienie z udziału w mechanizmie solidarności, a nawet sama może ubiegać się o uzyskanie pomocy od innych państw w zaradzeniu sytuacji na granicy polsko-białoruskiej. Rozstrzygnięcia pozostają jednak w rękach większości i zależą od decyzji politycznej Rady UE, a także od zdolności negocjacyjnych polskiego rządu, który będzie musiał przekonać większość państw członkowskich o powadze sytuacji migracyjnej w Polsce.

Trzeba zaznaczyć, że sposób sformułowania kryteriów oceny sytuacji migracyjnej nie jest korzystny dla Polski. Kładzie się w nich bowiem nacisk na liczbę przyjmowanych imigrantów w danym roku i roku poprzednim oraz na liczbę wniosków azylowych do rozpatrzenia, natomiast mniejsze znaczenie ma to, ilu imigrantów dany kraj przyjął już wcześniej. Tymczasem przesilenie migracyjne związane z falą uchodźców z objętej wojną Ukrainy może być, w chwili wejścia w życie paktu migracyjnego, przeszłością.

12. Jakie warunki Polska będzie musiała spełnić, aby uzyskać zwolnienie z udziału w mechanizmie solidarności?

Decyzja o uwzględnieniu wniosku o zwolnienie z udziału w mechanizmie solidarności nie ma charakteru związanego, a uznaniowy. Podejmowana jest przez polityczny organ, jakim jest Rada UE, na podstawie rekomendacji Komisji Europejskiej.

Pakt migracyjny wskazuje na pewne przesłanki stanowiące ogólne wytyczne w tej sprawie. O zwolnienie mogą się zatem ubiegać państwa członkowskie, które same doświadczają poważnych problemów związanych z **bieżącym** napływem imigrantów.

Prawo UE dzieli państwa doświadczające takich problemów na dwie kategorie – państwa „pod presją migracyjną” (art. 61 ust. 1 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją) oraz państwa „w znaczącej sytuacji migracyjnej” (art. 62 ust. 1 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją). To one w pierwszej kolejności mają być beneficjentami mechanizmu solidarności i to one będą mogły ubiegać się także o całkowite zwolnienie z zobowiązań wynikających z tego mechanizmu.

Presja migracyjna oznacza sytuację spowodowaną przybywaniem cudzoziemców spoza UE drogą lądową, morską lub powietrzną, lub składaniem wniosków przez obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców w takiej liczbie, że stwarza to nieproporcjonalne obowiązki dla państwa członkowskiego – z uwzględnieniem ogólnej sytuacji w Unii, nawet w przypadku dobrze przygotowanego systemu azylowego, systemu przyjmowania i systemu migracyjnego – oraz wymaga natychmiastowego działania (art. 2 pkt 24 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją). Innymi słowy chodzi o nieproporcjonalne obciążenie danego państwa członkowskiego napływem cudzoziemców niebędących obywatelami UE, wymagające natychmiastowego podjęcia działań zaradczych. Przy ocenie skali obciążenia bierze się pod uwagę nie tylko punkt widzenia danego państwa, ale ogólną sytuację migracyjną w Unii, w tym skalę nielegalnych migracji między państwami członkowskimi.

Mniej poważną formą problemów migracyjnych jest **znacząca sytuacja migracyjna**. Występuje ona, gdy skumulowany efekt obecnych i poprzednich rocznych napływów cudzoziemców prowadzi do osiągnięcia granic wydolności dobrze przygotowanego systemu azylowego, systemu przyjmowania i systemu migracyjnego (art. 2 pkt 25 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją).

Krótko mówiąc, kluczowe znaczenie mają liczba przybyszy w danym roku oraz liczba wniosków o azyl, natomiast mniej ważne jest to, ilu uchodźców państwo przyjęło wcześniej.



Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej. Źródło: zrzut ekranu z: Granica_-_nagranie_8112021.MP4 [wideo], Gov.pl, *Sytuacja za wschodnią granicą*, *Materialy wideo*, <https://www.gov.pl/web/granica/materialy-wideo>, CC BY-NC-ND 3.0 PL, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/deed.pl>.

Polska obecnie ma do rozpatrzenia niewiele wniosków o azyl, a zdecydowana większość nowych imigrantów przybywających z Afryki, Azji i Ukrainy składa swoje wnioski w krajach Europy Zachodniej, co stawia je w pozycji państw pod presją migracyjną lub w znaczącej sytuacji migracyjnej.

Polski rząd, gdyby zechciał prowadzić asertywną politykę migracyjną i podjąć starania o ograniczenie zobowiązań solidarnościowych, ma pewne argumenty. Po pierwsze, od lutego 2022 r. przyjęliśmy około 957 000 uchodźców z Ukrainy²⁹. Po drugie, od 2021 r. Polska broni zewnętrznej granicy UE przed napływem nielegalnych imigrantów z terytorium Białorusi. Tylko w okresie od stycznia do czerwca 2004 r. miało miejsce 17 000 prób nielegalnego przekroczenia granicy³⁰. Co więcej, próbom tym czasami towarzyszy przemoc ze strony imigrantów, którzy niekiedy dopuszczają się fizycznej agresji wobec strażników granicznych oraz żołnierzy Wojska Polskiego stacjonujących na granicy.

29 Dane Agencji ONZ ds. Uchodźców, <https://data.unhcr.org/en/situations/ukraine> (dostęp: 16.07.2024).

30 K. Broda, *Nielegalne przekroczenia granicy z Białorusią. Ile osób próbowało przejść, ile osób pomagało?*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 10.06.2024, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/kraj/artykuly/9523848,nielegalne-przekroczenia-granicy-z-bialorusia-ile-osob-probowalo-prze.html> (dostęp: 16.07.2024).

Polski rząd będzie musiał się jednak wykazać dużą zręcznością, aby przekonać kraje członkowskie UE, że mimo niskiej liczby wniosków o azyl kwalifikuje się jako państwo pod presją migracyjną lub w znaczącej sytuacji migracyjnej. Jak to bywa w negocjacjach w Radzie UE, może to być wykorzystywane przez pozostałe państwa do wymuszenia na Polsce ustępstw w innych dziedzinach, niezwiązanych bezpośrednio z nielegalną imigracją.

POLSKA WOBEC ZOBOWIĄZAŃ SOLIDARNOŚCIOWYCH



POLSKI RZĄD, KTÓRY ZECHCIAŁBY PROWADZIĆ ASERTYWNĄ POLITYKĘ MIGRACYJNĄ I PODJĄĆ STARANIA O OGRANICZENIE ZOBOWIĄZAŃ SOLIDARNOŚCIOWYCH, MA PEWNE ARGUMENTY:

- Od lutego 2022 r. **przyjeliśmy około 957 000 uchodźców z Ukrainy.**
- Od 2021 r. Polska broni zewnętrznej granicy UE przed napływem nielegalnych imigrantów z terytorium **Białorusi**. Tylko w okresie od stycznia do czerwca miało miejsce **17 000 prób nielegalnego przekroczenia granicy.**



POLSKI RZĄD BĘDZIE MUSIAŁ SIĘ JEDNAK WYKAZAĆ DUŻĄ ZRĘCZNOŚCIĄ, ABY PRZEKONAĆ PAŃSTWA CZŁONKOWSKIE UE, ŻE MIMO NISKIEJ LICZBY WNIOSKÓW O AZYL KWALIFIKUJE SIĘ JAKO PAŃSTWO POD PRESJĄ MIGRACYJNĄ LUB W ZNACZĄCEJ SYTUACJI MIGRACYJNEJ.

13. Jak będzie wyglądać procedura ubiegania się o zwolnienie z mechanizmu solidarności?

Państwo będzie musiało złożyć stosowny wniosek do Komisji Europejskiej i Rady UE, który będzie rozpatrywany w dwóch etapach: najpierw Komisja przedstawi swoją ocenę wniosku (art. 61 ust. 3 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją), a następnie Rada UE w drodze aktu wykonawczego zdecyduje o zmniejszeniu wkładu, zwolnieniu z wkładu lub odmowie uwzględnienia wniosku (art. 61 ust. 4 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją). Z przepisów nie wynika związanie Rady oceną Komisji, a więc hipotetycznie ta pierwsza może zdecydować o uwzględnieniu wniosku państwa nawet w razie negatywnej oceny Komisji.

Wniosek państwa co do zasady powinien być szczegółowo uzasadniony, w tym zawierać:

- opis sposobu, w jaki częściowe zmniejszenie lub całkowite zwolnienie z wkładu solidarnościowego mogłoby pomóc ustabilizować sytuację;
- informację, czy deklarowany wkład mógłby zostać zastąpiony innym rodzajem wkładu solidarnościowego;
- opis sposobu, w jaki państwo członkowskie zaradzi wszelkim ewentualnym niedostatkom stwierdzonym w dziedzinie odpowiedzialności, gotowości lub odporności;
- w przypadku presji migracyjnej – należyte udokumentowane uzasadnienie istnienia i zakresu presji migracyjnej we wnioskującym państwie członkowskim (art. 61 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją), a w przypadku państwa stojącego w obliczu znaczącej sytuacji migracyjnej – należyte udokumentowane uzasadnienie dotyczące systemu azylowego, systemu przyjmowania i systemu migracji, które osiągnęły granice swojej zdolności, i opis sposobu, w jaki osiągnięcie granic zdolności tego państwa członkowskiego w danej dziedzinie wpływa na zdolność danego państwa do wywiązania się z jego zobowiązania (art. 62 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją).

Z opcji *opt-out* łatwiej skorzystać tym państwom, którym Komisja wcześniej, w drodze decyzji w ramach mechanizmu wczesnego ostrzegania, nadała status poddanego presji migracyjnej albo stojącego w obliczu znaczącej sytuacji migracyjnej (art. 11 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją).

Państwa ze statusem poddanego presji migracyjnej są zwolnione z wymogu przedstawiania szczegółowego uzasadnienia wniosku (*a contrario* z art. 61 ust. 2 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją). Z kolei państwa ze statusem stojącego w obliczu znaczącej sytuacji migracyjnej zawsze muszą przedstawić szczegółowo uzasadniony wniosek z czterema elementami wymienionymi powyżej, ale za to nie muszą udokumentować powagi swojej sytuacji migracyjnej (*a contrario* z art. 62 ust. 3 zd. 1 rozporządzenia o zarządzaniu azylem i migracją).

14. Kiedy Unia Europejska zdecyduje, czy zwolnić Polskę ze zobowiązań wynikających z mechanizmu solidarności?

Najprawdopodobniej pod koniec 2025 r. albo na początku 2026 r. W maju 2025 r. Komisja Europejska zacznie gromadzić informacje od państw członkowskich na temat ich sytuacji migracyjnej, a w październiku zakwalifikuje państwa do statusu poddanego presji migracyjnej albo stojącego w obliczu znaczącej sytuacji migracyjnej³¹.

Jak już wspomniano, opinie Komisji w tym zakresie Rada UE będzie brała pod uwagę, decydując o całkowitym lub częściowym zwolnieniu z zobowiązań. Harmonogram prac Rady UE na lata 2025–2026 nie jest jeszcze znany, więc trudno przewidzieć nawet szacunkową datę decyzji.

15. Czy za nieprzestrzeganie postanowień paktu migracyjnego przewidziane są jakieś konsekwencje?

Tak, zasadniczo każde naruszenie prawa UE może być podstawą do wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom traktatowym (art. 258 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej) oraz nałożenia przez Trybunał Sprawiedliwości UE kar finansowych na państwo (art. 260 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej).

KAŻDE NARUSZENIE PRAWA UE MOŻE BYĆ PODSTAWĄ DO:



Wszczęcia przez Komisję Europejską postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom traktatowym.



Nałożenia przez Trybunał Sprawiedliwości UE kar finansowych na państwo.

31 Komunikat Komisji Europejskiej z 12 czerwca 2024 r. z planem wdrażania paktu migracyjnego, COM(2024) 251 final, s. 2–3, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:1d7a409a-2948-11ef-9290-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF (dostęp: 16.07.2024).

16. Czy prawo Unii Europejskiej wymaga, aby Polska wpuszczała wszystkich imigrantów zgromadzonych na granicy z Białorusią?



Źródło: Adobe Stock.

Nie wymaga. Z punktu widzenia prawa UE i prawa międzynarodowego w ogóle nie istnieje coś takiego jak „prawo do imigracji”, „prawo do przekroczenia granicy” czy „prawo do ucieczki przed biedą”. Należy wyraźnie rozróżnić imigrantów ekonomicznych i uchodźców – tych pierwszych żadne państwo nie musi przyjmować, natomiast tych drugich państwo musi co do zasady przyjąć.

Polska ma prawo i obowiązek zapewnić kontrolę na granicach z państwami, które nie są członkami Unii Europejskiej. Nasze państwo było zatem uprawnione do wybudowania na granicy polsko-białoruskiej płotu z drutem kolczastym w odpowiedzi na liczne próby nielegalnego wtargnięcia na swoje terytorium.

Trudności wiążą się jednak z tym, że odróżnienie migranta ekonomicznego od uchodźcy uprawnionego do ochrony i przyjęcia w Polsce może nastąpić dopiero po zbadaniu wniosku azylowego. Stąd prawo międzynarodowe oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu podkreślają bezprawność utrudniania lub uniemożliwiania składania wniosków azylowych przez migrantów.

ETPC dopuszcza w pewnych sytuacjach praktykę tzw. push-backów, jeśli migrantom umożliwia się złożenie wniosku o azyl, a zamiast z tego skorzystać, próbują przejść przez granicę nielegalnie³². Jednakże na wniosek Komisji Europejskiej Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej w kilku decyzjach przeciw Węgrom stwierdził, że nie wolno ograniczać osobie próbującej nielegalnie przekroczyć granicę możliwości złożenia wniosku o azyl oraz że nie wolno takiej osoby przetrzymywać w zamkniętym ośrodku na czas rozpatrzenia takiego wniosku³³.

W wielu przypadkach brak możliwości przetrzymywania na dłużej w ośrodkach zamkniętych osób wnioskujących o azyl powoduje, że decyzja o udzielenie bądź nieudzielenie azylu staje się bez znaczenia, gdyż wnioskujący przebywa już nielegalnie w innym kraju UE (co grozi tym, że zostanie prędzej czy później odesłany do kraju pierwszego przekroczenia granicy z UE lub, po wejściu w życie paktu migracyjnego, do kraju jego relokacji).

W epoce masowej, prowokowanej migracji normy te stają się narzędziem w rękach podmiotów prowokujących i organizujących migracje (Federacja Rosyjska, Białoruś, organizacje dżihadystyczne, ale także mafia migracyjna).



Nielegalni imigranci szturmują granicę polsko-białorską. Źródło: zrzut ekranu z: 8.11.2021 – materiał z Kuźnicy [embed filmu KPRM z YouTube], Gov. pl, Sytuacja za wschodnią granicą, Materiały wideo, <https://www.gov.pl/web/granica/materiały-wideo>, CC BY-NC-ND 3.0 PL, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/deed.pl>.

32 *Sprawa N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii* (wnioski 8675/15 i 8697/15), wyrok Wielkiej Izby ETPC z 13 lutego 2020 r.

33 W wyroku z 17 grudnia 2020 r. w sprawie C 808/18 TSUE stwierdził, że Węgry naruszyły dyrektywy nr 2008/115, 2013/32 i 2013/33, bo wprowadziły: i) zasadę, że imigranci przybywający od strony Serbii mogą składać wnioski azylowe jedynie w jednej z dwóch stref tranzytowych w Röszke lub Tompa; ii) dzienne limity liczbowe osób wpuszczanych do tych stref; iii) automatyczną detencję imigrantów wpuszczanych do tych stref; iv) uproszczony mechanizm wydalenia nielegalnych imigrantów oraz dodatkowe warunki, od których uzależniona była możliwość pozostania na terytorium Węgier. W wyroku z 16 listopada 2021 r. w sprawie C821/19 TSUE stwierdził, że Węgry naruszyły dyrektywy nr 2013/32 i 2013/33, bo: i) wprowadziły możliwość odrzucenia wniosku o azyl z powodu nieprzewidzianego w prawie UE, tj. przybycia wnioskodawcy z kraju, w którym nie był on narażony na prześladowania lub groźbę poważnej szkody; ii) spenalizowały działania osób wspierających imigrantów przybywających z bezpiecznych krajów w składaniu niedopuszczalnych wniosków o azyl; iii) zakazały takim osobom wstępu na tereny przygraniczne.

W wyroku z 13 czerwca 2024 r. w sprawie C 123/22 TSUE nałożył na Węgry karę w wysokości 200 mln euro za niewykonanie wyroku z 17 grudnia 2020 r. oraz 1 mln euro kar dziennie do czasu wykonania wyroku.

17. Dlaczego imigranci nie mogą po prostu zostać na Białorusi?



Nielegalni imigranci na granicy polsko-białoruskiej. Źródło: Agencja informacyjna BelTA (YT), Helikopter, armatki wodne, drut kolczasty i czekanie | Co się dzieje na granicy z Polską TERAZ?, <https://www.youtube.com/watch?v=CUUKrTN7MBU>, CC BY 3.0, <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/legalcode>.

Ponieważ prawo międzynarodowe wymaga zapewnienia azylu lub ochrony tymczasowej każdemu, kto przebywa na terytorium państwa, które nie jest uznawane za tak zwany kraj bezpieczny.

Tymczasem w ocenie licznych organów międzynarodowych Białoruś nie stanowi tak zwanego kraju bezpiecznego.

Po pierwsze, traktuje imigrantów przedmiotowo, jako narzędzie w wojnie hybrydowej. Można więc powiedzieć, że grozi im niebezpieczeństwo ze strony służb białoruskich, które nie wahają się używać przemocy w celu zmuszenia ich do siłowego sforsowania granicy z Polską, Litwą lub Łotwą. Po drugie, Białoruś nie ma efektywnego systemu azylowego, bo tamtejsi urzędnicy imigracyjni nie oceniają rzetelnie wniosków o azyl, lecz kierują się przede wszystkim dyspozycjami partii rządzącej, co powoduje, że na porządku dziennym są decyzje o deportowaniu do państw oczywiście niebezpiecznych, jak Syria czy Afganistan (zob. wypowiedzi Europejskiego Trybunału Praw Człowieka³⁴, Departamentu Stanu USA³⁵ czy Human Rights Watch³⁶).

34 Wyroki ETPC z 23 lipca 2020 r., *M.K. i inni v. Polska*, § 177–178; z 8 lipca 2021 r., *D. A. i inni v. Polska*, § 63–64; z 30 czerwca 2022 r., *A.I. i inni v. Polska*, § 40–41.

35 2022 Country Reports on Human Rights Practices: Belarus, <https://www.state.gov/reports/2022-country-reports-on-human-rights-practices/belarus/> (dostęp: 16.07.2024).

36 "Die Here or Go to Poland". Belarus' and Poland's Shared Responsibility for Border Abuses, HRW, 24.11.2021, <https://www.hrw.org/report/2021/11/24/die-here-or-go-poland/belarus-and-polands-shared-responsibility-border-abuses> (dostęp: 16.07.2024).

18. Czy w razie przyłapania imigranta na nielegalnym przekroczeniu granicy służby mogą go zatrzymać i odwieźć z powrotem na Białoruś?

Służby mogą go zatrzymać, ale nie mogą go odwieźć z powrotem na Białoruś, jeśli złożył wniosek o azyl (choćby tylko w formie ustnej).

Zawrócenie imigranta do kraju, z którego przybył, stanowi tak zwany push-back (odepchnięcie), który jest zakazany przez prawo UE.

Takie rozwiązanie może być odczytywane przez wielu imigrantów jako zachęta do nielegalnego przekraczania granicy – bowiem w najlepszym razie dostaną się do państwa docelowego bez konieczności poddawania się weryfikacji, a w najgorszym wypadku złożą wniosek o azyl. W sytuacji gdy w danym okresie duża liczba osób systematycznie usiłuje sforsować granicę z naruszeniem prawa, rygorystyczny zakaz ich zawracania stanowi rozwiązanie nieracjonalne.

W świetle obecnego kryzysu migracyjnego zakaz push-backów jawi się jako ograniczenie podstawowego prawa państw do samoobrony i zapewnienia bezpieczeństwa publicznego. Stąd można przewidywać, że kolejne akty naruszenia tej normy mogą z czasem przerodzić się w polityczną inicjatywę zmian w systemie międzynarodowych gwarancji uchodźczych.

Polska byłaby szczególnie uprawniona do podniesienia tej kwestii na forum międzynarodowym. Dopóki tak się nie stanie, jak to już pokazały kolejne raporty Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex), względna pewność migrantów ekonomicznych co do tego, że po przedostaniu się na terytorium Unii Europejskiej nie będą mogli zostać wydaleny, stanowi potężny czynnik przyciągający (*pull factor*) dla kolejnych fal migracji.



**W ŚWIETLE OBECNEGO KRYZYSU MIGRACYJNEGO ZAKAZ
PUSH-BACKÓW JAWI SIĘ JAKO OGRANICZENIE PODSTAWOWEGO
PRAWA PAŃSTW DO SAMOOBRONY I ZAPEWNIENIA
BEZPIECZEŃSTWA PUBLICZNEGO.**

19. Czy prawo do azylu przysługuje także imigrantowi, który został przyłapany na próbie nielegalnego przekroczenia granicy?

Tak, nawet imigrant przyłapany na gorącym uczynku nielegalnego przekroczenia granicy może złożyć wniosek o azyl. Oczywiście to nie oznacza, że automatycznie go dostanie – aby azyl otrzymać, musi uprawdopodobnić, że w kraju pochodzenia grożą mu prześladowania.

Imigrant, który nielegalnie przekroczył granicę, musi zostać poddany tak zwanej kontroli przesiewowej, a następnie jego wniosek o azyl jest rozpatrywany w ramach „powrotowej procedury granicznej” (art. 43 ust. 1 lit. b rozporządzenia o wspólnej procedurze azylowej).

W ramach kontroli przesiewowej dokonuje się między innymi sprawdzenia stanu zdrowia (art. 12 rozporządzenia o kontroli przesiewowej), ustalenia tożsamości za pomocą dokumentów, danych biometrycznych i unijnego repozytorium danych (art. 14 rozporządzenia o kontroli przesiewowej), a także weryfikacji pod kątem zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego, obejmującej zwłaszcza sprawdzenie listów gończych, wpisów w rejestrach karnych państw UE i w bazach Interpolu (art. 15–16 rozporządzenia o kontroli przesiewowej).



Migranci przekraczający szlak bałkański z Serbii na Węgry, 24 sierpnia 2015 r. Źródło: Wikipedia.org, Gémes Sándor/SzomSzed, https://en.wikipedia.org/wiki/Illegal_immigration#/media/File:Migrants_in_Hungary_2015_Aug_003.jpg, CC BY-SA 3.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/3.0/>.

Następnie jego wniosek o azyl rozpatrywany jest w ramach tak zwanej powrotowej procedury granicznej (art. 43–54 rozporządzenia o wspólnej procedurze azylowej). Istotnym elementem tej procedury jest możliwość odmowy imigrantowi wstępu w głąb terytorium państwa (art. 43 ust. 2 rozporządzenia o wspólnej procedurze azylowej) oraz zobowiązanie go do pozostawania w wyznaczonym miejscu na granicy, w jej pobliżu lub strefach tranzytowych do czasu rozpoznania wniosku (art. 54 ust. 1 rozporządzenia o wspólnej procedurze azylowej).

Po upływie 12 tygodni od złożenia wniosku państwo musi już jednak takiego imigranta wpuścić, jeśli nie zdążyło wydać decyzji negatywnej (art. 51 ust. 2 rozporządzenia o wspólnej procedurze azylowej).

20. Komu przysługuje prawo do azylu?

Jak już wspomniano, każdemu cudzoziemcowi, który uciekł ze swojego kraju pochodzenia na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej, przysługuje prawo do azylu (art. 3 pkt 1 rozporządzenia w sprawie wspólnej procedury azylowej, por. art. 18 Karty praw podstawowych UE).

Cudzoziemiec ubiegający się o azyl musi uzasadnić swój wniosek o ochronę międzynarodową oraz w pełni współpracować z krajowymi służbami imigracyjnymi w celu ustalenia okoliczności potwierdzających obawę wspomnianego prześladowania.

Na potwierdzenie tych okoliczności cudzoziemiec powinien przedstawić dowody, przy czym mogą się one ograniczać do jego osobistych wyjaśnień, nawet niepopartych dokumentami. Prawo UE pod tym względem jest elastyczne i pozostawia krajowym służbom imigracyjnym dużą swobodę oceny, ale z zastrzeżeniem, że nie można odmówić cudzoziemcowi azylu tylko z tego powodu, że nie ma żadnych dokumentów na poparcie jego obaw (art. 4 rozporządzenia kwalifikacyjnego).

21. Czy samo złożenie wniosku o azyl daje imigrantowi jakieś prawa?

Tak, samo złożenie wniosku o azyl daje imigrantowi pięć podstawowych uprawnień:

- 1) prawo do pozostania na terytorium państwa członkowskiego do czasu rozpatrzenia wniosku (art. 10 ust. 1 rozporządzenia w sprawie wspólnej procedury azylowej);
- 2) prawo do ubiegania się o zatrudnienie w Polsce na równi z obywatelami polskimi, przy czym państwo może odroczyć przyznanie tego prawa o sześć miesięcy od momentu rejestracji wniosku o azyl (art. 17 ust. 1 dyrektywy o przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl);
- 3) dla ubogich – prawo do tak zwanych świadczeń materialnych, czyli do zakwaterowania, wyżywienia, odzieży, artykułów higieny osobistej oraz pieniędzy, talonów lub rzeczy na codzienne wydatki, zapewniające minimalny stopień samodzielności (art. 19 dyrektywy o przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl);
- 4) dla pracujących – prawo do świadczeń z zakresu ubezpieczenia społecznego na równi z obywatelami polskimi (art. 17 ust. 5 dyrektywy o przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl);
- 5) prawo do bezpłatnej opieki zdrowotnej – dla dorosłych co najmniej w zakresie nagłych przypadków, a dla dzieci w pełnym zakresie, na równi z obywatelami polskimi (art. 22 dyrektywy o przyjmowaniu osób ubiegających się o azyl).

22. Czy prawo Unii Europejskiej przyznaje imigrantom większe prawa niż obywatelom polskim?

Nie, w niektórych przypadkach imigranci mają takie same uprawnienia (jak w przypadku ubezpieczenia społecznego czy opieki zdrowotnej dla dzieci), a niekiedy przysługują im mniejsze uprawnienia niż obywatelom polskim (jak w przypadku świadczeń socjalnych, które przysługują im wyłącznie wtedy, gdy sami są niezdolni do utrzymania się, tymczasem Polakom przysługuje wiele świadczeń niezależnych od sytuacji finansowej, jak na przykład 800+).



Migranci zgromadzeni w centrum logistycznym po białoruskiej stronie granicy. Źródło: Shutterstock, Djordje Kostic.

23. Czy wpuszczanie każdego imigranta na terytorium państwa jeszcze przed rozpatrzeniem jego wniosku o azyl nie jest ryzykowne?

Tak, jest ryzykowne. Małą liczbę wnioskodawców można byłoby wpuścić bez większego ryzyka, gromadząc ich na czas niezbędnego i zindywidualizowanego postępowania w ośrodkach detencyjnych. Jednak dłuższe przetrzymywanie jest kwestionowane w trwających postępowaniach przed Europejskim Trybunałem Praw Człowieka³⁷, zaś arbitralne i masowe umieszczanie migrantów składających wnioski azylowe w ośrodkach detencyjnych narusza zakaz arbitralnego pozbawienia wolności³⁸.

37 Ponad 30 postępowań przeciwko Polsce, Litwie i Łotwie, w tym *Sprawa C. O. C. G. i inni przeciwko Litwie* (wniosek nr 17764/22).

38 TSUE orzekł w dniu 30.06.2022, że prawo UE stoi na przeszkodzie przepisom, zgodnie z którymi w przypadku masowego napływu obywateli państw trzecich osoba ubiegająca się o azyl może zostać zatrzymana wyłącznie na tej podstawie, że przebywa nielegalnie (C-72/22 PPU), <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?mode=DOC&pageIndex=0&docid=261930&part=1&doclang=EN&text=&dir=&occ=first&cid=1810519> (dostęp: 21.10.2024).

Przy dużej liczbie wnioskodawców państwo zmuszone jest zatem wpuszczać imigrantów na słowo honoru – wskazują oni Urzędowi do Spraw Cudzoziemców swoje tymczasowe miejsce zamieszkania oraz zobowiązują się pozostawać do dyspozycji do czasu wydania decyzji.

W razie decyzji odmownej zobowiązują się do opuszczenia terytorium państwa. W praktyce jednak nic nie powstrzymuje imigranta od złamania słowa, opuszczenia wskazanego miejsca zamieszkania i przeniesienia się do innej części kraju albo do innego państwa członkowskiego UE.



Nielegalni imigranci szturmują granicę polsko-białorską. Źródło: zrzut ekranu z: Kuźnica_08_11_2021_1.mp4 [wideo], Gov.pl, Sytuacja za wschodnią granicą, Materiały wideo, <https://www.gov.pl/web/granica/materiały-wideo>, CC BY-NC-ND 3.0 PL, <https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/3.0/pl/deed.pl>.

Już w 2023 r. Instytut Ordo Iuris przygotował analizę, w której zwracał uwagę na ryzyko nadużyć w postaci kaskadowego składania wniosków o azyl przez imigrantów ekonomicznych, którzy mimo świadomości niespełnienia przesłanek udzielenia ochrony międzynarodowej będą o nią występowali, licząc na wpuszczenie na terytorium państwa członkowskiego.

Mając na względzie to, że przy dużej liczbie wnioskodawców większość z nich przebywa w prywatnych miejscach zamieszkania na terytorium państwa (z uwagi na ograniczoną liczbę miejsc w ośrodkach detencyjnych dla imigrantów), poza kontrolą służb krajowych, Instytut wyrażał obawę, że wielu z nich rozproszy się po całym państwie lub wyjedzie do innego państwa członkowskiego, nie czekając na rozpoznanie wniosku³⁹. I tak to się w praktyce dzieje od lat we wszystkich krajach UE. Warto też przypomnieć, że nielegalni imigranci brali udziału w krwawych zamachach islamistycznych, które miały miejsce w Europie Zachodniej po 2015 r. (wśród najbardziej krwawych były zamachy: w Paryżu w listopadzie 2015 r., w Brukseli w marcu 2016 r., w Nicei w lipcu 2016 r. czy na świątecznym targu w Berlinie w grudniu 2016 r.).

39 Zob. analizę Instytutu Ordo Iuris: *System azylowo-imigracyjny Unii Europejskiej de lege lata i de lege ferenda – od zasady Dublin III po wymuszoną solidarność. Analiza Ordo Iuris*, Warszawa 2023, s. 37–38, https://ordoiuris.pl/sites/default/files/inline-files/Analiza_mechanizmu_relokacji_migranto%CC%81w_w_UE.pdf (dostęp: 13.07.2024).

24. Czy istnieją wyjątki od reguły wpuszczania na terytorium państwa każdego imigranta, który złoży wniosek o azyl?

Tak. Państwo nie musi wpuszczać takiego imigranta na swoje terytorium, jeśli:

- jego wniosek o azyl został rozpatrzony negatywnie w jednym państwie członkowskim, a on złożył kolejny wniosek oparty na tych samych okolicznościach w drugim państwie członkowskim, względnie złożył kolejny wniosek w tym samym państwie członkowskim wyłącznie w celu spowolnienia postępowania;
- jeśli jest ścigany przez jakiekolwiek państwo z powodu popełnienia przestępstwa: został poddany ekstradycji, jest objęty europejskim nakazem aresztowania albo nakazem aresztowania wystawionym przez Międzynarodowy Trybunał Karny;
- stanowi zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego (art. 10 ust. 4 i art. 56 rozporządzenia w sprawie wspólnej procedury azylowej).

PAŃSTWO NIE MUSI WPUSZCZAĆ IMIGRANTA, JEŚLI:



Jego wniosek o azyl został rozpatrzony negatywnie w jednym państwie członkowskim, a on złożył kolejny wniosek oparty o te same okoliczności w drugim państwie członkowskim, względnie złożył kolejny wniosek w tym samym państwie członkowskim wyłącznie w celu spowolnienia postępowania.



Jest on ścigany przez jakiekolwiek państwo z powodu popełnienia przestępstwa: został poddany ekstradycji, jest objęty europejskim nakazem aresztowania albo nakazem aresztowania wystawionym przez Międzynarodowy Trybunał Karny.



Stanowi on zagrożenie dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego (art. 10 ust. 4 i art. 56 rozporządzenia w sprawie wspólnej procedury azylowej).

Ocena tych przesłanek nie jest jednak uznaniowa. Każda odmowa musi zostać przez państwo należycie uzasadniona, zwłaszcza w przypadku przesłanki zagrożenia dla porządku publicznego lub bezpieczeństwa narodowego, która pozwala odmówić przyjęcia imigranta podejrzanego o działalność przestępczą, szpiegowską czy terrorystyczną. Jak już wspomniano, wymaga to znaczącego zaangażowania krajowego kontrwywiadu i wywiadu.

25. Czy można „zawiesić” rozpoznawanie wniosków azylowych?



Gov.pl, https://pl.wikipedia.org/wiki/Donald_Tusk#/media/Plik:Donald_Tusk_KPRM_HQ.jpg, CC BY 3.0 pl, <https://creativecommons.org/licenses/by/3.0/pl/deed.en>.

W październiku 2024 r. Donald Tusk zapowiedział „czasowe zawieszenie wniosków azylowych”, argumentując, że „prawo do azylu jest w tej wojnie instrumentalnie wykorzystywane i nie ma nic wspólnego z prawami człowieka”⁴⁰. Powołał się przy tym na ustawę fińską z połowy 2024 r.

Należy jednak mieć na uwadze, że o ile w świetle prawa międzynarodowego dopuszczalne jest czasowe zawieszenie procedowania wniosków azylowych, szczególnie w trakcie nadzwyczajnego kryzysu migracyjnego – nie oznacza to jednak powstrzymania migracji. Wstrzymanie dotyczy bowiem jedynie procedury prowadzącej do udzielania lub od-

mowy udzielania ochrony azylowej uchodźcom, nie zaś obowiązku udzielenia tak zwanej tymczasowej ochrony każdemu migrantowi, który na granicy państwowej zażąda rozpoznania swego wniosku azylowego.

40 D. Tusk [@donaltdusk], Czasowe zawieszenie wniosków..., Twitter, wpis z dnia 13.10.2024, <https://x.com/donaltdusk/status/1845458550308356424> (dostęp: 20.10.2024). Pełna treść wpisu: „Czasowe zawieszenie wniosków azylowych wprowadzono w maju w Finlandii. Jest odpowiedzią na wojnę hybrydową wypowiedzianą całej Unii (w tym przede wszystkim Polsce) przez reżimy w Moskwie i Mińsku polegającej na organizowaniu masowych przerzutów ludzi przez nasze granice. Prawo do azylu jest w tej wojnie instrumentalnie wykorzystywane i nie ma nic wspólnego z prawami człowieka. Kontrola granic i bezpieczeństwo terytorialne Polski jest i będzie naszym priorytetem. Nasze decyzje i działania będą temu bezwzględnie podporządkowane”.

Wszelkie arbitralne i masowe wstrzymanie napływu migrantów przez granicę państwową stanowi naruszenie gwarancji wynikających z traktatowego systemu prawa uchodźczego. Bez wypracowania międzynarodowego porozumienia o (niewątpliwie koniecznej!) modyfikacji prawa uchodźczego skuteczna ochrona przed masową migracją nie będzie możliwa.

Problem dopuszczalności bardziej zdecydowanego zawieszenia gwarancji wynikających z międzynarodowego systemu prawa uchodźczego w sytuacji stosowania „broni masowej migracji”⁴¹ stanowił w przeszłości przedmiot analiz i rekomendacji Instytutu Ordo Iuris⁴² oraz poddawany był dyskusji podczas międzynarodowego seminarium „Odpowiedź prawa międzynarodowego na «Broń masowej migracji»”⁴³.

Prawo międzynarodowe nie zawiera traktatowego potwierdzenia prawa państw do zawieszenia ich obowiązków wynikających z międzynarodowych, traktatowych gwarancji praw uchodźców. Jednak zarówno doktryna, jak i praktyka prawa międzynarodowego wskazują na powszechne przyjęcie, że prawo do częściowego, czasowego i proporcjonalnego zawieszenia⁴⁴ tych gwarancji wynika między innymi z art. 8 i 9⁴⁵ genewskiej konwencji dotyczącej statutu uchodźców z 28 lipca 1951 r. Skutkiem owego zawieszenia nie jest jednak prawo do push-backów (odepchnięć) migrantów na granicy ani prawo do zautomatyzowanego zaprzestania przyjmowania uchodźców, a jedynie prawo do wdrożenia czasowych środków zastępczych, zapewniających migrantom alternatywną formę czasowej ochrony w okresie nadzwyczajnym (kryzys migracyjny).

W sytuacjach skrajnych prawo do całkowitego albo bliskiego całkowitemu powstrzymania przyjmowania wniosków uchodźczych z powodu nadużycia gwarancji uchodźczych przez państwo trzecie w celu wywarcia presji migracyjnej może być rozważane w kategorii naturalnego prawa do samoobrony, upoważniającego każde państwo do zastosowania środków koniecznych do utrzymania pokoju i bezpieczeństwa.

W związku z tym postulowana powinna być stosowna zmiana systemu traktatowych gwarancji uchodźczych, aby wyraźnie dopuścić szersze spektrum instrumentów zawieszenia.

41 K.M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration...*

42 *System azylowo-migracyjny Unii Europejskiej...*, https://ordoiuris.pl/sites/default/files/inline-files/Analiza_mechanizmu_relokacji_migranta%CC%81w_w_UE.pdf (dostęp: 20.10.2024).

43 *Odpowiedź prawa międzynarodowego na „Broń masowej migracji” – seminarium z udziałem ekspertów*, Ordo Iuris, 26.11.2021, <https://ordoiuris.pl/dzialalnosc-miedzynarodowa/odpowiedz-prawa-miedzynarodowego-na-bron-masowej-migracji-seminarium-z> (dostęp: 20.10.2024).

44 Podsumowanie dopuszczalności stosowania środków tymczasowych, w tym ochrony czasowej, można znaleźć m.in. w: A. Edwards, *Temporary Protection, Derogation and the 1951 Refugee Convention*, „Melbourne Journal of International Law” 2012, Vol. 13, nr 2; D. Turkozu, *Two Sides of the Same Coin: Temporary Protection as a Practical but Unsettled Concept*, „Die Friedens-Warte” 2017–2019, Vol. 92, nr 3/4.

45 Art. 9 Konwencji genewskiej z 1951 r. stanowi, że „żadne z postanowień niniejszej Konwencji nie pozbawia Umawiającego się Państwa w czasie wojny lub w razie zaistnienia innych poważnych i wyjątkowych okoliczności prawa do podjęcia tymczasowo w stosunku do określonej osoby środków, które uważa za niezbędne dla bezpieczeństwa narodowego, zanim wspomniane Umawiające się Państwo uzna, że osoba ta istotnie jest uchodźcą i że dalsze stosowanie wspomnianych środków wobec niej jest niezbędne ze względu na bezpieczeństwo narodowe”.

W reakcji na zapowiedzi Donalda Tuska kilkadziesiąt organizacji społecznych wystosowało do szefa rządu list otwarty, zwracając uwagę na niedopuszczalność zawieszenia wniosków azylowych⁴⁶. Odmiennej opinii wyraziła Ursula von der Leyen, która podczas konferencji prasowej po szczycie UE stwierdziła, że „jeśli środki podejmowane przez kraje członkowskie są proporcjonalne i tymczasowe, są one zgodne z prawem”⁴⁷. W konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej z 17 października 2024 r. wskazano, że „Rosja i Białoruś, ani żaden inny kraj, nie mogą nadużywać naszych wartości, w tym prawa do azylu, i podważać nasze demokracje. Rada Europejska wyraża solidarność z Polską i państwami członkowskimi stojącymi przed tymi wyzwaniami. Wyjątkowe sytuacje wymagają odpowiednich środków (...) [Rada Europejska] potwierdza swoje zobowiązanie do przeciwdziałania instrumentalizacji migrantów do celów politycznych (...) Ponadto należy rozważyć nowe sposoby zapobiegania i przeciwdziałania nielegalnej migracji, zgodnie z prawem unijnym i międzynarodowym”⁴⁸.



Ursula von der Leyen. Źródło: European Parliament / flickr.com, https://www.flickr.com/photos/european_parliament/53866532691, CC BY 2.0, <https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>.

Nie ulega wątpliwości, że powyższymi komunikatami Unia Europejska nie potwierdza możliwości odmowy przyjmowania wniosków uchodźczych lub prawa Polski do fizycznego, masowego zatrzymania migrantów na granicy. Stanowisko UE należy odczytywać jedynie jako potwierdzenie możliwości czasowego zastąpienia procedur azylowych ochroną tymczasową.

Podsumowując, prawo międzynarodowe w obecnym kształcie przewiduje jedynie możliwość czasowego zastąpienia rozpoznawania wniosków azylowych ofertą innej formy tymczasowej ochrony. Wyzwaniem stojącym przed państwami dotkniętymi kryzysem „broni masowej migracji” jest

46 Amnesty International wraz z innymi organizacjami apeluje do Premiera ws. zawieszenia prawa do azylu, Amnesty International, 14.10.2024, <https://www.amnesty.org.pl/amnesty-international-wraz-z-innymi-organizacjami-apeluje-do-premiera-ws-zawieszenia-prawa-do-azylu/> (dostęp: 20.10.2024).

47 P. Pacuła, Szefowa KE przystaje na polską propozycję tymczasowego zawieszenia prawa do azylu, Oko.press, 18.10.2024, <https://oko.press/szefowa-ke-przystaje-na-polska-propozycje> (dostęp: 20.10.2024).

48 Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej z dnia 17 października 2024 r., pkt. 38 i 39, <https://www.consilium.europa.eu/media/2pebc-cz2/20241017-euco-conclusions-en.pdf> (dostęp: 20.10.2024).

doprowadzenie do stosownych zmian w międzynarodowym⁴⁹, traktatowym systemie gwarancji uchodźczych, tak aby zobowiązania państw stron nie mogły zostać wykorzystane jako środek ich destabilizacji.

Taka systemowa zmiana stanowiłaby nie tylko zabezpieczenie interesów państw stron, ale także regulowałaby w sposób przewidywalny okoliczności odstąpienia od realizacji gwarancji uchodźczych w sytuacjach nadzwyczajnych.

SKUTECZNA OCHRONA W ZWIĄZKU Z KRYZYSEM „BRONI MASOWEJ MIGRACJI”



Wyzwaniem stojącym przed państwami dotkniętymi kryzysem „broni masowej migracji” jest doprowadzenie do zmian w międzynarodowym, traktatowym systemie gwarancji uchodźczych, tak aby zobowiązania państw-stron nie mogły być wykorzystane jako środek ich destabilizacji.



**BEZ WYPRACOWANIA MIĘDZYNARODOWEGO
POROZUMIENIA O (NIEWĄTPLIWIE KONIECZNEJ)
MODYFIKACJI PRAWA UCHODŹCZEGO SKUTECZNA
OCHRONA PRZED MASOWĄ MIGRACJĄ NIE BĘDZIE
MOŻLIWA!**

49 W tym kierunku: J.F. Durieux, J. McAdam, *Non-Refoulement through Time: The Case for a Derogation Clause to the Refugee Convention in Mass Influx Emergencies*, „International Journal of Refugee Law” 2004, Vol. 16, No. 1.

26. Czy instytucje unijne zasługują na nasze zaufanie w dziedzinie walki z nielegalną imigracją?

Pakt migracyjny, stanowiący kolejny etap przenoszenia na poziom unijny większych kompetencji w sferze walki z nielegalną imigracją, rodzi poważne zastrzeżenia.

Rezygnacja z suwerenności decyzyjnej w tym obszarze prowadzić będzie do ograniczenia możliwości zmiany polityki migracyjnej państw członkowskich pod wpływem opinii publicznej i krajowych procedur demokratycznych.

Praktyka działania instytucji unijnych, jak również cytowane wcześniej założenia paktu migracyjnego sprowadzają się nie tyle do walki z nielegalną imigracją, ile do próby „zarządzania” tym zjawiskiem, które w oczach Komisji Europejskiej (jak i wielu polityków Europy Zachodniej) jawi się jako coś nie tylko nieuniknionego, ale nawet pożądanego.

INSTYTUCJE UNIJNE A NIELEGALNA IMIGRACJA



Założenia paktu migracyjnego i praktyka działania instytucji unijnych sprowadzają się nie tyle do walki z nielegalną imigracją, co do próby „zarządzania” tym zjawiskiem.



**W OCZACH KOMISJI EUROPEJSKIEJ (JAK I WIELU
POLITYKÓW EUROPY ZACHODNIEJ) NIELEGALNA IMIGRACJA
JAWI SIĘ JAKO COŚ NIE TYLKO NIEUNIKNIONEGO,
ALE NAWET POŻĄDANEGO.**

Poprzedni dyrektor wykonawczy Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej Frontex w latach 2015–2022, Fabrice Leggeri wskazywał, że od pani komisarz UE ds. wewnętrznych Ylvy Johansson usłyszał w 2019 r.: „Migranci przybywają do nas z miłości, a Pana zadaniem jest ich przyjąć. Europa jest starzejącym się kontynentem i czy nam się to podoba, czy nie, musimy ich przyjąć”⁵⁰. Ostatecznie F. Leggeri musiał pożegnać się ze stanowiskiem z powodu oskarżeń ze strony Parlamentu Europejskiego i Komisji Europejskiej o aktywne poparcie przez Frontex polityki push-backów prowadzonej przez niektóre państwa na granicach zewnętrznych Unii (między innymi przez Grecję).



Źródło: Wikipedia.org, European Parliament, [https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Ylva_Johansson#/media/File:Hearings_Ylva_Johansson_\(Sweden\)_Home_affairs_\(48826433018\)_\(cropped\).jpg](https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Ylva_Johansson#/media/File:Hearings_Ylva_Johansson_(Sweden)_Home_affairs_(48826433018)_(cropped).jpg), CC BY 2.0, <https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>.

„Migranci przybywają do nas z miłości [...]. Europa jest starzejącym się kontynentem i czy nam się to podoba, czy nie, musimy ich przyjąć”.

Słowa Ylvy Johansson przytoczone przez Fabrice'a Leggeriego, dyrektora agencji UE do ochrony granic Frontex w latach 2015–2022.

Parlament Europejski długo blokował porozumienie zawarte w 2023 r. przez włoską premier Giorgię Meloni oraz przewodniczącą Komisji Europejskiej Ursulę von der Leyen z Tunezją w sprawie udzielania temu krajowi wsparcia finansowego ze strony Unii Europejskiej w zamian za zwiększone wysiłki na rzecz zatrzymania migrantów wypływających do Włoch. Parlament Europejski zgłaszał (i zgłasza nadal) zastrzeżenia do tego porozumienia ze względu na zbyt niskie jego zdaniem standardy demokracji, praworządności i praw człowieka w tym kraju, aby można było tam zatrzymywać migrantów. Taka argumentacja może przyczynić się w przyszłości do uniemożliwienia niezbędnych, szerokich deportacji nielegalnych imigrantów do ich krajów pochodzenia czy do krajów tranzytowych, jeśli to instytucje unijne miałyby mieć głos decydujący w tej materii.

Poprzednik Szwedki Ylvy Johansson na stanowisku komisarza UE ds. wewnętrznych, Grek Dimitris Awramopoulos powiedział w marcu 2017 r. na Uniwersytecie w Genewie, że „Europa będzie potrzebowała 6 milionów imigrantów” i dlatego Komisja zamierza „otworzyć biura na południowym wybrzeżu Morza Śródziemnego i w Zachodniej Afryce. To najlepsza metoda walki

50 O. Bault, *Powstrzymać szkodliwą aktywność Komisji Europejskiej w sprawie migracji*, „Do Rzeczy”, 3.03.2024, <https://dorzeczy.pl/opinie/557118/rozmowa-z-bylym-szefem-frontexu-powstrzymac-szkodliwa-aktywnosc-ke.html> (dostęp: 19.07.2024).

z przemytnikami”⁵¹. Następnie, w grudniu 2017 r., opublikował w portalu Politico artykuł, w którym tłumaczył, że nielegalni „migranci tu zostaną” oraz że „nie możemy i nigdy nie będziemy w stanie powstrzymać migracji”, a zatem powinniśmy „wspólnie zmienić nasz sposób myślenia”⁵².



Źródło: Wikipedia.org, DoD Photo By Glenn Fawcett, https://pl.wikipedia.org/wiki/Dimitris_Avramopoulos#/media/Plik:Dimitris_Avramopoulos_at_the_Pentagon_April_2012.jpg, domena publiczna.

„Europa będzie potrzebowała 6 milionów imigrantów”.

„Nie możemy i nigdy nie będziemy w stanie powstrzymać migracji”.

Dimitris Avramopoulos

W czerwcu 2018 r. druga wiceprzewodnicząca Komisji Europejskiej, będąca zarazem wysokim przedstawicielem Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa, Włoszka Federica Mogherini przestrzegała na szczycie UE–G5 Sahel w Brukseli przed próbami zatrzymania imigracji, gdyż „niektóre sektory gospodarki w Europie bez imigracji przestałyby po prostu funkcjonować z dnia na dzień”⁵³.



Źródło: Wikipedia.org, https://commons.wikimedia.org/wiki/Category:Federica_Mogherini#/media/File:Federica_Mogherini_Official.jpg, CC BY 2.0, <https://creativecommons.org/licenses/by/2.0/>.

„[...] niektóre sektory gospodarki w Europie bez imigracji przestałyby po prostu funkcjonować z dnia na dzień”.

Federica Mogherini

51 A. Allemand, „L'Europe va avoir besoin de 6 millions d'immigrés”. Le commissaire européen Dimitris Avramopoulos était à Genève ce lundi soir. Rencontre avec un “minister” en pleine crise de l'UE, „TdG”, 7.03.2017, <https://www.tdg.ch/leurope-va-avoir-besoin-de-6-millions-dimmigres-873972586724> (dostęp: 19.07.2024).

52 D. Avramopoulos, *Europe's Migrants Are Here to Stay*, Politico, 18.12.2017, <https://www.politico.eu/article/europe-migration-migrant-s-are-here-to-stay-refugee-crisis/> (dostęp: 19.07.2024).

53 C. Cartaldo, *Mogherini: "No fermare migrazioni ma combattere traffici"*, „Il Giornale”, 18.06.2018, <https://www.ilgiornale.it/news/cronache/mogherini-non-si-fermino-migrazioni-1542493.html> (dostęp: 19.07.2024).

Warto też przypomnieć słowa byłego komisarza europejskiego Petera Sutherlanda wypowiedziane w 2012 r. przed komisją brytyjskiej Izby Lordów. Peter Sutherland, będący wówczas prezesem banku Goldman Sachs, przewodniczącym europejskiej sekcji Komisji Trójstronnej i Specjalnym Przedstawicielem Sekretarza Generalnego ONZ ds. Migracji i Rozwoju stwierdził, że Unia Europejska powinna, między innymi za pomocą masowej imigracji (legalnej i nielegalnej), „zrobić wszystko, aby podkopać «jednolitość» państw członkowskich i ich poczucie odrębności. Powiedział też, że imigracja jest „istotnym czynnikiem dynamiki wzrostu gospodarczego”, „jakkolwiek może być ciężko to wyjaśnić obywatelom”⁵⁴.



Źródło: Wikipedia.org (uploaded by Badzil), https://pl.wikipedia.org/wiki/Peter_Sutherland#/media/Plik:Peter-Sutherland-2011.jpg, CC BY-SA 2.0, <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/2.0/>.

„Unia Europejska [...] powinna zrobić wszystko, aby to [poczucie jednolitości i odrębności od innych] podkopać”.

Imigracja jest „istotnym czynnikiem dynamiki wzrostu gospodarczego [...]”, „jakkolwiek może być ciężko to wyjaśnić obywatelom”.

Peter Sutherland

54 B. Wheeler, *EU Should 'Undermine National Homogeneity' Says UN Migration Chief*, BBC, 21.06.2012, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-18519395> (dostęp: 19.07.2024).

Biogram autora



Jerzy Kwaśniewski

Absolwent Wydziału Prawa i Administracji Uniwersytetu Warszawskiego, stypendysta na Uniwersytecie Kopenhaskim (międzynarodowe prawo handlowe, prawo konstytucyjne porównawcze), ukończył kursy organizowane przez Centrum Etyki i Kultury Uniwersytetu Notre Dame, Katolicki Uniwersytet Leuven. Prezes Zarządu i współzałożyciel Instytutu Ordo Iuris, Przewodniczący Rady Fundacji. Twórca Centrum Interwencji Procesowej Instytutu. Adwokat i partner zarządzający w Kancelarii Parchimowicz & Kwaśniewski. Posiada wieloletnie doświadczenie w postępowaniach cywilnych i karnych z zakresu ochrony praw i wolności obywatelskich, praw rodziny oraz praw dziecka.

Od 2021 r. polska granica z Białorusią, stanowiąca zarazem granicę Unii Europejskiej, została poddana bezprecedensowej presji migracyjnej. Kolejne fale migracji prokurowane były przez władze białoruskie oraz rosyjskie, zmierzające w ten sposób do otworzenia nowego kanału masowej migracji z Bliskiego Wschodu i Afryki do Unii Europejskiej. Owa „broń masowej migracji” stanowi zjawisko, które opisać można jako nadużycie międzynarodowych zobowiązań traktatowych w sprawie gwarancji uchodźczych, w celu destabilizacji państw padających ofiarą zastosowania owej broni. Współczesne prawo międzynarodowe nie oferuje łatwych narzędzi radzenia sobie z nowym zagrożeniem.

Przyjęty w tych okolicznościach przez Unię Europejską tak zwany pakt migracyjny, czyli zespół 10 aktów prawnych przygotowanych przez Komisję Europejską, nie rozwiązuje tych problemów poprzez skuteczną ochronę granic, lecz stanowi wyraz determinacji w dążeniu do stworzenia szybkich, płynnych procesów migracyjnych w przekonaniu o nieuniknionym charakterze masowej migracji i jej pozytywnym wpływie na europejskie społeczeństwo, gospodarkę i kulturę. W efekcie, wejście w życie paktu prowadzić będzie do sprawniejszej legalizacji migracji oraz równiejszej dystrybucji ciężarów związanych z przyjęciem milionów nielegalnych imigrantów pomiędzy państwa członkowskie w ramach mechanizmu solidarności.

Celem niniejszego raportu jest przybliżenie czytelnikowi regulacji zbiorczo nazwanych „paktem migracyjnym”, a także powiązanie ich z konkretnymi uwarunkowaniami polskimi. Raport stanowi również głos na rzecz podjęcia przez polski rząd oraz rządy innych krajów dotkniętych prowokowanym kryzysem migracyjnym (lub też „bronią masowej migracji”) starań o aktualizację międzynarodowego systemu gwarancji uchodźczych, tak aby zobowiązania państw stron nie mogły być wykorzystywane jako środek ich destabilizacji.

ISBN 978-83-68211-15-3



9 788368 211153

WESPRZYJ ORDO IURIS



INSTYTUT NA RZECZ KULTURY PRAWNEJ ORDO IURIS

www.ordoiuris.pl