



ODZYSKAĆ KONTROLĘ: RENACJONALIZACJA POLITYKI MIGRACYJNEJ I AZYŁOWEJ UE

ODZYSKAĆ KONTROLĘ:
RENACJONALIZACJA
POLITYKI MIGRACYJNEJ
I AZYŁOWEJ UE

Autorzy

Rodrigo Ballester
Viktor Marsai
Róbert Gönczi
Yann Caspar

We współpracy z Jerzym Kwaśniewskim
Specjalne podziękowania dla Giovanni Micalef

Tłumaczenie

Olivier Bault
Patryk Ignaszczak

Redakcja (do s. 28)

Agnieszka Bernacińska
Monika Radecka

Projekt graficzny raportu

Ursines – Agencja Kreatywna. Błażej Zych
www.ursines.pl

ISBN (druk) 978-83-68211-95-5
ISBN (e-book) 978-83-68211-94-8

Zdjęcie okładkowe: DALL-E (OpenAI)

CIP - Biblioteka Narodowa

Odzyskać kontrolę : renacjonalizacja polityki
migracyjnej i azylowej UE / [autorzy Rodrigo
Ballester, Viktor Marsai, Róbert Gönczi, Yann
Caspar ; we współpracy z Jerzym Kwaśniewskim].
- Budapeszt : Mathias Corvinus Collegium
: Migrációkutató Intézet ; Warszawa : Instytut
na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, © 2026

Opublikowane przez

Mathias Corvinus Collegium
ul. Tas Vezér 3 | 1113 Budapeszt | Węgry



Migration Research Institute
ul. Tas Vezér 3-7 | 1113 Budapeszt | Węgry
Telefon: +36 (30) 961 9472



Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
Plac Bankowy 2 | 00-095 Warszawa | Polska
Telefon: +48 793 569 815

ODZYSKAĆ KONTROLĘ: **RENACJONALIZACJA** **POLITYKI MIGRACYJNEJ** **I AZYŁOWEJ UE**

Wydawcy



MIGRÁCIÓKUTATÓ
INTÉZET



ODZYSKAĆ KONTROLĘ:

Renacjonalizacja polityki migracyjnej i azylowej UE

Trzydzieści lat porażek: kryzys migracyjny w sercu Europy

Niniejszy raport dowodzi, że jedynym realnym wyjściem z sytuacji jest gruntowne przywrócenie równowagi w zakresie kompetencji: odebranie ich Unii Europejskiej i zwrócenie państwom członkowskim. Prezentowana diagnoza ujawnia strukturalne słabości unijnej polityki migracyjnej i azylowej, jako remedium wskazując renacjonalizację obejmującą przywrócenie suwerenności narodowej i zasady odpowiedzialności demokratycznej decydentów przy jednoczesnym umożliwieniu skutecznej kontroli granic. Obecne ramy funkcjonowania UE przyniosły paraliż z^amiast rozwiązań. Dysfunkcje tego systemu można podzielić na kilka wzajemnie powiązanych kategorii, które wskazano poniżej.

Diagnoza: główne niepowodzenia polityki migracyjnej i azylowej UE

1. Aktywizm sędziowski

Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) wielokrotnie rozszerzał kompetencje UE i prawa migrantów, ograniczając w tym zakresie kompetencje państw członkowskich. TSUE – poczynając od redefiniowania systemu dublińskiego, po egzekwowanie kwot relokacyjnych – działa jak ustawodawca, a nie jak organ sądowiczy.

2. Międzynarodowe kaftany bezpieczeństwa

Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC) oraz Protokół z 1967 r. do Konwencji genewskiej nakładają na państwa szerokie obowiązki w zakresie zasady *non-refoulement*. Te przepisy, interpretowane dynamicznie, czynią pod względem prawnym skuteczną kontrolę graniczną niepewną, jeśli nie wręcz niemożliwą.

3. Niepewność co do legalności kontrolowania granic

Przepisy UE i prawo międzynarodowe sankcjonują zasadę *non-refoulement*; w rezultacie wywiązywanie się przez strażników granicznych ze swoich obowiązków jest trudne, jeśli nie wręcz niemożliwe. Nielegalni migranci, przemytnicy i handlarze ludźmi wykorzystują tę niepewność dotyczącą obowiązującego prawa, aby je łamać.

4. Nadużycia systemu azylowego

Każda osoba, która dotrze na terytorium UE, może złożyć wniosek o azyl, nawet jeśli ostatecznie nie spełni warunków jego przyznania. To skłania migrantów do wyboru niebezpiecznych tras, podtrzymuje działalność sieci przemytniczych i zalewa krajowe systemy bezpodstawnymi wnioskami. Zewnętrzne rozpatrywanie wniosków pozostaje zablokowane przez prawo UE.

5. Nieefektywne deportacje

Tylko około 25% migrantów, których wnioski zostały odrzucone, jest faktycznie odsyłanych. Ograniczenia prawne, krótkie maksymalne okresy detencji oraz brak współpracy ze strony państw trzecich sprawiają, że większość tych migrantów pozostaje w UE. Fakt ten podważa wiarygodność europejskiej polityki migracyjnej.

6. Naruszone kwoty relokacyjne

W praktyce system przyjmowania obowiązkowych przydziałów migrantów się załamał, ponieważ państwa członkowskie odmówiły podporządkowania się, a migranci przemieszczają się swobodnie w obszarze strefy Schengen. Nowa propozycja zawarta w Pakcie migracyjnym jest równie polaryzująca. Ta polityka podsyca podziały zamiast budować solidarność.

7. Sparaliżowany Frontex

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) jest sparaliżowana pozwami, atakami politycznymi oraz ingerencją organizacji pozarządowych i często pozostawia bez pomocy państwa takie jak Grecja czy Węgry dokładnie wtedy, gdy stają w obliczu kryzysów.

8. Dziurawa strefa Schengen

Migranci, gdy znajdują się już na terytorium Unii, wykorzystują swobodę przemieszczania się, aby unikać kontroli. Wewnętrzne kontrole graniczne powróciły, co osłabia zaufanie do zdolności Brukseli do ochrony granic zewnętrznych.

9. Procedura łączenia rodzin

Zgodnie z przepisami UE przyjęcie jednego migranta umożliwia przyjazd licznych członków jego rodziny, co poprzez zwielokrotnienie liczby migrantów, których trzeba przyjąć, stanowi obciążenie dla systemu pomocy społecznej i negatywnie wpływa na proces integracji. Ponadto nie wnosi żadnej wartości dodanej dla Unii.

10. Brak wsparcia dla infrastruktury granicznej

Bruksela jest niechętna finansowaniu budowy ogrodzeń i murów na granicach, pozostawiając państwom takim jak Polska, Węgry i Grecja, w pierwszej kolejności narażonym na napływ nielegalnych migrantów, ponoszenie kosztów działań, które przynoszą korzyści całej Unii.

11. NGO-sy podważające egzekwowanie prawa

Wiele organizacji pozarządowych finansowanych przez UE ułatwia – bezpośrednio lub pośrednio – nielegalną migrację poprzez akcje ratunkowe, aktywizm prawny i lobbting. W efekcie pieniądze podatników finansują działania przeciwnie zgodnej z prawem kontroli granic.

ODZYSKAĆ KONTROLĘ:

Renacjonalizacja polityki migracyjnej i azylowej UE

Sposoby na skuteczną renacjonalizację polityki migracyjnej i azylowej UE

Niniejszy raport przedstawia kompleksowy program działań oparty na trzech filarach, mający na celu przywrócenie państwom członkowskim suwerenności w zakresie migracji i azylu.

1. Wyłączenia (opt-out) i wyjątki prawne:

- Przyznanie wszystkim państwom członkowskim prawa do wyłączenia się ze wspólnej polityki migracyjnej i azylowej UE.
- Wprowadzenie „klauzuli derogacyjnej” pozwalającej parlamentom krajowym tymczasowo zawieszać przepisy UE w sytuacjach kryzysowych.
- Jednostronne odstąpienie Unii Europejskiej od stosowania dorobku prawnego UE, jeśli uproszczona reforma traktatów zostanie zablokowana.
- Rozważenie częściowego lub całkowitego wycofania się spod jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka.
- Odstąpienie od Protokołu z 1967 r. do Konwencji genewskiej, aby przywrócić elastyczność w zakresie polityki azylowej na poziomie krajowym.

2. Radykalna przebudowa podstawowych zasad:

- Przywrócenie kompetencji państw członkowskich do zawierania umów o readmisji.
- Prawne uzależnienie finansowania wsparcia dla państw trzecich przez UE od skuteczności ich współpracy w dziedzinie migracji, w szczególności w zakresie powrotów i readmisji.
- Zezwolenie na długoterminową detencję nielegalnych migrantów do czasu aż wydalenie będzie możliwe do wyegzekwowania.
- Umożliwienie powierzenia bezpiecznym państwom trzecim rozpatrywania wniosków o azyl.
- Znowelizowanie kodeksu granicznego Schengen w celu wyeliminowania niejasności prawnych, aby przepisy nie budziły wątpliwości funkcjonariuszy straży granicznej.
- Ograniczenie prawa do swobodnego przemieszczania się w strefie Schengen poprzez przyznanie go jedynie obywatelom Europy.
- Zakazanie składania wniosków o azyl po nielegalnym wejściu na terytorium Unii.
- Radykalna zmiana ram systemu poszukiwania i ratownictwa (SAR) oraz zakaz jakiegokolwiek współpracy z przemytnikami i handlarzami ludźmi.
- Pozbawienie UE wszelkich kompetencji w zakresie łączenia rodzin migrantów i polityk integracyjnych.
- Przeznaczenie funduszy europejskich na infrastrukturę graniczną, w szczególności na budowę ogrodzeń.

3. Ponowne przyjrzenie się roli społeczeństwa obywatelskiego:

- Utrzymanie Frontexu jako agencji mającej pomagać państwom członkowskim, a nie je kontrolować; usunięcie wszelkiej obecności organizacji pozarządowych w strukturach wewnętrznych.
- Objęcie organizacji i otrzymujących fundusze europejskie surowymi zasadami przejrzystości, identyfikowalności i rozliczalności.
- Zakaz bezpośredniego lub pośredniego finansowania przez UE organizacji promujących lub ułatwiających nielegalną migrację.

Rozwiązania przedstawione w raporcie wyznaczają nowy kierunek: umożliwiają rządów krajowym odzyskanie kontroli, przywracają prymat suwerenności oraz wdrażają polityki odzwierciedlające demokratyczną wolę obywateli i obecne realia. Tylko poprzez renacjonalizację Europa może odzyskać wiarygodność, zabezpieczyć swoje granice i odbudować zaufanie społeczne do zarządzania migracją.

AUTORZY



Rodrigo Ballester, LL.M.

Od 2021 roku pełni funkcję dyrektora Centrum Studiów Europejskich w Mathias Corvinus Collegium (MCC) w Budapeszcie. Jest byłym urzędnikiem UE, w której strukturach pracował 16 lat, z czego 13 lat w Komisji Europejskiej, w tym jako członek gabinetu węgierskiego komisarza Tibora Navracscisa. Posiada dyplom ukończenia studiów prawniczych na Uniwersytecie CEU San Pablo oraz tytuł LL.M. z prawa europejskiego uzyskany w Kolegium Europejskim (2002) w Brugii. Jest byłym profesorem Instytutu Nauk Politycznych w Paryżu (kampus Dijon), aktywnie publikuje i zabiera głos w mediach, takich jak: Atlantico.fr, ElDebate.es, Gaceta.es, „Mandiner”, Index.hu, Radio France, Kossuth Radio, El Toro TV, Hír TV. W 2024 roku został mianowany komisarzem ministerialnym ds. strategii internacjonalizacji węgierskich uniwersytetów.



Mathias Corvinus Collegium Foundation
ul. Tas Vezér 3-7
1113 Budapeszt, Węgry
Tel. +36 (30) 129 9323



Dr Viktor Marsai

Dyrektor wykonawczy Migration Research Institute (MRI) w Budapeszcie. Ukończył Uniwersytet Loránda Eötvösa (ELTE) na kierunkach historia i estetyka, a w 2014 roku uzyskał doktorat z historii, który koncentrował się wokół problemu budowania państwowości w Somalii. Ukończył także studia podyplomowe z zakresu polityki bezpieczeństwa i obrony na Zrínyi Miklós National Defense University. Marsai wcześniej pracował w węgierskim Ministerstwie Obrony i wykładał na Narodowym Uniwersytecie Służby Publicznej oraz na Katolickim Uniwersytecie Pétera Pázmánya. Jako laureat stypendium badawczego Jánosa Bolyaia kierował kilkoma projektami badawczymi dotyczącymi bezpieczeństwa i migracji w Afryce. Główne obszary prowadzonych przez niego badań obejmują dynamikę migracji na kontynencie afrykańskim oraz aspekty bezpieczeństwa związane z migracją.



Migration Research Institute
ul. Tas Vezér 3-7
1113 Budapeszt, Węgry
Tel. +36 (30) 961 9472



Róbert Gönczi

Analitik w Instytucie Badań nad Migracjami w Budapeszcie oraz doktorant w Szkole Doktorskiej Stosunków Międzynarodowych i Nauk Politycznych na Uniwersytecie Korwina w Budapeszcie. Jego badania dotyczą instrumentalizacji migracji i jej wpływu na bezpieczeństwo międzynarodowe, z uwzględnieniem zagrożeń hybrydowych i polityki obronnej. Łącząc analizę akademicką z praktycznymi spostrzeżeniami dotyczącymi polityk publicznych, jego

praca przyczynia się zarówno do rozwijania dyskursu naukowego, jak i do podejmowania decyzji strategicznych. Magister stosunków międzynarodowych ze specjalizacją w zakresie dyplomacji Uniwersytetu Korwina w Budapeszcie. Uzyskał także licencjat z międzynarodowego bezpieczeństwa i polityki obronnej na Uniwersytecie Służby Publicznej Ludovika. Prowadził badania w Warsaw Institute, publikował w MIT Center for International Studies i w międzynarodowym Limen Journal.



Migration Research Institute
ul. Tas Vezér 3-7
1113 Budapeszt, Węgry
Tel. +36 (70) 216 2656



Yann Caspar

Francusko-węgierski dziennikarz i badacz w Centrum Studiów Europejskich przy Mathias Corvinus Collegium (MCC) w Budapeszcie. Posiada tytuł magistra prawa Unii Europejskiej oraz dyplom z prawa i ekonomii Uniwersytetu w Nancy (Francja). Specjalizuje się w kwestiach politycznych, prawnych i gospodarczych związanych z Europą Środkową, ze szczególnym uwzględnieniem Węgier (mieszka w Budapeszcie od 2013 roku). Regularnie współpracuje

z francuskimi i węgierskimi mediami w zakresie zagadnień dotyczących spraw europejskich, wolności mediów i praworządności, pełni także funkcję konsultanta dla międzynarodowych dziennikarzy zajmujących się tym regionem.



Mathias Corvinus Collegium Foundation
ul. Tas Vezér 3-7
1113 Budapeszt, Węgry
Tel. +36 (30) 246 4276

Przy współpracy z:



Jerzy Kwaśniewski

Prezes i współzałożyciel Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris, przewodniczący Rady Fundacji Instytutu oraz partner zarządzający w kancelarii prawnej Parchimowicz & Kwaśniewski. Absolwent Uniwersytetu Warszawskiego, odbył także dodatkowe studia na Uniwersytecie Kopenhaskim oraz Uniwersytecie Notre Dame. Specjalizuje się w postępowaniach cywilnych, karnych oraz ochronie praw obywatelskich i rodzinnych. Reprezentował obywateli i organizacje społeczeństwa obywatelskiego w przetomowych

sprawach przed sądami krajowymi i międzynarodowymi oraz doradzał organizacjom w kwestiach związanych z prawami człowieka. Pełnił funkcje doradcze dla czterech polskich ministrów sprawiedliwości, jest również członkiem International Association of Genocide Scholars oraz International Bar Association. Uznawany za jednego z najbardziej wpływowych prawników w Polsce. Politico umieścił go wśród „28 osób o największej sile oddziaływania w Europie w 2021 roku”.



Instytut na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris
Plac Bankowy 2
00-095 Warszawa, Polska
Tel. +48 793 569 815

Specjalne podziękowania dla:



Giovanna Micallef

Asystent naukowy w Centrum Studiów Europejskich przy Mathias Corvinus Collegium (MCC) oraz studentka ostatniego roku studiów licencjackich na kierunku stosunki międzynarodowe na Uniwersytecie Loránda Eötvösa (ELTE), gdzie przez dwa kolejne lata otrzymywała Narodowe Stypendium Szkolnictwa Wyższego. Zapewniła kluczowe wsparcie redakcyjne dla tego raportu, w tym opracowanie wizualizacji danych, redakcję i formatowanie.



Mathias Corvinus Collegium Foundation
ul. Tas Vezér 3-7
1113 Budapeszt, Węgry
Tel. +36 (30) 915 3501

SPIS TREŚCI

AUTORZY.....	6
PRZEDMOWA.....	13
WPROWADZENIE	15
CZĘŚĆ I: GŁÓWNE PORAŻKI POLITYKI MIGRACYJNEJ I AZYLOWEJ UE	20
1) Aktywizm sędziowski Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej	20
2) Prawny kaftan bezpieczeństwa Europejskiej konwencji praw człowieka i Organizacji Narodów Zjednoczonych	22
3) Zasada <i>non-refoulement</i> a bezpieczeństwo granic: czy kontrolowanie granic jest legalne?	23
4) Nadużycia w systemie azylowym – fiasko marzenia o zewnętrznym rozpatrywaniu wniosków o azyl	25
5) Brak repatriacji nielegalnych migrantów – ograniczenia prawne i kraje odmawiające współpracy	27
6) Niezrealizowane kwoty relokacyjne – przymusowa solidarność i nielegalne wtórne przemieszczenia	28
7) Sparaliżowany Frontex – kastracja agencji granicznej UE	29
8) Dziurawa strefa Schengen – jak swobodny przepływ osób umożliwia nielegalną migrację	30
9) Łączenie rodzin – nadmierna hojność UE	31

10) Brak środków unijnych na ogrodzenia – państwa przygraniczne w obłężeniu	33
11) Organizacje pozarządowe przeciwko Europie – aktywiści finansowani przez UE wspierają nielegalną migrację	34

CZĘŚĆ II: SPOSOBY NA SKUTECZNĄ RENACJONALIZACJĘ POLITYKI MIGRACYJNEJ I AZYLOWEJ UE 37

I. Mechanizmy opt-out i wyłączenia w odniesieniu do obowiązujących ram prawnych . . . 37

Propozycja nr 1 Przyznanie państwom członkowskim możliwości przystąpienia do wspólnej polityki UE w zakresie migracji i azylu lub wyłączenia się z niej 37

Propozycja nr 2 Wprowadzenie do Traktatu klauzuli derogacyjnej i umożliwienie tym samym państwom członkowskim czasowego odstępstwa od unijnej polityki azylowej i migracyjnej, na wniosek ich parlamentów krajowych 38

Propozycja nr 3 Jednostronnie odstąpienie od stosowania najbardziej problematycznych elementów dorobku prawnego UE, jeśli uproszczona reforma Traktatów zostanie zablokowana 39

Propozycja nr 4 Wycofanie się z Europejskiego Trybunału Praw Człowieka lub tymczasowe zawieszenie stosowania jego orzeczeń. 39

Propozycja nr 5 Odstąpienie od Protokołu z 1967 r. do Konwencji genewskiej. 41

II. Nowy paradygmat migracji i azylu: radykalne przededefiniowanie obowiązujących zasad 41

Propozycja nr 6 Przywrócenie kompetencji państw członkowskich do zawierania umów o readmisji. 41

Propozycja nr 7 Prawne uzależnienie finansowania UE od skutecznej współpracy państw trzecich w dziedzinie migracji, w szczególności w zakresie powrotów i readmisji. 42

Propozycja nr 8 Zezwolenie na długotrwałe zatrzymanie nielegalnych migrantów oczekujących na wydalenie 43

Propozycja nr 9 Outsourcing rozpatrywania wniosków o azyl do bezpiecznych krajów trzecich. 43

Propozycja nr 10 Zmiana kodeksu granicznego Schengen w celu wyeliminowania niepewności prawnej, zwłaszcza w odniesieniu do roszczeń o <i>refoulement</i>	44
Propozycja nr 11 Ograniczenie prawa do swobodnego przemieszczania się w strefie Schengen przez przyznanie go tylko obywatelom Europy	45
Propozycja nr 12 Zakazanie co do zasady przyjmowania wniosków o azyl składanych po nielegalnym wjeździe na terytorium Unii	46
Propozycja nr 13 Gruntowne zreformowanie ram systemu poszukiwania i ratownictwa (SAR) oraz zakaz wszelkiej zмовy z przemytnikami czy z handlarzami ludźmi	47
Propozycja nr 14 Pozbawienie UE wszelkich kompetencji w zakresie polityk dotyczących łączenia rodzin i integracji	47
Propozycja nr 15 Przeznaczenie funduszy europejskich na infrastrukturę graniczną, w szczególności na budowę ogrodzeń	48
III. Przyjrzenie się roli społeczeństwa obywatelskiego	49
Propozycja nr 16 Zachowanie Frontexu jako agencji mającej pomagać państwom członkowskim, a nie je kontrolować; usunięcie wszelkiej obecności organizacji pozarządowych w strukturach wewnętrznych	49
Propozycja nr 17 Objęcie organizacji otrzymujących fundusze europejskie ścisłymi zasadami przejrzystości, identyfikalności i rozliczalności.	50
Propozycja nr 18 Zakazać bezpośredniego lub pośredniego finansowania przez UE organizacji promujących lub ułatwiających nielegalną migrację.	50
KLUCZOWE DANE DOTYCZĄCE MIGRACJI I AZYLU (ŹRÓDŁA: EUROSTAT I FRONTEx) . . .	51

PRZEDMOWA

Być może nie interesuje cię temat migracji, ale migracja interesuje się tobą.

W dekadach, które upłynęły od końca zimnej wojny – końca, który rzekomo miał oznaczać „Koniec historii” – elity przywódcze rozwiniętego świata, wywodzące się zarówno z lewicy, jak i z prawicy, oderwały się od narodów, którym roszczą sobie prawo przewodzić, nie dzieląc już ich trosk, interesów czy zamięłowań. Patriotyczne przywiązanie do narodu, czy nawet sama idea narodu jako taka, są w polityce, mediach, środowisku akademickim, świecie biznesu, pracy, religii, itd. przez wielu postrzegane co najwyżej jako *passé*, a w najgorszym razie jako atawistycznie ksenofobiczne.

Doprowadziło to do utraty kulturowej pewności siebie wśród tych, którzy stoją u steru, a nawet do odrzucenia historii i osiągnięć własnego narodu oraz odwrócenia naturalnej hierarchii priorytetów. Roger Scruton nazwał to przedkładaniem Innego ponad to, co własne – „ojkofobią”.

Naród rządzony przez oikofobów stanowiłby problem w każdych okolicznościach. Ale ta wrażliwość społeczna pojawia się w chwili, gdy Zachód stoi w obliczu bezprecedensowego wyzwania. Coraz tańsze środki łączności i transportu, w powiązaniu z szybkim przyrostem ludności w krajach rozwijających się oraz anachronicznym reżimem azyłowo-uchodźczym, znacznie wpłynęły na nasilenie presji migracyjnej, czyniąc problem migracji kwestią egzystencjalną dla państw rozwiniętych.

W rezultacie najistotniejsze zagadnienia w polityce Zachodu nie koncentrują się już na stawkach podatkowych, zasadach świadczeń socjalnych ani nawet na polityce energetycznej, choć tematy te wciąż pozostają istotne. Na pierwszy plan wysuwa się obecnie raczej to, co John O’Sullivan z Danube Institute nazywa „kwestią narodową” – granice, suwerenność, imigracja, asymilacja i ciągłość kulturowa.

Kryzys migracyjny, który dotknął Europę w 2015 roku w wyniku polityki Angeli Merkel oraz faktyczne otwarcie granic USA przez administrację Bidena sprawiły, że problemy te stały się jeszcze bardziej palące i skupiły uwagę wyborców oraz podatników na zagrożeniu, jakie stwarza masowa migracja. Metaforyczna żaba, spokojnie siedząca w powoli nagrzewającym się garnku z wodą, wyskoczyła, gdy zbyt mocno podkręcono ogień.

W Stanach Zjednoczonych rezultatem tej sytuacji był wybór Donalda Trumpa. Chociaż republikańskie większości w Kongresie nie wystarczają, by uchwalić potrzebne zmiany ustawowe, Biały Dom zdecydowanie wdrożył środki administracyjne, aby przywrócić kontrolę nad imigracją. Granica z Meksykiem została opanowana, uruchomiono zakrojone na szeroką skalę inicjatywy w celu zwalczania powszechnych oszustw, a – jak mówił na marginesie posiedzenia Zgromadzenia Ogólnego ONZ we wrześniu 2025 roku zastępca sekretarza stanu Christopher Landau – administracja Trumpa planuje „ponownie przyjrzeć się systemowi azyłowemu w XXI wieku”.

W Europie sytuacja wygląda inaczej. Jak zauważył prezydent Trump w swoim przemówieniu na forum Zgromadzenia Ogólnego ONZ, „najważniejszą kwestią polityczną naszych czasów” jest „kryzys niekontrolowanej migracji”. Powiedział wtedy bez ogródek: „Niszczycie swoje kraje. One są niszczone. Europa ma poważne kłopoty... Wasze kraje zmierzają do piekła”.

Bruksela zdała sobie sprawę, że trzeba coś zrobić, ale Pakt UE o migracji i azylu z 2024 roku okazał się porażką, ponieważ (podobnie jak proponowany w Stanach Zjednoczonych przez demokratów w 2024 roku projekt ustawy granicznej) stara się skierować masową migrację na legalne tory, zamiast zdecydowanie ją zakończyć.

Niezdolność i/lub niechęć unijnego establishmentu do ograniczenia imigracji, zarówno legalnej, jak i nielegalnej, doprowadziły do rosnącego demokratycznego sprzeciwu. Coraz większe sukcesy partii spoza głównego nurtu (często tendencyjnie określanych jako „skrajna prawica”) w Wielkiej Brytanii, Francji, Niemczech, Szwecji, Niemczech i w innych krajach wynikają z uporczywej odmowy powstrzymania masowej migracji przez partie będące u władzy, które zamiast tego, w niektórych przypadkach, nawet ją przyspieszają.

Rządzący zdają się z lubością pograżać społeczeństwa krajów, którym przewodzą, dotując z kieszeni podatników „azylantów” nielegalnie przekraczających granicę, otwarcie tolerując przestępstwa popełniane przez zdeprawowanych imigrantów, a nawet ścigając własnych obywateli, którzy wyrażają sprzeciw. Oprócz samego głosowania za zmianą przykładem konstruktywnego i zdrowego sprzeciwu jest oddolna kampania „Operation Raise the Colours”, w ramach której zwykli Brytyjczycy wywieszają flagi Union Jack z krzyżem św. Jerzego na słupach oświetleniowych oraz malują je na każdej dostępnej powierzchni.

Bez zdecydowanych zmian w polityce niezadowolenie społeczne nie pozostanie na tak pokojowym poziomie. W Irlandii, Anglii, Hiszpanii i Niemczech już doszło do zamieszek przeciwko ekscesom migrantów, a dyskusje o nadchodzącej wojnie domowej stały się powszechne. Europa bez opamiętania zmierza ku przyszłości, wobec której konflikt w Irlandii Północnej będzie wydawać się błańską.

To właśnie w tym kontekście niniejsze opracowanie autorstwa MCC i Instytutu Badań nad Migracjami jest tak aktualne i ważne. Chociaż prezentowane tu rekomendacje mogą tym, którzy z rozmarzeniem słuchają słów piosenki „Imagine” Johna Lennona, wydawać się radykalne, w rzeczywistości są umiarkowaną odpowiedzią na obecny kryzys. Brak wdrożenia stanowczych, ale zdroworozsądkowych środków zaradczych przedstawionych w tym raporcie doprowadzi jedynie do dalszej utraty legitymacji, większej alienacji społecznej i większej przemocy.

Wiceprezydent Stanów Zjednoczonych J.D. Vance zapytał uczestników Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium w 2025 roku: „Ile razy musimy doznawać tych zatrważających niepowodzeń, zanim zmienimy kurs i nadamy naszej wspólnej cywilizacji nowy kierunek?”. Niniejszy dokument właśnie to proponuje. Byłoby rozsądnie, gdyby przywódca Europy z niego skorzystali.

Mark Krikorian
Dyrektor wykonawczy Center for Immigration Studies (CIS)

WPROWADZENIE

W odniesieniu do kompetencji dzielonych zasada pomocniczości jest jasna: „Unia podejmuje działania tylko wówczas i tylko w takim zakresie, w jakim cele zamierzonego działania nie mogą zostać osiągnięte w sposób wystarczający przez Państwa Członkowskie [...] i jeśli ze względu na rozmiary lub skutki proponowanego działania możliwe jest lepsze ich osiągnięcie na poziomie Unii”¹. Czy dotyczy to także migracji i azylu? Czy 30 lat po ustanowieniu wspólnej polityki migracyjnej można rzeczywiście stwierdzić, że Unia Europejska jest lepiej przygotowana niż jej państwa członkowskie do osiągnięcia celów określonych w unijnych Traktatach? Doprecyzowując powyższe pytanie, należałoby się zastanowić, czy kwestie takie jak: kontrolowanie granic, wydalenie nielegalnych imigrantów, zawieranie umów o readmisji, zapobieganie wykorzystywaniu prawa azylowego czy określenie warunków łączenia rodzin powinny być regulowane na poziomie prawa Unii Europejskiej? Czy orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) ułatwia czy utrudnia państwom członkowskim osiągnięcie celów Traktatu?

Niestety pytania te mają charakter retoryczny, ponieważ ostatnie 30 lat pokazało, że europejska polityka migracyjna i azylowa okazała się całkowitą porażką. Do tego stopnia, że kryzys migracyjny – wraz z jego konsekwencjami dla bezpieczeństwa, obciążeniami finansowymi oraz wpływem na kulturę – stał się prawdopodobnie najważniejszym problemem politycznym dla wyborców w Europie. Nie bez powodu.

BEZPRECEDENSOWA SYTUACJA MIGRACYJNA

Bilans ostatnich 30 lat jest rzeczywiście katastrofalny, a sytuacja, z którą Europa obecnie się mierzy – wyjątkowo poważna. Jak podkreślono w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego USA, Europa może być „nie do poznania w ciągu 20 lat lub mniej” i grozi jej „cywilizacyjne wymazanie”².

Liczyby mówią same za siebie. Podczas gdy współczynnik urodzeń w Unii Europejskiej od dekad stale spada, jej całkowita liczba ludności nieuchronnie rośnie, napędzana przez wciąż rosnące napływy migrantów. Na dzień 1 stycznia 2025 roku populacja UE wynosiła 450,4 mln mieszkańców, o 1 070 702 więcej niż w roku poprzednim. Według Komisji Europejskiej „obserwowany wzrost liczby ludności można w dużej mierze przypisać zwiększonym ruchom migracyjnym po pandemii COVID-19”. Komisja ponadto zauważa, że „od 2012 roku ujemny przyrost naturalny (więcej zgonów

¹ Wersja skonsolidowana Traktatu o Unii Europejskiej – TYTUŁ I: POSTANOWIENIA WSPÓLNE, art. 5.

² *National Security Strategy of the United States of America*, November 2025, s. 25. Nieoficjalne polskie tłumaczenie zob. np. *Strategia Bezpieczeństwa Narodowego USA 2025 – pełny tekst po polsku*, Wnet.fm, 7.12.2025, <https://wnet.fm/2025/12/07/strategia-bezpieczenstwa-narodowego-usa-2025-pelny-tekst-po-polsku>, dostęp: 17.02.2026. Wszystkie tłumaczenia podane w raporcie pochodzą od jego tłumaczy na jęz. polski – przyp. red.

niż urodzeń) w populacji UE jest równoważony dodatnim saldem migracji”³. Wniosek jest oczywisty: oficjalne dane z ostatniej dekady wyraźnie pokazują, że napływ migrantów stale rośnie..

Uwzględniając jedynie osoby objęte ochroną międzynarodową, w ciągu ostatnich 10 lat UE udzieliła azylu 8,5 milionom ludzi – odpowiada to populacji państwa członkowskiego, które byłoby piętnastym najludniejszym w Unii. Jednocześnie liczba nielegalnych przekroczeń granicy się waha, ale nie wykazuje oznak spadku: według Eurostatu od 2014 roku 7,4 miliona osób nielegalnie wjechało na terytorium UE, podczas gdy zaledwie około jedna czwarta nielegalnych migrantów jest wydalana z terytorium Europy. Dane dotyczące legalnej migracji jeszcze dobitniej ukazują skalę przepływów migracyjnych: w latach 2013–2023 w UE wydano około 29 milionów pierwszych zezwoleń na pobyt, co stanowi około 6,5% jej ludności. Na przykład według danych Eurostatu z 2023 roku spośród 25,2 miliona ważnych zezwoleń na pobyt około 2,1 miliona wydano obywatelom Maroka, 2 miliony obywatelom Turcji, 1,5 miliona obywatelom Ukrainy oraz 1,1 miliona obywatelom Chin. Łącznie liczba zezwoleń wydanych w 2023 roku, biorąc pod uwagę dziesięć najliczniejszych grup obywateli spoza UE, wyniosła około 11,9 miliona, co odpowiada około 2,6% ludności UE⁴.

Z jakościowego punktu widzenia dane są niewiele bardziej optymistyczne i ujawniają wyraźną porażkę integracji. W 2024 roku wskaźnik zatrudnienia obywateli państw trzecich pozostał średnio o 21 punktów procentowych niższy niż wśród obywateli UE, w Austrii był niższy aż o 27%⁵. Ponadto odsetek obywateli państw spoza UE zagrożonych ubóstwem jest średnio o 25% wyższy niż wśród obywateli krajów przyjmujących⁶. Biorąc pod uwagę, że kraje Europy Zachodniej są znacznie silniej dotknięte migracją niż te w Europie Środkowej i Wschodniej, można mieć wyobrażenie o presji społecznej i gospodarczej, którym te społeczeństwa muszą stawić czoła. Do tego należy dodać pogorszenie stanu bezpieczeństwa oraz wzrost przestępczości bezpośrednio związany z migracją: kwestia zarówno drażliwa, jak i niezaprzeczalna w świetle oficjalnych statystyk, zwłaszcza w odniesieniu do przestępstw na tle seksualnym i z użyciem przemocy.

PILNA POTRZEBA NOWEGO PARADYGMATU

Współczesne zjawisko migracji jest wyjątkowe ze względu na skalę oraz specyfikę. Od drugiej połowy XX wieku uległo ono głębokim przemianom i niewiele ma wspólnego z powojennymi przepływami migracyjnymi, które stały się inspiracją do stworzenia międzynarodowych ram prawnych i instytucjonalnych. Obecnie ta architektura polityczno-prawna re-

3 Cyt. za: Eurostat, *EU population increases again after two years decrease*, 11 lipca 2023 r., <https://ec.europa.eu/eurostat/en/web/products-eurostat-news/w/edn-20230711-1>, dostęp: 23 października 2025 r. [taka sama data dostępu dotyczy wszystkich stron internetowych przywołanych poniżej w niniejszym raporcie – przyp. red.].

4 Eurostat, *All valid permits by reason, length of validity and citizenship on 31 December of each year (migr_resvalid)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_resvalid/default/table?lang=en.

5 Eurostat, *Employment rates by citizenship*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfsa_ergan__custom_17792614/default/table.

6 Eurostat, *EU statistics on income and living conditions (EU-SILC) methodology - people at risk of poverty or social exclusion*, [https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_\(EU-SILC\)_methodology_-_people_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion&ol-did=199609](https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=EU_statistics_on_income_and_living_conditions_(EU-SILC)_methodology_-_people_at_risk_of_poverty_or_social_exclusion&ol-did=199609).

gulująca migrację jest całkowicie niedostosowana do aktualnych realiów i dlatego musi zostać gruntownie ponownie przemyślana i zmodernizowana. Dokonanie tej rewizji jest tym pilniejsze, że migracja ekonomiczna na dużą skalę nieuchronnie się nasili pod wpływem jednoczesnego oddziaływania kilku wzajemnie wzmacniających się czynników: rosnącej dostępności środków przemieszczania się, kryzysu demograficznego na Globalnej Północy oraz stopniowej erozji tradycyjnych struktur społecznych ograniczających mobilność na Globalnym Południu.

Migracja przekształciła się z okresowego, tymczasowego i ograniczonego zjawiska w trwały proces o bezprecedensowej skali. To, co niegdyś przede wszystkim rozpatrywano przez pryzmat prawa humanitarnego, jest teraz coraz częściej postrzegane jako kwestia bezpieczeństwa narodowego. Jak zauważa Kelly M. Greenhill w *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*⁷ (badania Cornell University w zakresie bezpieczeństwa), migracja może być celowo wykorzystywana jako narzędzie przymusu w stosunkach międzynarodowych. Rzeczywiście, manipulowanie mechanizmami międzynarodowej ochrony i normami praw człowieka przez handlarzy ludźmi, przemytników, a nawet rządy przekształciło migrację zarówno w polityczną broń, jak i w lukratywny proceder przestępczy.

Nie ulega wątpliwości, że migracja w XXI wieku nie przypomina tej sprzed 50 lat. W konsekwencji obowiązujące ramy prawne stały się przestarzałe i muszą zostać zrewidowane, dostosowane do obecnych realiów i odpowiednio przekształcone. Podstawowe zasady i umowy międzynarodowe, takie jak *non-refoulement*, Konwencja genewska z 1951 roku (i dołączony do niej Protokół dotyczący statusu uchodźców z 1967 roku) oraz Europejska konwencja praw człowieka, nie powinny już być traktowane jako nienaruszalne dogmaty. Instrumenty te, stworzone w zupełnie innym kontekście historycznym, w ciągu ostatnich dziesięcioleci przekształciły się w potencjalne zagrożenia dla stabilności i bezpieczeństwa państw europejskich. Zasadne jest zatem pytanie, czy obecny paradygmat prawny nadal znajduje zastosowanie. Zgodnie z art. 62 Konwencji wiedeńskiej o prawie traktatów (*rebus sic stantibus*) zobowiązania międzynarodowe mogą przestać obowiązywać, gdy nastąpi zasadnicza zmiana okoliczności, które pierwotnie je uzasadniały. Tak bez wątpienia jest dziś, jeśli chodzi o kwestie migracji i azylu.

Odnowione ramy prawne muszą uznać migrację za potencjalne zagrożenie dla bezpieczeństwa i oceniać ją przez pryzmat obrony narodowej. Z takiej perspektywy można by powołać się na artykuł 51 Karty Narodów Zjednoczonych (przyrodzone prawo do indywidualnej lub zbiorowej samoobrony) lub artykuł 15 Europejskiej konwencji praw człowieka (czasowe zawieszenie niektórych praw w czasie wojny lub innego niebezpieczeństwa publicznego zagrażającego życiu narodu). Jeżeli użycie siły może być uzasadnione w samoobronie, to *a fortiori* tymczasowe zawieszenie, a nawet trwała rewizja zobowiązań międzynarodowych, które stały się szkodliwe dla bezpieczeństwa narodowego, należy uznać za dopuszczalne.

7 K.M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement, Coercion, and Foreign Policy*, Cornell University Press 2010. Publikacja dostępna pod adresem: <http://www.jstor.org/stable/10.7591/j.ctt7v70q>.

Dlatego nadszedł czas, by w sposób odważny zrewidować przestarzałe międzynarodowe przepisy dotyczące migracji i azylu, dostosować je do zasadniczo nowych okoliczności oraz umożliwić państwom europejskim uwolnienie się od ram prawnych, które stały się egzystencjalnym zagrożeniem. Pierwszym krokiem w tym procesie powinno być ponowne rozważenie – a w razie potrzeby cofnięcie – ogólnego mandatu Unii Europejskiej do zajmowania się dziedzinami związanymi z polityką migracyjną i azylową.

ODZYSKIWANIE KONTROLI

Bruksela ze swoimi opóźnieniami, brakiem ambicji, ideologiczną sztywnością, chroniczną nieefektywnością oraz rozległym, liberalnym orzecznictwem jest powszechnie uważana za odpowiedzialną za obecny impas. Migracja i azyl należą do kompetencji dzielonych między Unię Europejską a jej państwa członkowskie, dlatego odpowiedzialność za tę poważną porażkę nie może spoczywać wyłącznie na Brukseli. Jednak centralizacja tych polityk okazała się nieskuteczna, skrępować bowiem rządy krajowe niczym prawny i polityczny kaftan bezpieczeństwa – na który same państwa członkowskie często się powołują, by uniknąć odpowiedzialności. To błędne koło braku zaangażowania doprowadziło do paraliżu, pogłębiło napięcia społeczne i etniczne, utrwaliło opinię publiczną, a nawet pozwoliło na wykorzystanie przepływów migracyjnych jako oręża hybrydowej geopolityki.

Nieufność wobec Unii jest dodatkowo wzmacniana przez wyjątkową pozycję, jaką cieszą się Dania i Irlandia. Na mocy protokołów numer 21 i 22 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej te dwa państwa od dziesięcioleci korzystają z szerokich odstępstw od przepisów zawartych w tytule V tego Traktatu. Zakres przywileju tych państw jest nadzwyczaj szeroki, jeśli nie wręcz absolutny. Na mocy artykułu 2 obu protokołów Dania i Irlandia nie są związane dorobkiem prawnym Unii Europejskiej w dziedzinach wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych, w tym samym Traktatem, prawem wtórnym, orzecznictwem Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej oraz międzynarodowymi zobowiązaniami wiążącymi Unię. Ta wyjątkowa autonomia pozwoliła duńskiemu rządowi radykalnie przekształcić politykę migracyjną zgodnie z demokratyczną wolą duńskiego elektoratu. Nic dziwnego, że obecnie kilka państw członkowskich domaga się w sposób otwarty tego samego prawa do dostosowania swoich polityk migracyjnych do krajowych uwarunkowań.

Wbrew powszechnemu – błędnemu – przekonaniu zasada pomocniczości nie jest jednokierunkowa: nie ma w Traktatach żadnych zapisów, które stałyby na przeszkodzie temu, by państwa członkowskie mogły odzyskiwać kompetencje, gdy Unia w sposób ewidentny nie wykonuje ich skutecznie. Jeśli nadzór unijny nie daje żadnej wyraźnej przewagi nad kompetencjami krajowymi, a dwa państwa członkowskie już korzystają z daleko idących wyłączeń, to dlaczego nie podjąć kolejnego logicznego kroku? Dlaczego nie zrównoważyć na nowo kompetencji, umożliwiając chętnym państwom członkowskim udział we wspólnej polityce migracyjnej poprzez mechanizm opt-in/opt-out, zamiast przyjmować kolejny „pakt migracyjny” skazany na

dezaktualizację jeszcze przed jego wdrożeniem? Dlaczego po trzech dekadach niepowodzeń Brukseli nie dać państwom członkowskim możliwości określenia własnego poziomu współpracy? Dlaczego nie rozważyć tymczasowego, jednostronnego odstępstwa wzorowanego na kanadyjskiej *notwithstanding clause* (klauzula derogacyjna - przyp. red.)? Dlaczego nie rozważyć zezwolenia państwom członkowskim na odstępstwo od Europejskiej konwencji praw człowieka lub Konwencji genewskiej? Propozycje 1–5 zawarte w części II niniejszego raportu przedstawiają konkretne odpowiedzi na te pytania.

Redystrybucja kompetencji oraz dopuszczenie częściowego lub całkowitego odstępstwa od istniejących ram umożliwiłyby fundamentalną rewizję polityki migracyjnej, która stała się anachroniczna, kontrproduktywna i szkodliwa. Szerokie interpretacje zasady *non-refoulement*, obecne praktyki w zakresie łączenia rodzin, rozszerzenie swobody przemieszczania się na obywateli państw trzecich, ochrona prawna przyznana cudzoziemskim sprawcom przestępstw oraz automatyczne prawo do ubiegania się o azyl na terytorium Europy – wszystko to łącznie pozbawiło kontrolę graniczną znaczenia. Te głęboko zakorzenione „dogmaty” muszą zostać ponownie przeanalizowane i zrewidowane. Propozycje 6–15 zawierają praktyczne zalecenia mające ukierunkować omawiane reformy.

Wreszcie nadszedł również czas, aby zająć się wysoce kontrowersyjną rolą tak zwanego społeczeństwa obywatelskiego, to znaczy organizacji często finansowanych ze środków publicznych, które rutynowo obchodzą prawo, ułatwiają nielegalną migrację a, niekiedy, współpracują z sieciami handlu ludźmi pod przykrywką działalności humanitarnej. Dlatego niniejszy raport przedstawia trzy śmiałe i pragmatyczne propozycje (16–18), aby stawić czoła tym barierom strukturalnym i je usunąć.

Kryzys migracyjny, z którym mierzy się Europa, ma bezprecedensową skalę, a obecny *status quo* w zakresie polityki migracyjnej jest przestarzały, a co za tym idzie – nietrwały. Ta trudna sytuacja wymaga pilnych, zdecydowanych i skutecznych działań – takich jakie zostały zaproponowane w niniejszym raporcie. Proponowana reforma będzie jednak możliwa tylko wtedy, gdy państwa członkowskie odzyskają od Unii Europejskiej kontrolę nad polityką migracyjną i azylową.

Odzyskajmy kontrolę – raz na zawsze.

CZĘŚĆ I: Główne porażki polityki migracyjnej i azylowej UE

1) Aktywizm sędziowski Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej

Skłonność Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) do wykraczania poza swoje kompetencje i wykazywania się aktywizmem sędziowskim jest wyraźnie widoczna w odniesieniu do kwestii migracji i azylu. Kierując się deklarowaną przez siebie intencją interpretowania Traktatów UE w sposób teleologiczny⁸, Trybunał często tworzy prawo, zamiast je stosować, czym daleko wykracza poza swoje kompetencje. W dziedzinie migracji i azylu istnieje niezliczona liczba przykładów, w których unijni sędziowie, nadużywając kompetencji, działają bardziej jak ustawodawcy i narzucają państwom członkowskim ideologicznie nacechowaną wykładnię dyrektyw, opartą na prawach człowieka i „dogmacie” integracji europejskiej.

Jednym oczywistym przykładem tego aktywizmu jest tak zwany system dubliński, stosowany do przydzielania odpowiedzialności za wnioski o azyl państwom członkowskim. W połączonych wyrokach w sprawach *N.S. i M.E. (2011)*⁹ Trybunał nakazał zawieszenie transferów azylowych do państwa członkowskiego, w którym występowały „systemowe uchybienia”, wprowadzając tym samym obowiązek wykraczający poza brzmienie rozporządzenia Dublin II¹⁰. Ta logika została wzmocniona w sprawie *Jawo (2019)*¹¹, w której TSUE orzekł, że samo ryzyko skrajnej niedoli było wystarczające, aby uniemożliwić transfer, co jest równoznaczne z pozbawieniem mechanizmu jego automatyczności. W sprawie *C.K. (2017)*¹² dodatkowo rozszerzono

⁸ Zob. K. Lenaerts i J.A. Gutiérrez-Fons, *Les méthodes d'interprétation de la Cour de justice de l'Union européenne*, Larcier 2020, s. 214.

⁹ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej: TSUE), wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 21 grudnia 2011 r., *N.S. (C-411/10) przeciwko Secretary of State for the Home Department i M.E. (C-493/10)*, A. S. M., M. T., K. P., E. H. przeciwko *Refugee Applications Commissioner, Minister for Justice, Equality and Law Reform*, połączone sprawy C-411/10 i C-493/10, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62010CJ0411>.

¹⁰ Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego [rozporządzenie Dublin II], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:32003R0343>.

¹¹ TSUE, Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 19 marca 2019 r., *Jawo przeciwko Republice Federalnej Niemiec*, sprawa C-163/17, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=ecli:ECLI:3AEU%3AC%3A2019%3A218>.

¹² TSUE, Wyrok Trybunału (piąta izba) z dnia 16 lutego 2017 r., *C. K. i inni przeciwko Republice Słowenii*, sprawa C-578/16 PPU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62016CJ0578>.

ochronę, zakazując transferu poważnie chorego wnioskodawcy, nawet przy braku systemowych uchybień.

Kolejnym zdumiewającym przykładem jednostronnego rozszerzania przez TSUE swoich kompetencji było ustosunkowanie się do mechanizmu relokacji. W sprawie *Słowacja i Węgry przeciwko Radzie* (2017)¹³ Trybunał potwierdził obowiązkowy mechanizm relokacji wprowadzony w 2015 roku. W ten sposób prawnie powiązał z tym mechanizmem zasadę solidarności, o której mowa w artykule 80 TFUE¹⁴. Wcześniej służyła ona jedynie jako wytyczna polityczna. Przekształcenie zasady politycznej w zasadę prawną istotnie zmienia pierwotną wolę państw członkowskich i nakłada na nie obowiązek, który nie został uzgodniony nigdy wcześniej.

Orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczące statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej również ilustruje skłonność TSUE do przekraczania swoich kompetencji. W sprawie *Elgafaji* (2009)¹⁵ Trybunał rozszerzył ochronę przewidzianą w dyrektywie 2004/83¹⁶, uznając prawo pobytu w przypadkach masowej przemocy związanej z konfliktem zbrojnym, co znacznie wykracza poza kryteria określone w Konwencji genewskiej. Imigracja rodzinna i prawa socjalne to kolejny obszar interwencji TSUE. Wyrok w sprawie *Chakroun* (2010)¹⁷ ograniczył wymóg dotyczący środków utrzymania nakładany przez państwa członkowskie mający na celu łączenie rodzin, co poszerza zakres stosowania dyrektywy 2003/86. W tym samym duchu wyrok w sprawie *K i A* (2015)¹⁸ potwierdził wzmocnioną ochronę tego prawa przed przeszkodami proceduralnymi.

Wreszcie Trybunał zdecydowanie interweniował w kwestiach dotyczących zatrzymania i wydalenia. W sprawie *Kadzoev* (2009)¹⁹ ustanowiono surowe ograniczenia dotyczące maksymalnego okresu detencji cudzoziemców, który przewidziano w dyrektywie powrotowej. W sprawach *Achughbaban* (2011)²⁰ oraz *Celaj* (2015)²¹ TSUE ograniczył również ograniczono możliwość stosowania przez państwa sankcji karnych za nielegalny pobyt, czym ustanowił prymat europejskiej logiki administracyjnej nad krajowym egzekwowaniem prawa.

13 TSUE, Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 6 września 2017 r., *Republika Słowacka i Węgry przeciwko Radzie Unii Europejskiej*, połączone sprawy C-643/15 i C-647/15, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0643>.

14 „Polityki Unii, o których mowa w niniejszym rozdziale, oraz ich wprowadzanie w życie podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej. Akty Unii przyjęte na podstawie niniejszego rozdziału zawierają, w każdym niezbędnym przypadku, odpowiednie środki w celu zastosowania tej zasady”.

15 TSUE, Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 17 lutego 2009 r., *Elgafaji przeciwko Staatssecretaris van Justitie*, sprawa C-465/07, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62007CJ0465>.

16 Dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie minimalnych norm dla kwalifikacji i statusu obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako uchodźców lub jako osoby, które z innych względów potrzebują międzynarodowej ochrony oraz zawartości przyznawanej ochrony, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32004L0083>.

17 TSUE, Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 4 marca 2010 r., *Chakroun przeciwko Minister van Buitenlandse Zaken*, sprawa C-578/08, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62008CJ0578>.

18 TSUE, wyrok Trybunału (druga izba) z dnia 9 lipca 2015 r., *Minister van Buitenlandse Zaken przeciwko K i A*, sprawa C-153/14, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CJ0153>.

19 TSUE, wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 30 listopada 2009 r., *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*, sprawa C-357/09 PPU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0357>.

20 TSUE, wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 6 grudnia 2011 r., *Achughbaban przeciwko Préfet du Val-de-Marne*, sprawa C-329/11, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62011CA0329>.

21 TSUE, wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 1 października 2015 r., *Skerdjan Celaj*, sprawa C-290/14, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62014CA0290>.

To tylko najgorsze przykłady spośród wielu, które potwierdzają tendencję, zgodnie z którą TSUE poszerza zakres praw, narzuca wymyślone przez siebie zasady prawne i ogranicza swobodę działania państw członkowskich. W rezultacie państwa członkowskie mają ograniczoną możliwość – lub nie mają jej wcale – zmiany obowiązujących przepisów dotyczących migracji mimo wyraźnego mandatu demokratycznego do podjęcia takiego działania. Dlatego niezbędne jest zmierzenie się z tym aktywizmem sędziowskim, który wzmacnia i utrwala obecną politykę migracyjną i azylową mimo jej strukturalnych luk.

2) Prawny kaftan bezpieczeństwa Europejskiej konwencji praw człowieka i Organizacji Narodów Zjednoczonych

Kontrole graniczne państw członkowskich są w dużej mierze ograniczone przez międzynarodowe standardy „ochronne”, wynikające zarówno z Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC), jak i z systemu ONZ (Konwencji genewskiej z 1951 r. i Protokołu z 1967 r.). Te instrumenty, interpretowane dynamicznie, nakładają na państwa obowiązki, które również ograniczają ich polityczne pole manewru w zakresie polityki azylowej i migracyjnej.

Europejski Trybunał Praw Człowieka (ETPC) nadał zasadzie *non-refoulement* szerokie zastosowanie, wiążąc ją z artykułem 3 EKPC (zakaz tortur i niehumanitarnego traktowania). W sprawie *Soering przeciwko Zjednoczonemu Królestwu* (1989)²² orzekł, że ekstradycja do Stanów Zjednoczonych mogłaby nakładać na Zjednoczone Królestwo obowiązek podjęcia działań ze względu na występowanie w Stanach Zjednoczonych korytarzy śmierci. To rozumowanie zostało przeniesione na kwestię przepływów migracyjnych.

W sprawie *M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji* (2011)²³ Trybunał potępił Belgię za przekazanie do Grecji wnioskodawcy o azyl, ze względu na systemowe braki, które sprawiły, że stosowanie rozporządzenia dublińskiego było sprzeczne z artykułem 3. W sprawie *Hirsi Jamaa przeciwko Italy* (2012)²⁴ ETPC uznał z kolei, że zbiorowe zawracanie migrantów przechwyconych na morzu stanowiło naruszenie Konwencji, a na państwa nałożono obowiązek indywidualnego rozpatrywania wniosków, nawet w kontekście masowych przepraw.

ETPC rozszerzył także zakres artykułu 8 EKPC (prawo do poszanowania życia prywatnego i rodzinnego) na sprawy dotyczące wydalenia cudzoziemców. W sprawach *Boultif przeciwko Szwajcarii* (2001)²⁵ i *Üner przeciwko Holandii* (2006)²⁶ Trybunał określił ścisłe kryteria ograniczające możliwość wydalenia skazanych cudzoziemców ze względu na ochronę ich życia rodzinnego. Zatem nawet w sytuacjach dotyczących bezpieczeństwa wewnętrznego margines swobody

22 Europejski Trybunał Praw Człowieka (dalej: ETPC), wyrok z dnia 7 lipca 1989 r., *Soering przeciwko Zjednoczonemu Królestwu*, skarga nr 14038/88, 7 lipca 1989 r., <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-57619> [link do wersji angielskiej wyroku; tak samo przy poniższych wyrokach ETPC – przyp. red.].

23 ETPC, wyrok z dnia 21 stycznia 2011 r., *M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji*, skarga nr 30696/09, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-103050>.

24 ETPC, wyrok z dnia 23 lutego 2012 r., *Hirsi Jamaa i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 27765/09, wersja ang.: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-109231>.

25 ETPC, wyrok z dnia 2 sierpnia 2001 r., *Boultif przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 54273/00, wersja ang.: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-59621>.

26 ETPC, wyrok z dnia 18 października 2006 r., *Üner przeciwko Holandii [W]*, skarga nr 46410/99, wersja ang.: <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-77542>.

uznania państw ulega ograniczeniu. Nawet jeśli owo szerokie podejście zostało nieznacznie skorygowane wyrokiem w sprawie *N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii* (2020)²⁷, nie zmienia to faktu, że orzecznictwo ETPC stanowi kaftan bezpieczeństwa nałożony na podstawy suwerenności państw członkowskich w zakresie ochrony własnego terytorium i kontroli swych granic. Ponadto wskazać należy, że w sprawie *Zana Sharafane przeciwko Danii* (2024)²⁸ Trybunał zakazał państwom wydalenia przestępców na określony czas, jeżeli nie ma gwarancji ich powrotu.

Na szczepku ONZ podobny przypadek stanowi Konwencja genewska z 1951 roku. Konwencja ta początkowo miała zastosowanie wyłącznie do powojennych europejskich uchodźców oraz wydażeń sprzed 1 stycznia 1951 roku i pozwalała państwom ograniczyć swoje zobowiązania jedynie do sytuacji wyjątkowych. Jednak Protokół z 1967 roku²⁹ zniósł te ograniczenia, sprawiając, że system Konwencji genewskiej miał odtąd zastosowanie wszędzie i bezterminowo. Od tego czasu wszyscy sygnatariusze muszą uznawać status uchodźcy i przestrzegać artykułu 33 (*non-refoulement*)³⁰ bez żadnych zastrzeżeń wynikających z okoliczności. Ta zmiana przekształca obowiązek uwarunkowany okolicznościami w bezterminowe i powszechne zobowiązanie, co pozbawia rządy możliwości dostosowywania swoich polityk azylowych do realiów geopolitycznych. To, co miało stanowić tymczasową ochronę, stało się trwałym kaftanem bezpieczeństwa, uniemożliwiając państwom suwerenne dostosowywanie swoich reakcji do przepływów migracyjne. Konwencja Narodów Zjednoczonych w sprawie zakazu tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania oraz Międzynarodowy Pakt Praw Obywatelskich i Politycznych są również problematyczne o tyle, o ile sankcjonują zasadę *non-refoulement* w sposób, który czyni kontrolę graniczną nielegalną.

Łączny skutek przepisów EKPC oraz Protokołu z 1967 roku polega na przekształceniu suwerenności w zakresie migracji w kompetencję niepełną i warunkową. Kraje nie mogą już swobodnie regulować wjazdu na ich terytorium ani łatwo przeprowadzać wydażeń, a w rezultacie kontrola graniczna staje się *de facto* niemożliwa i nielegalna.

3) Zasada *non-refoulement* a bezpieczeństwo granic: czy kontrolowanie granic jest legalne?

Poważnym mankamentem unijnego zarządzania migracją jest wynikający z zasady *non-refoulement* chaos prawny i operacyjny na granicach zewnętrznych³¹. Zasada *non-refoulement*,

27 ETPC, wyrok z dnia 13 lutego 2020 r., *N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii*, skarga nr 8675/15 i 8697/15, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-201353>.

28 ETPC, wyrok z dnia 12 listopada 2024 r., *Zana Sharafane przeciwko Danii*, skarga nr 5199/23, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-237958>.

29 Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19911190515/O/D19910515.pdf> oraz Protokół, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r., <https://isap.sejm.gov.pl/isap.nsf/download.xsp/WDU19911190517/O/D19910517.pdf>.

30 Artykuł 33 ust. 1 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r.: „Żadne Umawiające się Państwo nie wydałi lub nie zawróci w żaden sposób uchodźcy do granicy terytoriów, gdzie jego życiu lub wolności zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na jego rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub przekonania polityczne”.

31 Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Praw Człowieka (OHCHR), Zasada *non-refoulement* na gruncie międzynarodowego prawa praw człowieka, 2018, dokument dostępny w jęz. ang.: <https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Issues/Migration/GlobalCompactMigration/ThePrinciple-Non-RefoulementUnderInternationalHumanRightsLaw.pdf>.

czyli zakaz zawracania kogokolwiek do kraju, w którym grozi mu niebezpieczeństwo, jest podstawowym obowiązkiem humanitarnym i kamieniem węgielnym Konwencji genewskiej. Jednak jej szerokie stosowanie obecnie uniemożliwia podstawowe egzekwowanie przepisów granicznych. Straż graniczna znajduje się w sytuacji konfliktu interesów: musi powstrzymać nieuprawnione przekroczenia granicy, aby chronić suwerenność państwa, jednak jeśli zawraca migrantów bez rozpatrzenia wniosków o azyl, naraża się na oskarżenia o „pushbacki” i nielegalne *refoulement*³². W rzeczywistości funkcjonariusz straży granicznej nie może mieć dziś pewności, czy odmowa wjazdu osobie przekraczającej granicę nielegalnie nie zostanie później uznana za naruszenie prawa międzynarodowego.

Dylemat ten ilustrują realne przypadki. W Grecji służby graniczne zajmujące się masowymi próbami przekraczania granicy z Turcją zostały potępione przez organizacje pozarządowe i agencje UE za rzekome zawracanie migrantów na morzu lub przez rzekę Evros³³. Grecy funkcjonariusze twierdzą, że po prostu próbują radzić sobie z przytłaczającymi falami napływu migrantów organizowanymi przez przemytników, w warunkach, w których indywidualna weryfikacja jest niemożliwa. Podobnie w Chorwacji, w latach największego napływu migrantów nagrywano policję usiłującą odpierać przybyszów z Bośni, którzy uparcie próbowali przedostać się przez granicę, i oskarżano ją o brutalność, choć władze utrzymują, że bez zdecydowanych działań ich granica zostałaby zalana migrantami³⁴. Na Węgrzech policja krajowa jest regularnie krytykowana przez zagraniczne i krajowe organizacje pozarządowe za powstrzymywanie nielegalnego przekraczania granicy³⁵. We wszystkich sytuacjach urzędnicy krajowi są zupełnie pozbawieni wsparcia Brukseli i skazani na podejmowanie decyzji dotyczących życia lub śmierci bez jasnych wytycznych. Jeśli wpuszczą wszystkich, stracą kontrolę nad granicą, a jeśli będą zawracać migrantów, narażą się na postępowania prawne i moralne potępienie. Ta zagmatwana i paradoksalna sytuacja demoralizuje funkcjonariuszy służb granicznych i w praktyce stanowi zachętę dla nielegalnych migrantów, przemytników oraz handlarzy ludźmi.

Instytucje UE jak dotąd pogłębiały zamieszanie, zamiast je wyjaśnić. Komisja Europejska i Parlament Europejski często krytykują państwa członkowskie oraz Frontex, jednak nie zdołali ustanowić jasnych ram postępowania w przypadku masowego napływu nielegalnych imigrantów, które uwzględniałyby zarówno bezpieczeństwo, jak i zobowiązania azylowe³⁶. Sądy interweniują przeciwko rozwiązaniom krajowym, nie oferując alternatyw, co dodatkowo pogłębia niejasności³⁷. Rada Europejska, reprezentująca państwa członkowskie, naciska na wprowadzenie realnych rozwiązań – takich jak przyspieszone procedury kontroli przesiewowej na granicy, aby zapewnić

32 Komisja Europejska, *European Migration Network Asylum and Migration Glossary, Push-back*, [b.d.], https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/push-back_en.

33 Amnesty International, *Greece: Violence, Lies, and Pushbacks*, 2021, <https://www.amnesty.at/media/8529/amnesty-report-greece-violence-lies-and-pushbacks.pdf>.

34 European Center for Constitutional and Human Rights (ECCHR), *Illegal Pushbacks and Border Violence in Croatia: A Factsheet*, luty 2023, https://www.ecchr.eu/fileadmin/user_upload/ECCHR_Croatia_factsheet_February_2023.pdf.

35 *Reports of Brutality by Hungarian Police Towards Migrants Are Untrue*, About Hungary, 14 czerwca 2016 r., <https://abouthungary.hu/news-in-brief/reports-of-brutality-by-hungarian-police-towards-migrants-are-untrue>.

36 Parlament Europejski, [briefing Biura Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS)] *Addressing Pushbacks at the EU's External Borders*, październik 2022 r., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738191/EPRS_BRI\(2022\)738191_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738191/EPRS_BRI(2022)738191_EN.pdf).

37 Tamże.

poszanowanie zasady *non-refoulement*, bez narażania bezpieczeństwa granic³⁸. Dopóki takie reformy nie zostaną wprowadzone, obecne niejasności będą nadal paraliżować legalną ochronę granic i ośmielać przemytników ludzi, którzy wykorzystują słabości systemu.

4) Nadużycia w systemie azylowym – fiasko marzenia o zewnętrznym rozpatrywaniu wniosków o azyl

Europejski system azylowy stał się otwartą bramą dla nielegalnej migracji – jest to sytuacja, której UE nie jest w stanie zmienić, ponieważ procedura azylowa musi być rozpatrywana tam, gdzie złożono wniosek o azyl. Zgodnie z obowiązującymi przepisami każdy, kto postawi stopę na terytorium UE, może ubiegać się o azyl. W związku z tym nielegalni migranci starają się fizycznie dotrzeć do Europy, często za pośrednictwem przemytników, aby ubiegać się o ochronę, nawet jeśli nie mają do niej prawa³⁹. Jeśli dotrą na terytorium UE, nie ma możliwości rozpatrywania ich wniosków poza jej granicami. Najbardziej obiecującym rozwiązaniem tego problemu jest „eksternalizacja” azylu, polegająca na rozpatrywaniu wniosków azylowych w bezpiecznych państwach trzecich, zanim wnioskodawcy wjadą do Europy. Umożliwiłoby to Unii identyfikowanie rzeczywistych uchodźców oraz zdecydowanie zniechęciłoby migrantów ekonomicznych do płacenia przemytnikom tysięcy euro i wyruszania w niebezpieczną, ryzykowną podróż do UE. W praktyce jednak rozwiązanie takie jest niemożliwe na gruncie prawa UE, co jasno wynika z losów porozumienia między Włochami a Albanią⁴⁰. Co gorsza, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej nałożył na Węgry całkowicie nieproporcjonalną karę dzienną w wysokości 1 miliona euro za nakazanie, by osoby ubiegające się o azyl składały wnioski, przebywając na terytorium państwa trzeciego. W rezultacie azyl stał się główną furtką dla nielegalnej migracji do Europy, mimo że większość wnioskodawców (60%) ostatecznie nie kwalifikuje się do żadnej ochrony międzynarodowej⁴¹.

Próby przełamania tego schematu utknęły w martwym punkcie. Przenoszenie rozpatrywania wniosków o azyl w Unii Europejskiej poza jej granice jest od lat przedmiotem dyskusji, lecz nigdy nie zostało zrealizowane z powodu barier prawnych i oporu politycznego⁴². Zgodnie z prawem dana osoba musi znajdować się na terytorium Unii, aby złożyć wniosek o azyl, co wyklucza jakiekolwiek wstępne weryfikacje poza jej granicami.. Nawet nowe propozycje mające przyspieszyć „procedury graniczne” wciąż wymagają, aby migranci najpierw przybyli na teren UE. W ten sposób system pozostaje reaktywny: Unia Europejska musi przyjmować każdego, kto dotrze na jej

38 E. Tsourdi, *The new screening and border procedures: Towards a seamless migration process?*, Policy Study nr 66, czerwiec 2024 r., Foundation for European Progressive Studies, Friedrich-Ebert-Stiftung oraz European Policy Centre, Bruksela, https://epc.eu/content/FEPS-Policy_Study_-The_New_Screening_and_Border_Procedure-DP_66__9.pdf.

39 Lekarze bez Granic (Médecins Sans Frontières – MSF), *Obstacle Course to Europe: A Policy-Made Humanitarian Crisis at EU Borders*, 2016, https://www.msf.org/sites/default/files/msf_obstacle_course_to_europe_0.pdf.

40 G. Leclerc i M.M. Mentzelopoulou, [briefing Biura Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS)] *Extraterritorial Processing of Asylum Claims*, lipiec 2025 r., [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757609/EPRS_BRI\(2024\)757609_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2024/757609/EPRS_BRI(2024)757609_EN.pdf).

41 Europejska Rada ds. Uchodźców i Wygnańców (ECRE), *Asylum statistics in Europe: Factsheet*, czerwiec 2020 r., <https://ecre.org/wp-content/uploads/2020/06/Statistics-Briefing-ECRE.pdf>.

42 Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), *The Externalisation of European Refugee Protection: A Legal, Practical and Political Assessment of Current Proposals*, Komentarz SWP nr 13, marzec 2024 r., https://www.swp-berlin.org/publications/products/comments/2024C13_EuropeanRefugeeProtection.pdf.

terytorium i poprosi o azyl, a dopiero później ustalać, czy rzeczywiście dana osoba kwalifikuje się do ochrony.

Skutki tej pułapki są widoczne na zewnętrznych granicach Unii. Do krajów takich jak Włochy, Grecja i Hiszpania co roku nielegalnie przybywają dziesiątki tysięcy osób, które natychmiast ubiegają się o azyl⁴³. Status uchodźcy ostatecznie otrzymuje tylko niewielka część z nich (np. około 20–25% we Włoszech)⁴⁴, ale z powodu wspomnianego niepowodzenia w zakresie repatriacji nie dość, że niemal wszyscy pozostają w kraju przez cały okres rozpatrywania ich wniosków, to jeszcze większość tych, których wnioski są odrzucone, nigdy nie opuszcza UE. W rezultacie państwa członkowskie przeznaczają ogromne środki na zakwaterowanie i rozpatrywanie wniosków osób, które w większości przypadków wcale nie uciekają przed prześladowaniami ani wojną. Tymczasem, ponieważ wielu przybyłych nie ma przy sobie żadnych dokumentów, ciężko jest nawet zweryfikować ich tożsamość lub pochodzenie. Wśród tych, którzy wykorzystują tę lukę prawną, znajduje się wiele osób bez kwalifikacji zawodowych, a także takie, które dopuszczają się poważnych przestępstw, w tym aktów terroryzmu, na terenie Unii. W praktyce samo dotarcie na terytorium UE i złożenie wniosku o „azyl” gwarantuje co najmniej tymczasowy wjazd i wsparcie, a często też nielegalny, lecz stały pobyt, co tworzy silną zachętę do nadużyć.

Ta luka prawna podważa integralność europejskiego systemu azylowego. Prawdziwi uchodźcy są wymieszani z dużym odsetkiem wnioskodawców nastawionych na wykorzystanie sytuacji, nieuczciwych, wśród których są też przestępcy, co niszczy jakiekolwiek zaufanie publiczne do systemu. Rada Europejska ostrzegła, że *status quo* jest nie do utrzymania, jednak inne organy UE nie ustanowiły żadnego mechanizmu pozwalającego odróżnić rzeczywistych uchodźców od oportunistów. Państwa członkowskie coraz częściej argumentują, że UE powinna przyjmować wyłącznie już zweryfikowanych uchodźców (np. w ramach programu przesiedleń ONZ), zamiast akceptować nieograniczoną liczbę wniosków składanych na miejscu. Dopóki nie dojdzie do takiej zmiany, procedura azylowa pozostanie luką wykorzystywaną przez przemytników i *de facto* „przepustką” do Europy⁴⁵.

Aby podkreślić powagę sytuacji, wystarczy podkreślić, że w latach 2014–2024 UE przyjęła 8,5 miliona osób ubiegających się o azyl po raz pierwszy. Jest to liczba, która – gdyby uznać ją za liczbę ludności nowego państwa członkowskiego – uczyniłaby je piętnastym co do wielkości w Unii⁴⁶.

43 Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – Frontex, *Annual Risk Analysis 2024–2025*, Warszawa 2024, https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2024-2025.pdf.

44 Statista, *Number of Refugees in Italy from 2014 to 2023*, 9 października 2024 r., <https://www.statista.com/statistics/1095402/number-of-refugees-in-italy>.

45 L. Shelley and R. Pardo, *Human Smuggling and Trafficking into Europe: A Comparative Perspective*, [w:] *Debating Immigration*, ed. C.M. Swain, Cambridge University Press 2018. Rozdział dostępny pod adresem: https://tracc.gmu.edu/wp-content/uploads/2022/09/Shelley-Pardo_human-smuggling-and-trafficking-into-europe.pdf.

46 N. Pouvreau-Monti, Nicolas Pouvreau-Monti: *En dix ans, l'UE a admis l'équivalent d'un nouvel État membre entièrement composé de demandeurs d'asile*, 30 maja 2024 r., <https://www.lefigaro.fr/vox/monde/nicolas-pouvreau-monti-en-dix-ans-l-ue-a-admis-l-equivalent-d-un-nouvel-etat-membre-entierement-compose-de-demandeurs-d-asile-20240527>.

5) Brak repatriacji nielegalnych migrantów – ograniczenia prawne i kraje odmawiające współpracy

Jedną z najwyraźniejszych porażek polityki migracyjnej UE jest żałośnie niski wskaźnik powrotów wśród odrzuconych wnioskodawców ubiegających się o azyl i nielegalnych migrantów. Jeżeli dane osoby nie mają prawa do pobytu, muszą zostać odesłane do ich kraju pochodzenia. W praktyce zdarza się to rzadko. Obecnie zaledwie około 20% osób zobowiązanych do opuszczenia UE jest wydalanych, a w niektórych dużych państwach członkowskich UE wskaźniki repatriacji wynoszą poniżej 10%⁴⁷. Ta nieskuteczność wynika z połączenia europejskich ograniczeń prawnych oraz utrudnień ze strony krajów pochodzenia.

Ponadto przepisy UE i orzecznictwo przyznają migrantom szerokie prawa i gwarancje, które mogą opóźniać lub zablokować deportację⁴⁸. Władze krajowe często mają prawo przetrzymać osobę przeznaczoną do wydalenia jedynie przez kilka miesięcy, a nielegalni migranci nierzadko wykorzystują te przepisy, przeciągając proces ustalania tożsamości lub składając wnioski o azyl w ostatniej chwili, wiedząc, że jeśli będą zwlekać, zostaną wypuszczeni na wolność. Po zwolnieniu większość z nich znika w obszarze swobodnego przemieszczania się strefy Schengen, co czyni niemal niemożliwym ich zlokalizowanie i wydalenie. W rezultacie dochodzi *de facto* do tolerowania ich nielegalnego pobytu, co podważa wiarygodność europejskiego systemu azylowego i imigracyjnego, a co ważniejsze, znaczenie obywatelstwa.

Nawet jeśli państwa UE są zdeterminowane, by kogoś deportować, napotykają na brak współpracy ze strony krajów pochodzenia. Wiele państw pochodzenia po prostu odmawia ponownego przyjęcia swoich obywateli. Kraje takie jak Mali⁴⁹, Senegal⁵⁰ i Pakistan⁵¹ wielokrotnie zwlekały z rozpatrzeniem wniosków UE o przyjęcie z powrotem osób deportowanych lub odrzucały te wnioski. Ta dyplomatyczna obstrukcja sprawia, że władze europejskie nie mają dokąd odesłać wielu migrantów i w rezultacie pozostają oni w Europie. Wysiłki Komisji Europejskiej zmierzające do zawarcia umów o readmisji przyniosły niewielkie rezultaty⁵². Rada Europejska i ministrowie spraw wewnętrznych omawiali wykorzystanie środków nacisku, takich jak sankcje wizowe lub ograniczenie pomocy rozwojowej, aby skłonić rządy do podporządkowania się⁵³. Jednak jak dotąd narzędzia te były stosowane jedynie w sposób nieśmiały i niekonsekwentny. Utrzymująca się niezdolność do przeprowadzania repatriacji nie tylko podkopuje praworządność, lecz także ośmiela handlarzy ludźmi, którzy zapewniają potencjalnych migrantów, że gdy tylko dotrą na terytorium Unii, prawdopodobnie tam pozostaną. Aby przywrócić integralność systemowi

47 Europejski Trybunał Obrachunkowy (ECA), *EU Readmission Cooperation with Third Countries: Relevant Actions Yield Limited Results*, Special Report No. 17, 2021, https://www.eca.europa.eu/lists/ecadocuments/sr21_17/sr_readmission-cooperation_en.pdf.

48 Agencja Unii Europejskiej ds. Azylu (EUAA), „Quarterly Overview of Asylum Case Law”, Issue 1/2025, marzec 2025 r., https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2025-3/2025_EUAA_Quarterly_Overview_Asylum_Case_Law_Issue1_EN.pdf.

49 *Mali sends back migrants deported by France*, BBC News, 30 grudnia 2016, <https://www.bbc.com/news/world-africa-38467244>.

50 *EU Proposes Visa Restrictions on Countries Refusing to Take Back Illegal Migrants*, InfoMigrants [na podstawie Deutsche Welle], 15 marca 2018 r., <https://www.infomigrants.net/en/post/8082/eu-proposes-visa-restrictions-on-countries-refusing-to-take-back-illegal-migrants>.

51 A. Hashim, *Pakistan Refuses to Accept Some Migrants Deported from Greece*, ReliefWeb, 3 grudnia 2015 r., <https://reliefweb.int/report/pakistan/pakistan-refuses-accept-some-migrants-deported-greece>.

52 I. Majcher, *The European Union Returns Directive and Its Compatibility with International Human Rights Law*, Brill, Nijhoff 2019.

53 Parlament Europejski, *Returns: The EU's New Approach to Sending Migrants Back*, 8 sierpnia 2023 r., ostatnia aktualizacja: 25 marca 2025 r., <https://www.europarl.europa.eu/topics/en/article/20230704STO02012/returns-the-eu-s-new-approach-to-sending-migrants-back>.

imigracyjnemu UE, ustawodawstwo unijne musi umożliwić państwom członkowskim dłużej zatrzymywać nielegalnych migrantów oraz pociągać państwa pochodzenia do odpowiedzialności. Ponadto UE i państwa członkowskie muszą być gotowe zastosować presję polityczną i gospodarczą, aby zmusić kraje pochodzenia do ponownego przyjęcia swoich obywateli.

6) Niezrealizowane kwoty relokacyjne – przymusowa solidarność i nielegalne wtórne przemieszczenia

Po kryzysie migracyjnym z 2015 roku UE próbowała narzucić obowiązkowy system kwotowy w celu relokacji osób ubiegających się o azyl z państw przygranicznych do innych państw członkowskich. Ten mechanizm „solidarności” zakładał relokację około 160 tysięcy osób. Jednak w dużej mierze zakończyło się to niepowodzeniem. Do 2017 roku zrealizowano tylko 19 tysięcy relokacji (12% planowanej liczby), a znaczna część osób relokowanych nie pozostała w przydzielonym im państwie członkowskim. Polityka kwotowa spotkała się zarówno z polityczną obstrukcją, jak i z praktycznym jej obchodzeniem: wiele rządów uczestniczyło w niej bez przekonania lub otwarcie się jej przeciwstawiało, a spora ilość osób ubiegających się o azyl po cichu opuszczała kraje przyjmujące, by dostać się do Europy Zachodniej, nadużywając możliwości wynikających z funkcjonowania strefy Schengen.

Przykładów tej porażki jest mnóstwo. Węgry i Polska kategorycznie odmówiły przyjęcia jakichkolwiek relokowanych migrantów, nawet gdy TSUE orzekł, że muszą to zrobić. Wołały narażać się na wszczęcie przez UE postępowania prawnego niż podporządkować się. Inne kraje, takie jak Estonia, Łotwa i Litwa, przyjęły osoby ubiegające się o azyl, po czym poinformowały, że spośród kilkudziesięciu przyjętych ponad 90% zniknęło w ciągu kilku miesięcy, prawdopodobnie kierując się do Niemiec lub Skandynawii, by dołączyć do innych członków rodziny, skorzystać z hojnych świadczeń socjalnych lub znaleźć lepszą pracę. Ze Słowacji, która początkowo zgodziła się na ten mechanizm, niemal wszyscy relokowani Syryjczycy i Irakijczycy wyjechali do Austrii lub Niemiec, co skłoniło Bratysławę do wstrzymania dalszego przyjmowania migrantów w ramach tego mechanizmu. Tymczasem Włochy odnotowały, że nawet poza formalnym programem relokacji tysiące migrantów z jej ośrodków recepcyjnych po prostu wyjechało do Europy Północnej, nie chcąc czekać na unijną relokację, w ramach której mogliby zostać umieszczeni w niepożądanym państwie członkowskim.

Eksperyment kwotowy ujawnił zasadniczą wadę: ani większość państw członkowskich, ani migranci nie byli skłonni uczestniczyć w tym przymusowym systemie rozdziału, który dalece wykraczał poza kompetencje UE. Nie można skutecznie relokować osób, które wyraźnie zamierzają dotrzeć do konkretnych państw, zwłaszcza gdy wewnętrzna swoboda przemieszczania się w Europie ułatwia podróżowanie po jej terytorium.. Jednocześnie próby zmuszania suwerennych państw do przyjmowania migrantów wbrew ich woli okazały się bardzo kontrowersyjne pod względem politycznym. Zamiast solidarności polityka ta rodziła niechęć. Państwa w pierwszej linii narażone na napływy migrantów niemal nie odczuły ulgi, gdyż migranci nie chcieli pozostać w innych krajach, a niechętnie państwa przyjmujące były oburzone żądaniami Brukseli. W póź-

niejszych sprawozdaniach Komisji Europejskiej przyznano się do niepowodzenia i UE po cichu zrezygnowała z podejścia opartego na obowiązkowych kwotach – aż do 2023 roku. Europejscy przywódcy muszą zrozumieć, że każdy nowy system podziału obciążeń musi być dobrowolny, a nie wymuszany presją finansową. Jak pokazują metoda siłowa z 2015 roku, a także jak się wydaje, nowy pakt o migracji i azylu z 2024 roku, podejście przez nie forsowane nie tylko nie osiągnęło swojego celu, lecz także podważa zaufanie między państwami członkowskimi.

7) Sparaliżowany Frontex – kastracja agencji granicznej UE

Frontex, agencja straży granicznej i przybrzeżnej UE, została utworzona, aby pomóc państwom członkowskim w ochronie zewnętrznych granic Unii⁵⁴. W rzeczywistości działanie Frontex zostało poważnie ograniczone przez niejasność przepisów prawnych, ingerencję NGO-sów oraz nieustanną presję polityczną, co w dużej mierze czyni je nieskutecznym. Działania konieczne, by powstrzymać nielegalne przekroczenia granicy, są często określane jako naruszenia praw człowieka, mimo niejasności prawa UE. W rezultacie agencja nieustannie znajduje się w defensywie i nie może działać jako organ stanowczo egzekwujący przepisy.

W latach 2020–2021, podczas nasilenia przepraw na Morzu Egejskim, Frontex został użyty, aby wesprzeć Grecję w patrolowaniu morskiej granicy z Turcją⁵⁵. Greckie siły, stojąc w obliczu ogromnej presji, sporadycznie zawracały łodzie z migrantami z powrotem w kierunku tureckich wód, aby zapobiec niekontrolowanemu przekroczeniu granicy. Organizacje pozarządowe i media oskarżyły Frontex o współudział w tych działaniach⁵⁶. Z powodu tej politycznej burzy Frontex wycofał się właśnie wtedy, gdy Grecja najbardziej potrzebowała jego pomocy⁵⁷. Dyrektor agencji zrezygnował w 2022 r. w obliczu presji politycznej, skarżąc się, że Agencja nie mogła wypełniać swojej oficjalnej misji ochrony granic UE⁵⁸ i potępiając wysiłki zmierzające do przekształcenia Frontexu w instrument służący kontrolowaniu państw członkowskich, a nie granic. Przesłanie było jasne: jeśli pracownicy Frontexu zatrzymają migrantów, ryzykują prześladowania prawne i polityczne.

Podobna sytuacja miała miejsce na granicy węgiersko-serbskiej. Gdy TSUE orzekł, że przyspieszone odsyłanie przez Węgry migrantów do Serbii narusza prawo unijne⁵⁹. Frontex zareagował, wycofując w 2021 roku wszelkie wsparcie z Węgier⁶⁰. Zamiast pomagać w opracowaniu strategii

54 Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – Frontex, *Tasks and Mission*, [b.d.], <https://www.frontex.europa.eu/about-frontex/who-we-are/tasks-mission>.

55 Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – Frontex, *Frontex to Launch Rapid Border Intervention at Greece's External Borders*, 2 marca 2020 r., <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-to-launch-rapid-border-intervention-at-greece-s-external-borders-NL8HaC>.

56 K. Luyten, Biuro Analiz Parlamentu Europejskiego (EPRS), [briefing] *Addressing Pushbacks at the EU's External Borders*, październik 2022 r., [https://www.euro-parl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738191/EPRS_BRI\(2022\)738191_EN.pdf](https://www.euro-parl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2022/738191/EPRS_BRI(2022)738191_EN.pdf).

57 M. Pronczuk, *E.U. Border Agency Considers Pulling Out of Greece Over Migrant Abuses*, The New York Times, 27 czerwca 2023 r., <https://www.nytimes.com/2023/06/27/world/europe/greece-migrants-eu.html>.

58 J. Rankin, *Head of EU Border Agency Frontex Resigns amid Criticisms*, The Guardian, 29 kwietnia 2022 r., <https://www.theguardian.com/world/2022/apr/29/head-of-eu-border-agency-frontex-resigns-amid-criticisms-fabrice-leggeri>.

59 Komisja Europejska, [komunikat prasowy] *Migration: Commission Refers Hungary to the Court of Justice of the European Union over Its Failure to Comply with Court Judgment*, 12 listopada 2021 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_21_5801.

60 Parlament Europejski, [pytanie poselskie E-001120/2021] *Suspension of Frontex Operations in Hungary*, 24 lutego 2021 r., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-001120_EN.html.

zgodnej z prawem, agencja po prostu porzuciła cały odcinek zewnętrznej granicy UE. Decyzja ta pozostawiła węgierskich funkcjonariuszy straży granicznej bez wsparcia i dała sygnał, że Frontex będzie się wycofywać za każdym razem, gdy działania państwa członkowskiego staną się kontrowersyjne.

W środkowej części Morza Śródziemnego Frontex również działa w sposób nader ostrożny. Prowadzi misje patrolowe w celu identyfikacji łodzi z migrantami, ale waha się udostępniać informacje wywiadowcze władzom Afryki Północnej, obawiając się jakiegokolwiek uwikłania w refolement do Libii⁶¹. Szanse na uderzenie w przemytników czy ratowanie życia maleją, ponieważ agencja przedkłada unikanie kontrowersji nad realizację swojej misji. Europa dysponuje agencją graniczną, która zbyt często obserwuje sytuację z boku. Państwa graniczne uważają, że Frontex, zamiast wspierać ich wysiłki, jest skrępowany procesami sądowymi i naciskami politycznymi. Bez reformy Frontex pozostanie papierowym tygrysem i nie będzie cieszyć się zaufaniem państw członkowskich i funkcjonariuszy straży granicznej. UE musi doprecyzować i wzmocnić mandat prawny Frontexu do działania oraz stać murem za agencją, aby zapobiec jakiegokolwiek ingerencji ze strony aktywistów. Tylko jeśli Unia będzie chronić swoich funkcjonariuszy przed nieustannymi prawnymi szykanami, wspólna europejska straż graniczna może wywiązywać się ze swoich zadań. W przeciwnym razie państwa graniczne będą same ponosić ciężar ochrony granic, a obietnica wspólnej granicy UE okaże się pusta.

8) Dziurawa strefa Schengen – jak swobodny przepływ osób umożliwia nielegalną migrację

Strefa Schengen, jeden z filarów integracji UE, jest nadużywana w celu ułatwiania nielegalnej migracji i utrudniania krajowych kontroli imigracyjnych⁶². Zgodnie z zasadami Schengen obywatel państwa trzeciego posiadający ważną wizę lub pochodzący z państwa objętego ruchem bezwizowym może przemieszczać się między państwami członkowskimi niemal tak swobodnie jak obywatel UE. Gdy tylko wjedzie do jednego państwa członkowskiego, praktycznie nie podlega żadnym dalszym kontrolom. Władze krajowe mają zatem trudności z zapobieganiem, a nawet ze śledzeniem dalszej podróży migrantów początkowo przyjętych gdzie indziej. Przemycnicy i migranci wykorzystują tę swobodę ruchu do omijania przepisów imigracyjnych poszczególnych krajów.

Swobodny przepływ podważa w ten sposób kontrolę migracji w Unii Europejskiej. Migranci, którzy docierają do południowej Europy, często udają się do innych państw członkowskich bez zezwolenia. Włochy nie mogą powstrzymać dziesiątek tysięcy nowo przybyłych imigrantów przed przemieszczaniem się na północ⁶³. Francja informuje, że wielu ubiegających się o azyl przebywających na jej terytorium wjechało do UE przez Włochy lub Hiszpanię, a następnie

61 Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej – Frontex, *Oczy w przestworzach: Monitoring the Mediterranean*, 2023, <https://www.frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/eyes-in-the-sky-monitoring-the-mediterranean-17Gg1W>.

62 S. Casella Colombeau, *Crisis of Schengen? The Effect of Two 'Migrant Crises' (2011 and 2015) on the Free Movement of People at an Internal Schengen Border*, 2023, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 2019, s. 2258-2274, <https://doi.org/10.1080/1369183X.2019.1596787>.

63 M. Barbero, *Giorgia Meloni Gets a Reality Check on Immigration*, Foreign Policy, 24 października 2023 r., <https://foreignpolicy.com/2023/10/24/italy-immigration-right-wing-meloni-migrant-crisis>.

kontynuowało podróż bez kontroli⁶⁴. Rozporządzenie dublińskie ma sprawiać, że takie osoby są odsyłane do miejsca ich pierwszego wjazdu, ale w dużej mierze przestało działać, ponieważ migranci, w tym niektórzy przestępcy, unikają rejestracji i uciekają, przekraczając otwarte granice UE⁶⁵. W odpowiedzi Francja⁶⁶ oraz Austria⁶⁷, Niemcy, Słowenia, Włochy, Szwecja, Holandia, Polska i Dania⁶⁸ ponownie wprowadziły ograniczone kontrole graniczne w strefie Schengen, co jest nadzwyczajnym krokiem, świadczącym o tym, że rządy czują się zmuszone działać na własną rękę.

Strefa Schengen nie przewidziała nadużyć na dużą skalę związanych z legalnym wjazdem i mobilnością. Nawet osoby, które legalnie wjeżdżają do strefy Schengen, często przekraczają dozwolony okres pobytu lub uprawiają „asylum shopping”⁶⁹, przenosząc się do innego kraju, aby ubiegać się o azyl. Instytucje UE niechętnie zajmują się tymi kwestiami, ponieważ swoboda przemieszczania się jest podstawową zasadą UE. Jednak kraje przygraniczne coraz głośniejszemu biją na alarm. Niektóre rządy zaproponowały zaostrzone zasady wizowe dla krajów wysokiego ryzyka, lepsze śledzenie wjazdów do UE i wyjazdów z UE oraz tymczasowe kontrole na granicach wewnętrznych do czasu zabezpieczenia granic zewnętrznych. Rada Europejska podzieliła te obawy, wzywając Komisję Europejską do zamknięcia luk prawnych bez demontowania strefy Schengen. Jeśli UE nie dostosuje się, więcej państw członkowskich weźmie sprawę w swoje ręce, co mogłoby doprowadzić do fragmentacji strefy Schengen i podkopać zaufanie do brukselskiego zarządzania migracją.

9) Łączenie rodzin – nadmierna hojność UE

Łączenie rodzin stało się furtką dla masowej imigracji i jest systematycznie wykorzystywane pod przykrywką „praw rodziny”. Przepisy unijne pozwalają obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym w UE sprowadzać swoich małżonków, dzieci oraz dalszych członków rodziny, w tym rodzinę ich współmałżonka. Rezultatem jest fala migracji łańcuchowej, w której jeden rezydent może wywołać napływ licznych członków dalszej rodziny, często bez uwzględnienia ich indywidualnych kwalifikacji lub perspektyw integracji. Z tego powodu łączenie rodzin jest jednym z głównych kanałów imigracji do UE i stanowi około jedną trzecią wszystkich zezwoleń na pobyt wydawanych obywatelom państw nienależących do UE⁷⁰. W praktyce europejska po-

64 Lekarze bez Granic (Médecins Sans Frontières – MSF), *Migrants Trapped in Relentless Cycle of Rejection on French-Spanish Border*, 2019, <https://www.msf.org/migrants-trapped-relentless-cycle-rejection-french-spanish-border-france>.

65 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 (rozporządzenie Dublin III), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex%3A32013R0604>.

66 *France Reinstates Border Checks as Immigration Policies Tighten across Europe*, Radio France Internationale (RFI), 31 października 2024 r., <https://www.rfi.fr/en/france/20241031-france-reinstates-border-checks-as-immigration-policies-tighten-across-europe>.

67 B. Restelica, *Austria Extends Internal Border Controls With Hungary & Slovenia Until May 2025*, Schengen News, 12 listopada 2024 r., <https://schengenvisainfo.com/news/austria-extends-internal-border-controls-with-hungary-slovenia-until-may-2025>.

68 Komisja Europejska, *Temporary Reintroduction of Border Control*, [b.d.], https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/schengen/schengen-area/temporary-reintroduction-border-control_en.

69 Komisja Europejska, European Migration Network Asylum and Migration Glossary, *Asylum Shopping*, [b.d.], https://home-affairs.ec.europa.eu/networks/european-migration-network-emn/emn-asylum-and-migration-glossary/glossary/asylum-shopping_en.

70 Komisja Europejska, *Family Reunification for Non-EU Nationals*, [b.d.], https://home-affairs.ec.europa.eu/policies/migration-and-asylum/legal-migration-and-re-settlement/family-reunification-non-eu-nationals_en.

lityka łączenia rodzin zwielokrotnia każdy początkowy przyjazd, przekształcając go w znacznie większą falę migracyjną, wszystko to pod politycznie nietykalnym sztandarem „utrzymywania rodzin razem”.

Ten kanał jest tak silnie chroniony przez dyrektywy UE i sądy, że rządy krajowe są bezsilne, by go kontrolować. Dyrektywa UE w sprawie łączenia rodzin (2003/86/WE) ustanawia niemal bezwarunkowe prawo migrantów do sprowadzenia członków rodziny, wiążąc ręce państwom ponadnarodowymi zobowiązaniami prawnymi. Każda próba państwa członkowskiego zaostreżenia lub zrjonalizowania tych zasad łączenia rodzin jest szybko uchylana przez europejskich sędziów lub blokowana przez brukselskich biurokratów. Wymownym przykładem był wysiłek Danii, aby wprowadzić umiarkowany 3-letni okres oczekiwania, zanim uchodźcy będą mogli sprowadzać członków rodziny, co miało na celu na celu ograniczanie migracji łańcuchowej. W 2021 r. Europejski Trybunał Praw Człowieka storpedował tę zasadę, uznając ją za naruszenie „prawa migranta do poszanowania życia rodzinnego” na podstawie art. 8⁷¹. W wyroku *M.A. przeciwko Danii* sędziowie strasburscy śmiało orzekli, że Dania nie przywiązała wystarczającej wagi do interesów rodziny, absurdalnie sugerując, że szybsze łączenie rodzin „sprzyjałoby zachowaniu spójności społecznej i ułatwiłoby integrację”. W praktyce liberalne europejskie przepisy dotyczące praw człowieka są wykorzystywane do obchodzenia krajowych kontroli imigracyjnych, wymuszając, by nawet osoby, które przybyły nielegalnie lub tymczasowo, mogły szybko sprowadzić swoich krewnych.

Polityka łączenia rodzin musi zostać usunięta spod nadzoru UE i Rady Europy i powierzona w całości państwom członkowskim. Furtka dla migracji łańcuchowej nigdy nie zostanie zamknięta, jeśli Bruksela zachowa w tym zakresie kompetencje i nadal będzie narzucać i egzekwować tę pobłażliwą politykę. Europa nie może już sobie pozwolić na system imigracyjny działający na autopilocie, pozwalający każdemu migrantowi sprowadzać dużą liczbę członków rodziny. Unijne przepisy dotyczące łączenia rodzin muszą zostać odrzucone, a każde państwo musi zdecydować, jak wyważyć rzeczywisty wymóg jedności rodziny i szerszy interes publiczny. Przywrócenie kompetencji w zakresie łączenia rodzin pozwoliłoby na wprowadzenie rozsądnych kryteriów, takich jak ograniczenie katalogu uprawnionych członków rodziny, wymóg wykazania zdolności do integracji i samowystarczalności oraz, w razie potrzeby, ustalanie limitów. Co istotne, usunęłoby to wypaczoną zachętę do migracji łańcuchowej, w ramach której nielegalne przekroczenie granicy jest nagradzane możliwością sprowadzenia członków rodziny. Europejskie rządy muszą odzyskać prawo do powiedzenia „nie”, gdy roszczenia o ponowne łączenie rodziny nie leżą w interesie danego kraju.

71 N. Feith Tan, J. Vedsted-Hansen, *How Long Is Too Long? The Limits of Restrictions on Family Reunification for Temporary Protection Holders*, EU Immigration and Asylum Law and Policy [blog], 27 września 2021 r., <https://eumigrationlawblog.eu/how-long-is-too-long-the-limits-of-restrictions-on-family-reunification-for-temporary-protection-holders>.

10) Brak środków unijnych na ogrodzenia – państwa przygraniczne w obłęzieniu

Rażącą luką w podejściu UE jest jej odmowa finansowania fizycznych barier granicznych, nawet wtedy, gdy państwa przygraniczne desperacko ich potrzebują⁷². Komisja Europejska od dawna stoi na stanowisku, że środki UE nie powinny być wykorzystywane na budowę murów ani ogrodzeń. Kraje doświadczające silnej presji migracyjnej muszą w całości na własny koszt finansować umocnienia graniczne. Chociaż Bruksela głosi współodpowiedzialność za granice zewnętrzne, odmawia dzielenia się kosztami podstawowej infrastruktury bezpieczeństwa granic. Ponadto kraje, które budują ogrodzenia, spotykają się z ostrą krytyką. Węgry, które wydały ponad 2 miliardy EUR na wzmocnienie ochrony granic i obronę zewnętrznych granic UE, są nieustannie atakowane za swoje „niehumanitarne” i „okrutne” bariery graniczne⁷³.

Ta polityka została poddana próbie podczas kryzysu na polskiej granicy w 2021 roku, kiedy Białoruś wykorzystwała migrację jako broń przeciwko Polsce i innym krajom UE⁷⁴. Polska szybko wzniosła ogrodzenie, aby powstrzymać tysiące nielegalnych przekroczeń granicy⁷⁵. Jednak UE nie zaoferowała żadnego wsparcia finansowego⁷⁶, a urzędnicy w Brukseli utrzymywali, że „żadne środki UE nie trafią na drut kolczasty”, nawet gdy Polska broniła zewnętrznej granicy Unii przed wrogim atakiem. Ostatecznie Polska wydała własne środki, aby chronić całą strefę Schengen. Kontrast był wyraźny: Europa skorzystała na tej barierze, ale odmówiła partycypacji w kosztach.

Podobnie Bułgaria, która strzeże długiej lądowej granicy UE z Turcją, wielokrotnie zwracała się do Brukseli o współfinansowanie ogrodzenia granicznego i uszczelnienia luk⁷⁷. Każda prośba została odrzucona⁷⁸. Zamiast tego UE zapewnia jedynie niewielkie wsparcie sprzętowe i patrolowe, dalece niewystarczające w stosunku do kosztów budowy i utrzymania fizycznej bariery⁷⁹. W rezultacie, Bułgaria, podobnie jak Grecja⁸⁰, Łotwa, Litwa⁸¹ i inne kraje, musiała

72 EC Rejects Request for Border Fence Contribution but Government Still Insists on It, About Hungary, 4 września 2017 r., <https://abouthungary.hu/news-in-brief/ec-rejects-request-for-border-fence-contribution-but-government-still-insists-on-it>.

73 S. Saeed, Hungary Starts Work on Second Border Fence, Politico, 27 lutego 2017 r., <https://www.politico.eu/article/hungary-starts-work-on-second-border-fence-migrants-refugees>.

74 T. Grzywaczewski, Russia and Belarus Are Using Migrants as a Weapon Against the EU, Foreign Policy, 18 września 2021 r., <https://foreignpolicy.com/2021/09/18/russia-belarus-poland-lithuania-migrants-eu-weapon/>.

75 Poland Blocks Hundreds of Migrants at Belarus Border, BBC News, 8 października 2021 r., <https://www.bbc.com/news/world-europe-59206685>.

76 M. MacGregor, EU Refuses to Fund Border Walls Against Migrants Entering From Belarus, InfoMigrants, 25 października 2021 r., <https://www.infomigrants.net/en/post/35990/eu-refuses-to-fund-border-walls-against-migrants-entering-from-belarus>.

77 K. Nikolov, Bulgaria Wants EU Money for New Border Fence With Turkey, Euractiv, 3 lutego 2023 r., <https://www.euractiv.com/news/bulgaria-wants-eu-money-for-new-border-fence-with-turkey>.

78 European Commission Will Not Fund Bulgaria-Turkey Wall, InfoMigrants [na podstawie ANSA], 31 stycznia 2023 r., <https://www.infomigrants.net/en/post/46472/european-commission-will-not-fund-bulgariaturkey-wall>.

79 Komisja Europejska, [komunikat prasowy] Bulgaria and Romania Strengthen Cooperation on Border and Migration Management, 4 marca 2024 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_24_1283.

80 S. Michalopoulos, With or Without EU Money, Greece Says Will Finish Border Fence, Euractiv, 31 marca 2023 r., <https://www.euractiv.com/section/politics/news/with-or-without-eu-money-greece-says-will-finish-border-fence/>.

81 N. O'Leary, Pleas to Finance Border Walls Rejected by European Commission, The Irish Times, 22 października 2021 r., <https://www.irishtimes.com/news/world/europe/pleas-to-finance-border-walls-rejected-by-european-commission-1.4708283>.

rozbudować lub zmodernizować ogrodzenia graniczne z własnego budżetu, pozostawiona sama sobie z tym europejskim problemem.

Wielu przywódców UE otwarcie kwestionuje obecnie odmowę finansowania barier granicznych. Kraje takie jak Austria, Grecja i Litwa na posiedzeniach Rady Europejskiej wzywały, aby UE pomogła w finansowaniu ogrodzeń z praktycznych względów bezpieczeństwa⁸², zauważając, że ogrodzenia znacząco ograniczają nielegalne przepływy. Nawet urzędnicy, którzy niegdyś sprzeciwiali się temu pomysłowi, przyznają teraz, że fundusze UE mogą być potrzebne na wsparcie „infrastruktury” na granicach – czyli ogrodzeń, ponieważ presja migracyjna pozostaje wysoka. Coraz powszechniejsza jest zgoda, że jeśli ochrona granicy zewnętrznej jest wspólną odpowiedzialnością, to inwestowanie w niezbędne zabezpieczenia graniczne powinno być częścią tego wspólnego wysiłku, gdyż same symboliczne gesty nie są w stanie powstrzymać napływu nielegalnej masowej migracji. Europa nie może już sobie pozwolić, by ideologia powstrzymywała wsparcie dla fizycznej ochrony swoich granic.

11) Organizacje pozarządowe przeciwko Europie – aktywiści finansowani przez UE wspierają nielegalną migrację

Jedną z najbardziej niezrozumiałych porażek UE w zakresie zarządzania migracją jest podważanie egzekwowania prawa migracyjnego przez tzw. organizacje pozarządowe, z których niektóre są nawet finansowane przez UE. Unia Europejska przyznaje znaczne dotacje organizacjom pozarządowym (NGO) na pomoc humanitarną, wsparcie azylowe oraz monitorowanie praw człowieka⁸³. Chociaż środki te mają na celu poprawę sytuacji migrantów oraz podtrzymywanie europejskich wartości, umożliwiły także działanie sieci grup aktywistycznych, które sprzeciwiają się lub utrudniają wysiłki państw członkowskich UE na rzecz ograniczenia nielegalnej migracji. Podmioty te są nawet oskarżane o zмовę z handlarzami ludźmi. Europejscy podatnicy często finansują właśnie tego typu organizacje, które działają przeciwko ograniczaniu nielegalnej migracji i zgodnym z prawem deportacjom.

Te finansowane przez UE organizacje pozarządowe angażują się w różnorodne działania, które ułatwiają nielegalną migrację i utrudniają kontrolę graniczną⁸⁴. Na Morzu Śródziemnym statki organizacji pozarządowych patrolują wybrzeże Libii i Turcji, podejmując migrantów z łodzi przemytników i przewożąc ich do Europy⁸⁵. Ich działania, często wychwalane jako humanitarne, były krytykowane przez rządy jako lekkomyślny transport wahałowy dla przemytników. Mimo to kilka takich organizacji otrzymało finansowanie państwowe⁸⁶. Według Rejestru służącego przejrzystości UE obecnie 543 organizacje otrzymują fundusze UE jako organizacje pozarządowe,

82 Parlament Europejski, [pytanie poselskie E-005077/2021], *Funding of Border Walls*, 11 listopada 2021 r., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2021-005077_EN.html.

83 European Commission, *Humanitarian Aid*, [b.d.], https://civil-protection-humanitarian-aid.ec.europa.eu/what/humanitarian-aid_en.

84 Europejska Rada ds. Uchodźców i Wygnańców (ECRE), *Members*, [b.d.], <https://ecre.org/members>.

85 G. Garelli, M. Tazzioli, *The Humanitarian Battlefield in the Mediterranean Sea: Moving Beyond Rescuing and Letting Die*, 2019, https://www.academia.edu/38719878/The_Humanitarian_Battlefield_in_the_Mediterranean_Sea_Moving_Beyond_Rescuing_and_Letting_Die.

86 Europejska Rada ds. Uchodźców i Wygnańców (ECRE), *Finance*, [b.d.], <https://ecre.org/finance>.

platformy lub sieci⁸⁷. Te organizacje działają głównie w obszarze migracji i azylu i nie reprezentują interesów komercyjnych. Wśród nich znajdują się znane grupy, takie jak Amnesty International Limited⁸⁸. Niektóre z tych organizacji są bezpośrednio zaangażowane w operacje ratowania migrantów na obszarze Morza Śródziemnego. Przykłady obejmują Mediterranean Saving Humans APS⁸⁹, Sea-Watch e.V.⁹⁰ oraz United4Rescue – Gemeinsam retten e.V.⁹¹ Te organizacje pozarządowe można zidentyfikować i śledzić za pośrednictwem Rejestru służącego przejrzystości, choć szczegóły ich wsparcia finansowego są często niepełne lub niejasne.

Znacznie trudniej jest śledzić finansowanie w innych organizacjach, takich jak SOS Méditerranée⁹² (znana także jako Ocean Viking)⁹³ oraz Proactiva Open Arms⁹⁴ (znana także jako Open Arms). W 2023 r. belgijski eurodeputowany Tom Vandendriessche złożył do Komisji Europejskiej⁹⁵ formalne pytanie na piśmie, twierdząc, że Open Arms otrzymała w 2021 r. 1,44 mln euro ze środków UE. W odpowiedzi, Ylva Johansson, ówczesna komisarz do spraw wewnętrznych, stwierdziła, że wszystkie środki UE zarządzane przez Komisję były publicznie dostępne za pośrednictwem Systemu Przejrzystości Finansowej UE⁹⁶. Jednak w tym systemie nie ma żadnych zapisów dotyczących finansowania UE dla Proactiva Open Arms. To wzbudziło podejrzenia, że takie organizacje mogą być pośrednio finansowane z budżetu UE. SOS Méditerranée, na przykład, określa się jako europejskie stowarzyszenie z zespołami mającymi siedziby w Niemczech, Francji, Włoszech i Szwajcarii, które wspólnie operują statkami ratunkowymi, takimi jak Aquarius i Ocean Viking⁹⁷. Te lokalne zespoły mogą być zarejestrowane jako odrębne organizacje pozarządowe, co utrudnia śledzenie ich finansowania ze środków UE, zwłaszcza że SOS Méditerranée nie wymienia tych zespołów z nazwy na swojej stronie internetowej ani w swoich sprawozdaniach finansowych. To tworzy szarą strefę prawną, czasami określaną mianem *lex imperfecta*, w której jawność takich przepływów finansowych jest ograniczona.

Jeśli chodzi o przejrzystość finansową, dostępne są dane częściowe. Mediterranean Saving Humans APS otrzymała łącznie 87.570 € z dwóch programów UE: Europejskiego Korpusu Solidarności (ESC) oraz programu „Obywatele, równość, prawa i wartości” (CERV)⁹⁸. W przypadku Sea-Watch e.V. rejestr potwierdza, że organizacja otrzymała co najmniej 10.000 € finansowania z UE, choć brakuje bar-

87 Rejestr służący przejrzystości, *Search Results for Organisations Active in Migration and Asylum (NGOs, Platforms, Networks)*, [b.d.], https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/search-register_en.

88 Rejestr służący przejrzystości, *Profil zarejestrowanego podmiotu: Europejska Rada ds. Uchodźców i Wygnańców (ECRE)*, [b.d.], https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=11063928073-34.

89 Rejestr służący przejrzystości, *Profil zarejestrowanego podmiotu: SOS Méditerranée France*, [b.d.], https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=269787294662-72.

90 Rejestr służący przejrzystości, *Profil zarejestrowanego podmiotu: SOS Humanity e.V.*, [b.d.], https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=599687051086-63.

91 Rejestr służący przejrzystości, *Profil zarejestrowanego podmiotu: Open Arms*, [b.d.], https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=937266350789-20.

92 SOS Méditerranée [strona główna], [b.d.], <https://www.sosmediterranee.org>.

93 SOS Méditerranée, *The Ship*, [b.d.], <https://www.sosmediterranee.org/the-ship>.

94 Open Arms [strona główna], [b.d.], <https://www.openarms.es/en>.

95 Parlament Europejski, [pytanie poselskie E-000188/2023] *Subsidies for NGOs active in the field of asylum and migration*, 23 stycznia 2023 r., https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-9-2023-000188_EN.html.

96 Parlament Europejski, odpowiedź na pytania poselskie E-003782/2022 i E-000188/2023, 1 marca 2023 r., https://data.europarl.europa.eu/distribution/reds_iMaQp_Asw/E-9-2022-003782-ASW/E-9-2022-003782-ASW_en.pdf.

97 SOS Méditerranée, *Missions & Organisation*, [b.d.], <https://www.sosmediterranee.org/missions-organization>.

98 Rejestr służący przejrzystości, [informacje dotyczące organizacji:] *Mediterranea Saving Humans APS*, [b.d.], https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=269787294662-72.

dziej szczegółowych informacji⁹⁹. W przypadku United4Rescue – Gemeinsam retten e.V. w rejestrze nie ma wpisu dotyczącego dotacji UE¹⁰⁰. Jednak organizacja otrzymała 63 448 € od fundacji Robert Bosch Stiftung, która sama figuruje jako otrzymująca ze źródeł UE między 100.000 a 199.999 €¹⁰¹.

Na lądzie organizacje pozarządowe świadczące pomoc prawną i prowadzące działalność rzeczniczą wykorzystują europejskie dotacje, aby pomagać migrantom w poruszaniu się po systemie azylowym, a niekiedy w jego wykorzystywaniu. Składają do sądu wnioski o wydanie nakazów wstrzymujących deportację, szkolą migrantów, co mówić, aby uniknąć repatriacji, oraz nieustannie prowadzą kampanię przeciwko detencji czy przyspieszonym procedurom azylowym. Sieci organizacji rzeczniczych, które korzystają z finansowania UE, również lobbują przeciwko bardziej rygorystycznym środkom ochrony granic, takim jak ogrodzenia, oraz przeciwko surowszym przepisom azylowym. Efekt łączny to dobrze zorganizowany, dobrze finansowany blok organizacji, który może opóźnić lub wykołować niemal każdą próbę zaostrzenia kontroli migracyjnych.

Rządy europejskie, zwłaszcza te zmagające się z presją migracyjną, są coraz bardziej sfrustrowane tym stanem rzeczy. Uważają, że finansowanie przez UE organizacji podważających uzgodnione decyzje dotyczące migracji jest działaniem na własną szkodę. Niektóre rządy wzywają obecnie do ściślejszego nadzoru nad finansowaniem UE w celu zapewnienia zgodności z polityką unijną¹⁰². Propozycje obejmują odcięcie finansowania organizacjom pozarządowym, które aktywnie zachęcają do nielegalnej migracji lub podejmują działania prawne przeciwko egzekwowaniu przepisów, albo przynajmniej wymaganie neutralności od beneficjentów dotacji. Rada Europejska subtelnie poparła ideę, że środki UE nie powinny finansować sprzeciwu wobec zgodnego z prawem zarządzania migracją. Jeśli Unia Europejska chce odzyskać kontrolę nad swoimi granicami, musi także przemyśleć, kogo finansuje. Wsparcie powinno być przeznaczone na rozwiązywanie kryzysu i poprawę kontroli, a nie na ułatwianie nielegalnej migracji pod hasłem humanitaryzmu.

99 Rejestr służący przejrzystości, [informacje dotyczące organizacji:] Sea-Watch e.V., [b.d.], https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=599687051086-63.

100 Rejestr służący przejrzystości, [informacje dotyczące organizacji:] United4Rescue – Gemeinsam retten e.V., [b.d.], https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=937266350789-20.

101 Rejestr służący przejrzystości, [informacje dotyczące organizacji:] Robert Bosch Stiftung GmbH, [b.d.], https://transparency-register.europa.eu/searchregister-or-update/organisation-detail_en?id=181823053178-62.

102 Z. Kovács, *Time for Transparency: The European Commission Must Clean Up NGO Funding*, About Hungary, 26 lutego 2025 r., <https://abouthungary.hu/blog/time-for-transparency-the-european-commission-must-clean-up-ngo-funding>.

CZĘŚĆ II: SPOSOBY NA SKUTECZNĄ RENACJONALIZACJĘ POLITYKI MIGRACYJNEJ I AZYLOWEJ UE

I. MECHANIZMY OPT-OUT I WYŁĄCZENIA W ODNIESIENIU DO OBOWIĄZUJĄCYCH RAM PRAWNYCH

Propozycja nr 1 Przyznanie państwom członkowskim możliwości przystąpienia do wspólnej polityki UE w zakresie migracji i azylu lub wyłączenia się z niej

Dania i Irlandia korzystają z ogólnej klauzuli wyłączenia w odniesieniu do tytułu IV Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), który obejmuje migrację i azyl. Te państwa członkowskie mogą zatem prowadzić własną politykę migracyjną i azyłową bez jakiegokolwiek ingerencji ze strony UE, nawet w postaci orzecznictwa Trybunału Sprawiedliwości lub na mocy traktatów międzynarodowych¹⁰³. Ponadto Irlandia ma również prawo do przystąpienia („opt-in”) do inicjatyw UE. Ostatnio kilka państw członkowskich zwróciło się o podobne traktowanie, aby odzyskać kompetencje i samodzielnie zarządzać migracją i azylem, albo przynajmniej mieć większe pole manewru.

Kwestia rozszerzenia uprawnienia opt-in/opt-out jest istotna i aktualna. Zważywszy, że polityka UE w zakresie migracji i azylu jest fiaskiem, pilne staje się rozważenie śmiałych rozwiązań oraz przywrócenie sterów w ręce państw członkowskich. Jak pokazujemy w niniejszym raporcie, zmiana prawa wtórnego jest możliwa, jednak uciążliwa i długotrwała w czasie, kiedy państwa członkowskie potrzebują pilnej reakcji. Dlatego najlepszym możliwym rozwiązaniem, aby zapewnić państwom członkowskim elastyczność prawną, jest zmiana TFUE poprzez **uproszczoną procedurę**

¹⁰³ Zgodnie z art. 2 Protokołu nr 22 do TFUE „Dania nie jest związana żadnymi z postanowień części trzeciej tytułu V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, ani żadnym środkiem przyjętym zgodnie z tym tytułem, żadnym postanowieniem jakiegokolwiek umowy międzynarodowej zawartej przez Unię zgodnie z tym tytułem, ani żadną decyzją Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej stanowiącą wykładnię któregośkolwiek z takich postanowień lub środków, ani żadnym środkiem zmienionym lub możliwym do zmiany zgodnie z tym tytułem, ani nie mają one do niej zastosowania; takie postanowienia, środki lub decyzje nie mają żadnego wpływu na kompetencje, prawa i obowiązki Danii; takie postanowienia, środki lub decyzje nie mają żadnego wpływu na dorobek prawny Wspólnoty lub Unii, ani nie stanowią części prawa Unii, gdy mają zastosowanie do Danii. W szczególności akty prawne Unii w dziedzinie współpracy policyjnej i współpracy sądowej w sprawach karnych przyjęte przed wejściem w życie Traktatu z Lizbony i podległe zmianie, dla Danii pozostają wiążące i mają do niej zastosowanie w formie niezmienionej”.

przewidzianą w artykule 48 ust. 6 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE). Zgodnie z tym przepisem jedno państwo członkowskie może zgłosić Radzie Europejskiej poprawkę do części III Traktatu, a ta przyjmuje ją jednomyślnie po zasięgnięciu opinii Komisji i Parlamentu. Jedynym warunkiem jest, aby ta propozycja nie rozszerzała kompetencji UE. Taka poprawka nie wchodzi w życie, dopóki nie zostanie ratyfikowana zgodnie z odpowiednimi krajowymi wymogami konstytucyjnymi.

W ten sposób Rada Europejska wprowadziłaby do TFUE nowy przepis umożliwiający państwom członkowskim wystąpienie z wnioskiem o opt-in/opt-out w trybie indywidualnym. Szczegółowy zakres indywidualnego wyłączenia zostałby doprecyzowany w innej decyzji Rady Europejskiej, a cały proces prawny zostałby zakończony w krótkim czasie, o ile wszystkie państwa członkowskie zgodzą się umożliwić któremukolwiek z nich korzystanie z takich samych przywilejów jak Dania i Irlandia.

Propozycja nr 2 Wprowadzenie do Traktatu klauzuli derogacyjnej i umożliwienie tym samym państwom członkowskim czasowego odstępstwa od unijnej polityki azylowej i migracyjnej, na wniosek ich parlamentów krajowych.

Niedawno grecki parlament uchwalił ustawę, która na trzy miesiące zawiesiła możliwość złożenia wniosku o azyl dla osób przybywających do Grecji z Afryki Północnej¹⁰⁴. Polska postąpiła podobnie w odniesieniu do wniosków migrantów z Białorusi¹⁰⁵. Świadczy to o tym, że przepisy UE nie są dostosowane do obecnych wyzwań związanych z kontrolą graniczną lub, co gorsza, zmuszają państwa członkowskie do działania w całkowitej sprzeczności z ich interesem narodowym. Jest wysoce prawdopodobne, że takie sytuacje będą występować coraz częściej i że państwa członkowskie będą coraz częściej stawać w obliczu sytuacji nadzwyczajnych, w przypadku których dorobek prawny UE jest raczej obciążeniem niż rozwiązaniem.

Alternatywnie do mechanizmu opt-in/opt-out, czyli trwałego włączenia/wyłączenia, lub oprócz niego, Unia Europejska powinna również umożliwić państwom członkowskim czasowe odstępstwo od ich zobowiązań prawnych w zakresie migracji i azylu, gdy zagrożony jest porządek publiczny, bezpieczeństwo publiczne czy pilny interes danego państwa członkowskiego. W tym przypadku też, poprawka ta zostałaby wprowadzona w drodze **uproszczonej procedury zmiany Traktatu**, przewidzianej w art. 48 ust. 6.

Podobny mechanizm istnieje w innych systemach prawnych, zwłaszcza w państwach federalnych lub zdecentralizowanych. Na przykład artykuł 33 Kanadyjskiej Karty Praw i Wolności pozwala parlamentowi federalnemu lub zgromadzeniu ustawodawczemu prowincji uchwalić ustawę, która na ograniczony okres uchyla stosowanie niektórych praw i wolności, z możliwością przedłużenia. Jest to tzw. „notwithstanding clause”, tj. „klauzula derogacyjna”, która mogłaby posłużyć za model do zmiany TFUE.

¹⁰⁴ *Greek Parliament Passes Suspension of Asylum Claims Despite International Criticism*, Associated Press, 11 lipca 2025 r., <https://apnews.com/article/migration-greece-libya-asylum-un-europe-council-760d2d0a4d3dc2d95cd37503a4f301f5>

¹⁰⁵ A. Easton, I. Aikman, *Poland Suspends Migrants' Right to Apply for Asylum*, BBC News, 27 marca 2025 r., <https://www.bbc.com/news/articles/c8719dl587zo>.

Propozycja nr 3 Jednostronnie odstąpienie od stosowania najbardziej problematycznych elementów dorobku prawnego UE, jeśli uproszczona reforma Traktatów zostanie zablokowana

Dwie pierwsze propozycje oferują elastyczne i pragmatyczne rozwiązanie wszystkim państwom członkowskim: te, które chciałyby odejść od dorobku prawnego UE, skorzystałyby z systemu opt-in/opt-out lub mogłyby powołać się na „klauzulę derogacyjną”; te zaś, które chciałyby pozostać prawnie związane istniejącym dorobkiem prawnym, mogłyby z tego systemu nie korzystać.

Istnieje jednak możliwość, że niektóre państwa członkowskie zablokują uproszczoną reformę Traktatu i uniemożliwią innym odzyskanie pełnej lub częściowej kontroli nad migracją i azylem. Jeżeli dojdzie do tego dwa lata po uruchomieniu uproszczonej reformy, to wobec pilnego charakteru kryzysu migracyjnego, z jakim mierzy się Europa, koalicja państw członkowskich powinna rozważyć jednostronne wyłączenie stosowania najbardziej szkodliwych przepisów prawa UE.

Propozycja nr 4 Wycofanie się z Europejskiego Trybunału Praw Człowieka lub tymczasowe zawieszenie stosowanie jego orzeczeń

Europejska Konwencja Praw Człowieka (EKPC) oraz orzecznictwo Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) stanowią poważne ograniczenia suwerenności państw i ich zdolności do kontrolowania nielegalnej migracji. Z wyjątkiem rzadkich przypadków, w których ETPC był bardziej ostrożny i ustępliwy wobec państw, akceptując praktyki restrykcyjne, gdy przedstawiano je jako niezbędne dla kontroli granic¹⁰⁶, Trybunał strasburski zwykle ogranicza działania państw członkowskich, zakazując *refoulement* do „niebezpiecznych” krajów¹⁰⁷, ograniczając automatyczne wydalenie cudzoziemskich sprawców przestępstw w imię ochrony życia rodzinnego¹⁰⁸, ściśle regulując detencję migrantów¹⁰⁹ oraz zakazując zbiorowych wydaleń bez indywidualnej oceny¹¹⁰. Ponadto w 2005 r. Trybunał przyznał sobie kompetencję, bez jakiegokolwiek umocowania prawnego ze strony państw sygnatariuszy EKPC, do tymczasowego zawieszania wydaleń na podstawie art. 39 swojego regulaminu wewnętrznego (środki tymczasowe)¹¹¹.

Interpretacja gwarancji prawnych przez Trybunał doprowadziła do rozrostu orzecznictwa, który osłabia zdolność państw do ochrony swoich granic, organizowania powrotów i wydalania cudzo-

106 ETPC, wyrok z dnia 13 lutego 2020 r., *N.D. i N.T. przeciwko Hiszpanii*, skargi nr 8675/15 i 8697/15, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-201353> [link do wersji angielskiej wyroku; tak samo przy poniższych wyrokach ETPC – przyp. red.]; ETPC, wyrok z dnia 15 grudnia 2016 r., *Khlaifia i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 16483/12, <https://hudoc.echr.coe.int/%20fre?i=001-170054>.

107 ETPC, wyrok z dnia 21 stycznia 2011 r., *M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji*, skarga nr 30696/09, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-103050>; ETPC, wyrok z dnia 23 lutego 2012 r., *Hirsi Jamaa i inni przeciwko Włochom*, skarga nr 27765/09, <https://hudoc.echr.coe.int/%20fre?i=001-109231>; ETPC, wyrok z dnia 4 listopada 2014 r., *Tarakhel przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 29217/12, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-148070>.

108 ETPC, wyrok z dnia 2 sierpnia 2001 r., *Boutif przeciwko Szwajcarii*, skarga nr 54273/00, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-59621>; ETPC, wyrok z dnia 18 października 2006 r., *Üner przeciwko Holandii*, skarga nr 46410/99, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-23987>; ETPC, wyrok z dnia 3 października 2014 r., *Jeunesse przeciwko Holandii*, skarga nr 12738/10, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-147117>.

109 ETPC, wyrok z dnia 29 stycznia 2008 r., *Saadi przeciwko Wielkiej Brytanii*, skarga nr 13229/03, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=001-84709>; ETPC, wyrok z dnia 15 grudnia 2016 r., *Khlaifia and Others przeciwko Włochom*, skarga nr 16483/12, <https://hudoc.echr.coe.int/fre?i=001-170054>.

110 ETPC, wyrok z dnia 21 października 2014 r., *Sharifi i inni przeciwko Włochom i Grecji*, skarga nr 16643/09, <https://hudoc.echr.coe.int/eng?i=002-10215>.

111 A. Yarovsky, *What are Interim Measures (or Rule 39 order) of the European Court of Human Rights?*, ostatnia aktualizacja: 26 września 2025 r., Collegium of International Lawyers, <https://extraditionlawyers.net/blog/what-are-interim-measures-rule-39-order-at-ecthr>.

ziemskich przestępców. Każdy środek ograniczający, nawet tymczasowy, prawdopodobnie będzie przedmiotem indywidualnych odwołań do Trybunału, co tym samym podważa zdolność rządów krajowych do podejmowania decyzji. Niedawno dziewięć państw członkowskich UE wyraziło swoje obawy w liście otwartym¹¹². Co najważniejsze, 27 państw (w tym 19 państw członkowskich UE) podpisało wspólną deklarację¹¹³ w grudniu 2025 r., wskazując, że Konwencja skutkuje ochroną niewłaściwych osób i ogranicza zdolność państw do decydowania, kogo wydalic ze swoich terytoriów.

Czy nadszedł czas, aby państwa członkowskie UE wystąpiły z EKPC? Z prawnego punktu widzenia art. 58 Konwencji pozwala Państwu-Stronom wypowiedzieć Konwencję z zachowaniem sześciomiesięcznego okresu wypowiedzenia. Niemniej jednak doprowadziłoby to do całkowitego wystąpienia z Konwencji, ponieważ nie można wyłączyć stosowania niektórych konkretnych postanowień ani zawiesić ich tymczasowo. Państwa mogłyby odstąpić od postanowień protokołów, ale z wyjątkiem art. 4 Protokołu nr 3 (zakaz zbiorowych wydaleń cudzoziemców) i art. 1 Protokołu nr 7 (gwarancje proceduralne dotyczące wydalenia cudzoziemców) pozostałe z nich nie są rozstrzygające dla zmiany przebiegu procesów migracyjnych i azylowych.

Natomiast Artykuł 15 EKPC, który jest rzadko stosowany, **pozwała państwom członkowskim czasowo odstąpić od niektórych praw i obowiązków w wyjątkowych okolicznościach**, takich jak wojny lub stan wyjątkowy zagrażający życiu narodu. Czas uznać, że klauzula służąca reagowaniu na poważną presję migracyjną lub kryzys bezpieczeństwa wywołany przez ruchy migracyjne jest rzeczywiście równoznaczna z zagrożeniem dla bezpieczeństwa narodowego. Alternatywnie, państwa członkowskie mogłyby przyjąć **wspólną interpretacyjną** deklarację w sprawie tego, jak prawa wynikające z EKPC mają zastosowanie w warunkach migracji na dużą skalę. Taka deklaracja, choć niewiążąca, mogłaby potencjalnie ukierunkować podejście Trybunału. Jednak jest mało prawdopodobne, aby Trybunał zrewidował swoje utrwalone orzecznictwo w świetle niewiążącego dokumentu uzgodnionego przez państwa.

Ze wszystkich tych powodów, jeśli szybko nie zostanie uzgodniony kompromis polityczny, który pozwoli państwom odzyskać znaczne pole manewru w zakresie kontroli swoich granic, zastosowanie Artykułu 58 Konwencji pozostaje najbardziej realistyczną opcją, by umożliwić państwom odzyskanie kontroli nad polityką migracyjną i azylową.

Wreszcie, co oczywiste, kluczowe jest, aby Unia Europejska powstrzymała się od przystąpienia do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Chociaż jest to obowiązek przewidziany w art. 6 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej, Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej zablokował proces przystąpienia w opinii 2/13¹¹⁴ opublikowanej w 2014 r.

112 List otwarty, 22 maja 2025 r., wersja w jęz. ang. zamieszczona na stronie włoskiego rządu: https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf.

113 *Joint Statement to the Conference of Ministers of Justice of the Council of Europe*, 10 grudnia 2025 r., Gov UK, <https://www.gov.uk/government/news/joint-statement-to-the-conference-of-ministers-of-justice-of-the-council-of-europe>.

114 TSUE, opinia 2/13 z dnia 18 grudnia 2014 r., <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?docid=160882&doclang=EN> [wersja w jęz. ang.].

Propozycja nr 5 Odstąpienie od Protokołu z 1967 r. do Konwencji genewskiej

Rzeczony międzynarodowy prawa azylowego w dużej mierze opiera się na Konwencji genewskiej z 1951 r., przyjętej w kontekście powojennym, oraz na jej Protokole dodatkowym z 1967 r., który rozszerzył zakres Konwencji na wszystkich uchodźców na całym świecie, bez jakichkolwiek ograniczeń czasowych ani geograficznych. Ta zmiana przekształciła narzędzie ukierunkowanej ochrony w mechanizm zuniwersalizowanej mobilności migracyjnej, oderwany od rzeczywistych możliwości przyjmowania przez państwa oraz od realiów nielegalnej migracji. Te otwarte drzwi są wykorzystywane i nadużywane na szeroką skalę, w tym przez przestępcze organizacje przemytników i handlarzy ludźmi.

W praktyce obowiązek przyjmowania wszystkich wniosków, zapewnienia pełnego rozpatrzenia, poszanowania bezwzględnej zasady *non-refoulement* oraz przyznania katalogu praw socjalnych wszystkim osobom uznanym za uchodźców – niezależnie od ich kraju pochodzenia, sposobu wjazdu lub kontekstu geopolitycznego. Pozbawia to państwa członkowskie jakiegokolwiek swobody regulacyjnej. To ograniczenie, w połączeniu ze skutkami prawa europejskiego oraz orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, utrudnia prowadzenie rygorystycznej polityki azylowej, dostosowanej do potrzeb ochrony społeczeństw przyjmujących. Tym samym zagraża ich bezpieczeństwu publicznemu i finansom i uderza w ich interesy narodowe.

W tym kontekście konieczne jest ponowne rozważenie przystąpienia do Protokołu z 1967 r., który stanowi odrębny od Konwencji instrument. Artykuł IX Protokołu wyraźnie zezwala na jego **jednostronne wypowiedzenie**, ze skutkiem po upływie dwunastu miesięcy. Należałoby również odpowiednio zmienić art. 78 TFUE w trybie **uproszczonej procedury zmiany** przewidzianej w art. 48 ust. 6.

Wreszcie państwa członkowskie powinny również rozważyć wypowiedzenie Konwencji ONZ w sprawie zakazu stosowania tortur oraz innego okrutnego, niehumanitarnego lub poniżającego traktowania albo karania oraz Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych, ponieważ oba dokumenty zawierają zniekształcone pojęcie „*non refoulement*”. Należy też całkowicie zrewidować pojęcie „ochrony uzupełniającej”, ponieważ jest ono źródłem niezliczonych nadużyć.

II. NOWY PARADYGMAT MIGRACJI I AZYLU: RADYKALNE PRZEDFINIOWANIE OBOWIĄZUJĄCYCH ZASAD

Propozycja nr 6 Przywrócenie kompetencji państw członkowskich do zawierania umów o readmisji

Wspólna polityka readmisyjna Unii Europejskiej opiera się przede wszystkim na umowach wynegocjowanych przez Komisję Europejską z państwami trzecimi, zgodnie z art. 79 ust. 3 TFUE. Jednak ten model zawiodł: negocjacje są długotrwałe, z kluczowymi państwami zawarto niewiele porozumień,

klauzula „państwa trzeciego” pozostaje głównym punktem impasu, a UE nie wykorzystuje swoich funduszy jako instrumentu nacisku w negocjacjach. Ponadto porozumienia te rzadko uwzględniają więzi dyplomatyczne i strategiczne interesy państw członkowskich. Jak dotąd UE zawarła od 2004 r. 18 umów o readmisji, jednak tylko jedną z państwem położonym w Afryce – z Republiką Zielonego Przylądka¹¹⁵.

W tej dziedzinie działania UE okazały się fiaskiem; to oczywiście nie jest najbardziej odpowiedni szczebel do osiągnięcia wymiernych rezultatów. **Państwa członkowskie powinny zatem odzyskać swoje kompetencje w negocjowaniu i zawieraniu umów o readmisji z państwami trzecimi.** Umowy dwustronne są bardziej sprawne i elastyczne: przyspieszone procedury identyfikacyjne, wiążące terminy readmisji, automatyczne mechanizmy powrotu, wzmocniona współpraca konsularna oraz współpraca administracyjna oparta na wzajemnym zaufaniu. Ta zmiana umożliwi powrót do bardziej elastycznego, szybszego i bardziej pragmatycznego podejścia międzypaństwowego.

Propozycja nr 7 Prawnie uzależnienie finansowania UE od skutecznej współpracy państw trzecich w dziedzinie migracji, w szczególności w zakresie powrotów i readmisji

Unia Europejska obecnie udziela oficjalnej pomocy rozwojowej za pośrednictwem takich instrumentów, jak NDICI Global Europe (jednolity instrument UE w zakresie sąsiedztwa, rozwoju i współpracy międzynarodowej) lub FAMI (Fundusz Azylu, Migracji i Integracji), nie wymagając skutecznej współpracy w zakresie readmisji własnych obywateli.

W celu zaradzenia tej anomalii prawodawstwo UE powinno **ustanowić prawnie wiążącą zasadę warunkowości**, opartą na art. 208 ust. 1 TFUE (współpraca oparta na interesach Unii) oraz art. 21 TUE (spójność działań zewnętrznych z celami wewnętrznymi Unii). Ten mechanizm musi zostać włączony do unijnych przepisów finansowych, aby zakazać jakichkolwiek wypłat środków bez konkretnych dowodów współpracy w zakresie migracji w ogólności, a w szczególności readmisji. Umowy finansowania UE z państwami trzecimi, zarówno dwustronne, jak i wielostronne, muszą zawierać obowiązkowe klauzule dotyczące współpracy w zakresie readmisji, którym towarzyszą automatyczne sankcje lub cofnięcie przyznanych korzyści w przypadku ich nieprzestrzegania. Wskaźniki współpracy będą obejmować wskaźnik wydawania konsularnych dokumentów podróży dla obywateli danego kraju, podlegających repatriacji z UE, liczbę przyjętych powrotów, szybkość udzielania odpowiedzi konsularnych oraz rzeczywistą dostępność władz partnerskich. Mechanizm ten uczyni pomoc na rzecz sąsiedztwa i rozwoju rzeczywistą zachętą, **przywróci wiarygodność polityczną UE i jej państw członkowskich wobec państw trzecich** oraz zapewni odpowiedzialne

¹¹⁵ Oprócz 18 prawnie wiążących umów o readmisji istnieje sześć niewiążących umów o readmisji, a także inne instrumenty międzynarodowe, jak np. umowa z Samoa. Istnieją także dwustronne umowy o readmisji, np. między krajami Beneluksu i Surinamem z lutego 2025 r.

wykorzystanie środków publicznych. Zasada jest jasna: brak pomocy finansowej w przypadku braku skutecznej współpracy w zakresie powrotów i readmisji nielegalnych migrantów¹¹⁶.

Propozycja nr 8 Zezwolenie na długotrwałe zatrzymanie nielegalnych migrantów oczekujących na wydalenie

Dyrektywa 2008/115/WE („dyrektywa powrotowa”) ściśle reguluje stosowanie detencji administracyjnej wobec obywateli państw trzecich. Może być stosowana wyłącznie w ostateczności, w sposób ściśle proporcjonalny i przez ograniczony czas. To podejście, silnie ukształtowane przez orzecznictwo TSUE¹¹⁷, doprowadziło do zwiększenia liczby przypadków ucieczek, długotrwałego nielegalnego pobytu, niemożności przeprowadzania powrotów przymusowych oraz utraty wiarygodności władz publicznych.

Świadoma tych niedociągnięć, sama Komisja Europejska w marcu 2025 r. zaproponowała całkowite uchylenie dyrektywy powrotowej oraz centralizację dodatkowych obszarów, w szczególności poprzez utworzenie jednolitego systemu decyzji powrotowych. To może być trafna diagnoza, ale remedium jest niewłaściwe. Scentralizowana unijna polityka w zakresie powrotów okazała się wręcz kompletną porażką, dlatego państwa członkowskie muszą odzyskać swoje kompetencje w tej dziedzinie i **decydować o administracyjnej lub sądowej detencji nielegalnych migrantów bez jakiegokolwiek ingerencji ze strony UE**, w tym ze strony Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i jego orzecznictwa.

Propozycja nr 9 Outsourcing rozpatrywania wniosków o azyl do bezpiecznych krajów trzecich

Europejskie ramy prawne w zakresie azylu, ustanowione na mocy dyrektyw 2011/95/EU (kwalifikacja)¹¹⁸, 2013/32/EU (procedura)¹¹⁹ oraz 2013/33/EU (przyjmowanie)¹²⁰, zobowiązują państwa członkowskie do rozpatrywania wszystkich wniosków o azyl złożonych na ich terytorium. Ten system jest powszechnie nadużywany przez nielegalnych migrantów, którzy nie kwalifikują się do azylu ani nie są uprawnieni do odpowiednich świadczeń. To uderza w prawdziwych uchodźców

116 Wniosek Komisji Europejskiej dotyczący wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034 zawiera klauzulę zawieszenia (art. 12 ust. 3 wniosku dotyczącego rozporządzenia ustanawiającego instrument „Global Europe”, 16 lipca 2025 r.), która przyznaje Komisji Europejskiej uprawnienie do zawieszenia płatności lub wdrażania programu, jeżeli dane państwo nie dokonuje readmisji swoich obywateli – jednak zawieszenie to nigdy nie obejmie pomocy humanitarnej. Na tym etapie, choć można w tym widzieć pozytywny sygnał, wskazana jest ostrożność, ponieważ jest to tylko propozycja, a nie konkretny środek.

117 Zob. w szczególności wyrok TSUE (Wielka Izba) z dnia 30 listopada 2009 r., *Said Shamilovich Kadzoev (Huchbarov)*, sprawa C-357/09 PPU, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62009CJ0357>.

118 Dyrektywa 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32011L0095>.

119 Dyrektywa 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013L0032>.

120 Dyrektywa 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32013L0033>.

i zamienia azyl w autostradę dla nielegalnej migracji, ponieważ po przybyciu do Europy fałszywi wnioskodawcy o azyl bardzo rzadko są odsyłani z powrotem.

Aby przerwać to błędne koło, państwa członkowskie powinny mieć możliwość ustanowienia mechanizmu outsourcingu wniosków o azyl do bezpiecznych państw trzecich, zgodnie z modelem australijskim (Nauru) lub brytyjskim (porozumienie z Rwandą)¹²¹. Mechanizm ten umożliwiłby **powierzenie rozpatrywania wniosków o azyl państwu trzeciemu w drodze umowy dwustronnej**, w tym również wtedy, gdy są one składane na granicy lub na terytorium państwa członkowskiego. Każde państwo członkowskie zdecyduje o wyborze państwa trzeciego, do którego osoby ubiegające się o azyl będą bezpiecznie odsyłane¹²².

Propozycja nr 10 Zmieniana kodeksu graniczny Schengen w celu wyeliminowania niepewności prawnej, zwłaszcza w odniesieniu do roszczeń o *refoulement*

Kodeks graniczny Schengen¹²³ ściśle reguluje procedury kontroli na zewnętrznych granicach Unii. Artykuł 4 zobowiązuje państwa członkowskie do poszanowania praw podstawowych¹²⁴, w szczególności zasady *non-refoulement*, oraz do indywidualnego traktowania każdej kontroli granicznej. Artykuł 7 stanowi, że wszelkie środki podejmowane przez funkcjonariuszy straży granicznej „w ramach wykonywania ich obowiązków są proporcjonalne do celów, jakim służą te środki”. Zasady te są interpretowane szczególnie szeroko w orzecznictwie TSUE¹²⁵, w mniejszym stopniu w orzecznictwie ETPC¹²⁶.

121 Po wyborach powszechnych w Wielkiej Brytanii w 2024 r. nowy rząd Partii Pracy pod przewodnictwem Keira Starmera odwołał plan dotyczący Rwandy, ale Rwanda zasygnalizowała chęć wznowienia programu deportacji migrantów we współpracy z Wielką Brytanią, jeśli Nigel Farage zostanie premierem: G. Heffer, *Rwanda Ready to Revive Migrant Deal if Nigel Farage Becomes Prime Minister*, Daily Mail, 23 lipca 2024 r., <https://www.dailymail.co.uk/news/article-15039751/Rwanda-revive-migrant-deal-Nigel-Farage-PM-UK-pays-50m-Taliban-says-ready-willing-work-Reform-UK-taking-migrants-Britain.html>.

122 Nowe unijne ramy prawne dotyczące azylu zostały niedawno przyjęte i już weszły w życie, jednak będą stosowane dopiero od 2026 r.: rozporządzenie (UE) 2024/1347 (dot. kwalifikacji; będzie stosowane od dnia 1 lipca 2026 r.), rozporządzenie (UE) 2024/1348 (dot. procedur; będzie stosowane od dnia 12 czerwca 2026 r.), oraz dyrektywa (UE) 2024/1346 (dot. przyjmowania; ze skutkiem od dnia 12 czerwca 2026 r.). Artykuły 60 i 62 rozporządzenia (UE) 2024/1348 (dot. procedur) przewidują unijny wykaz „bezpiecznych krajów trzecich” oraz „bezpiecznych krajów pochodzenia”. Jednak, mimo że władze krajowe mają kompetencje do sporządzenia własnej listy bezpiecznych krajów trzecich lub bezpiecznych krajów pochodzenia, UE może ograniczyć autonomię państw członkowskich w opracowywaniu takich list krajowych (art. 64 ust. 2). Z drugiej strony Komisja Europejska zaproponowała rozporządzenie zmieniające rozporządzenie (UE) 2024/1348 w odniesieniu do stosowania koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego”. Projekt rozporządzenia ustanawiającego wspólny system powrotów obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie w Unii przewiduje możliwość tworzenia ośrodków powrotowych w państwach trzecich, ale wyłącznie w celu „powrotu obywateli państw trzecich, wobec których wydano decyzję nakazującą powrót, do państwa trzeciego, z którym zawarto umowę lub uzgodnienie w sprawie powrotu („ośrodki powrotowe”)” – jak czytamy w Uzasadnieniu.

123 Rozporządzenie (UE) 2016/399 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32016R0399>.

124 „Stosując niniejsze rozporządzenie, państwa członkowskie w pełni przestrzegają odpowiednich przepisów prawa Unii, w tym Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (zwanej dalej «Kartą»), prawa międzynarodowego, w tym Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie w dniu 28 lipca 1951 r. (zwanej dalej «konwencją genewską»), zobowiązań związanych z dostępem do ochrony międzynarodowej, w szczególności zasady *non-refoulement*, oraz praw podstawowych. Zgodnie z zasadami ogólnymi prawa Unii decyzje na podstawie niniejszego rozporządzenia podejmuje się w sposób indywidualny”.

125 W sprawach: C-23/12, *Zakaria* (2013); C-83/12, *Rahmanian Koushaki* (2013); C-188/10 i C-189/10, *Melki i Abdeli* (2010), C-808/18, *Komisja przeciwko Węgrom* (2020), C-368/20, *Staatssecretaris van Justitie en Veiligheid* (2022) i wszczęcie w sprawie C-72/22, *Bundesrepublik Deutschland* (2023).

126 W odniesieniu do zasady *non-refoulement* (art. 3 EKPC oraz art. 4 Protokołu nr 4) ETPC przyjmuje bardzo rygorystyczne stanowisko (sprawy *Hirsi Jamaa, M.S.S., Tarakhel*) i nie dopuszcza się ważenia praw w ramach zasady proporcjonalności wobec ryzyka złego traktowania. Jeśli chodzi o kwestię proporcjonalności w zarządzaniu granicami, ETPC był bardziej ostrożny i okazywał większą deferencję w stosunku do państw, akceptując restrykcyjne praktyki, gdy przedstawiano je jako niezbędne dla kontrolowania granic (sprawy *N.D. i N.T., Khlaifia*).

W praktyce przepisy te oraz ich wykładnia sądowa uniemożliwiają funkcjonariuszom straży granicznej wykonywanie podstawowych czynności kontroli granicznej, tj. utrudnianie przekraczania granicy poza legalnymi przejściami granicznymi. W związku z tym kodeks graniczny Schengen jako całość, a w szczególności te dwa przepisy, należy **odpowiednio zmienić w celu usunięcia wszelkich niejasności prawnych dotyczących podstawowych zadań funkcjonariuszy straży granicznej.**

Propozycja nr 11 Ograniczeni prawa do swobodnego przemieszczania się w strefie Schengen przez przyznanie go tylko obywatelom Europy

W strefie Schengen obywatele krajów europejskich poruszają się swobodnie bez kontroli wewnętrznych między 29 państwami. Obywatele państw trzecich legalnie przebywający na terytorium jednego z nich również. Zatem uchodźcy, osoby bezpaństwowe oraz beneficjenci ochrony uzupełniającej również mają prawo do przemieszczania się na terenie tego obszaru bez podlegania kontroli paszportowej, natomiast osoby ubiegające się o azyl takiego prawa nie mają.

Strefa Schengen jest ważnym osiągnięciem, które popiera większość Europejczyków. Niemniej jednak brak kontroli jest problematyczny pod wieloma względami. Po pierwsze, umożliwia nielegalnym migrantom, w tym odrzuconym wnioskodawcom o azyl, przemieszczanie się w obrębie tego obszaru bez uprawnień do tego. Po drugie, prowadzi to do ruchów wtórnych, tj. do przemieszczania się uchodźców, osób ubiegających się o azyl lub beneficjentów ochrony międzynarodowej z państwa, do którego pierwotnie przybyli w UE, do innych państw członkowskich, spowodowanych takimi czynnikami jak możliwości gospodarcze, świadczenia socjalne oraz obecność diaspor. Strefa Schengen, mimo akceptacji wśród Europejczyków, nieubłaganie napędza nielegalną migrację.

Przywrócenie granic między tymi 29 państwami nie wchodzi w grę. Jednak ograniczenie prawa do swobodnego przemieszczania się wyłącznie do obywateli europejskich pozwoliłoby osiągnąć **lepszą równowagę między swobodą przemieszczania się a kontrolą nielegalnej migracji.** W takim scenariuszu obywatele 29 państw strefy Schengen będą w pełni korzystać z prawa do swobodnego przemieszczania się, jednak każdy rząd będzie jednostronnie decydować, którym obywatelom państw trzecich legalnie przebywającym w strefie Schengen przysługuje prawo wjazdu na terytorium danego państwa bez paszportu lub wizy. W ten sposób państwa Schengen będą decydować, którzy cudzoziemcy wjadą na ich terytorium.

Aby zapewnić egzekwowanie tego nowego systemu, wszystkie państwa Schengen uzgodniłyby **wspólny system sankcji, obejmujący środki od nakładania grzywien po cofanie zezwoleń na pobyt, statusu uchodźcy lub statusu ochrony międzynarodowej wobec osób przemieszczających się nielegalnie na tym obszarze.** Ten nowy system byłby trudniejszy do wdrożenia na wewnętrznych granicach lądowych, gdzie prawdopodobnie prowadziłby do częstszych kontroli. Byłby z pewnością łatwiejszy do wprowadzenia na lotniskach

i w portach. Jednakże surowy system sankcji miałby działanie odstrasżające i nieuchronnie zmniejszyłby nielegalną migrację w strefie Schengen.

W podobnym duchu, aby ograniczyć prawa wynikające z obywatelstwa Unii Europejskiej do obywateli Unii Europejskiej, państwa członkowskie UE powinny rozważyć gruntowną reformę obowiązującego ustawodawstwa UE, które przyznaje podobne, jeśli nie identyczne, prawa obywatelom państw trzecich, poczynając od dyrektywy w sprawie statusu rezydenta długoterminowego¹²⁷ (obecnie poddawanej przeglądowi)¹²⁸ oraz dyrektywy 2004/38/WE¹²⁹ w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium państw członkowskich.

Propozycja nr 12 Zakazanie co do zasady przyjmowania wniosków o azyl składanych po nielegalnym wjeździe na terytorium Unii

Obecny europejski system azylowy umożliwia obywatelom państw trzecich, w tym także tym, którzy nielegalnie wjechali na terytorium Unii Europejskiej, złożenie wniosku o azyl lub ochronę międzynarodową. Ta sytuacja jest powszechnie wykorzystywana przez zorganizowane siatki (czasem przy współudziale organizacji pozarządowych), które doradzają nielegalnym migrantom, by złożyli wniosek o azyl wyłącznie w celu opóźnienia ich wydalenia i pozostania po upływie dozwolonego okresu pobytu. Z tego względu konieczne jest wyraźne **zakazanie, co do zasady, składania wniosku o azyl po nielegalnym wjeździe na terytorium Unii**. Takie wnioski powinny być dopuszczone jedynie w drodze wyjątku należycie określonego w prawie krajowym. Ponadto, zgodnie z art. 31 Konwencji genewskiej, osoby, chcące ubiegać się o azyl, które nie stawiają się niezwłocznie przed władzami i nie wykażą uzasadnionej przyczyny nielegalnego wjazdu, powinny być automatycznie pozbawione jakiegokolwiek możliwości prawnej skorzystania z azylu lub ochrony uzupełniającej.

Wreszcie, zakaz ubiegania się o azyl po nielegalnym wjeździe na terytorium UE nie uniemożliwiłaby przesiedleńcom uciekającym ze swojego kraju z powodu rzeczywiste wyjątkowych okoliczności ubiegania się o ochronę na podstawie dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony¹³⁰. To unijne prawodawstwo zostało po raz pierwszy uruchomione w marcu 2022 r. w odpowiedzi na atak Rosji na Ukrainę, przyznając obywatelom Ukrainy prawa do pobytu, pracy, zakwaterowania, świadczeń socjalnych oraz opieki medycznej. **Mechanizm ten powinien być ograniczony do państw sąsiadujących z UE i uruchamiany jednomyślnie**, co obecnie nie ma miejsca.

¹²⁷ Dyrektywa 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. w sprawie statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:02003L0109-20110520>.

¹²⁸ Komisja Europejska, Wniosek – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (wersja przekształcona), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52022PC0650>.

¹²⁹ Dyrektywa 2004/38/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32004L0038>.

¹³⁰ Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, <https://eur-lex.europa.eu/eli/dir/2001/55/oj?locale=pl>.

Propozycja nr 13 Gruntowne zreformowanie ram systemu poszukiwania i ratownictwa (SAR) oraz zakaz wszelkiej zмовy z przemytnikami czy z handlarzami ludźmi

Pilnie należy zmienić podejście do ram poszukiwania i ratownictwa (SAR)¹³¹, aby zamknąć luki, które przekształciły zobowiązania humanitarne w kanał niekontrolowanej migracji. Obecna praktyka pozwala nielegalnym przybyszom wykorzystywać operacje SAR jako de facto drogę wjazdu do Unii, co podważa kontrolę granic i zachęca przemytników. Nowe ramy muszą jednoznacznie potwierdzić, że obowiązek udzielania pomocy nie jest równoznaczny z prawem wjazdu na terytorium UE.

Obowiązki SAR powinny być **ograniczone do bezpośredniego celu humanitarnego**: ratowanie życia i zapewnienie wyjścia na ląd w najbliższym bezpiecznym porcie. To zakończy automatyczne przekazywanie uratowanych osób do europejskich portów i przywróci państwom członkowskim zdolność do zarządzania własnymi granicami.

Rola prywatnych statków oraz statków organizacji pozarządowych również musi być uregulowana. Takie statki powinny działać ściśle pod nadzorem właściwych władz przybrzeżnych i nie mogą wysadzać uratowanych osób w UE bez wyraźnego zezwolenia. Każde naruszenie tej zasady musi pociągać za sobą kary, w tym konfiskatę statków.

Współpraca z państwami nadbrzeżnymi Afryki Północnej jest niezbędna. Należy przypisać tym państwom główną odpowiedzialność za akcje ratownicze w ich własnych strefach SAR, zgodnie z międzynarodowymi konwencjami. Wsparcie finansowe i techniczne UE musi być uzależnione od skutecznych środków kontroli granicznej oraz wiarygodnych działań zapobiegających wypłynięciu statków. Partnerstwa powinny opierać się na odpowiedzialności, a nie na bezwarunkowym przenoszeniu obowiązków na Unię Europejską.

Propozycja nr 14 Pozbawienie UE wszelkich kompetencji w zakresie polityk dotyczących łączenia rodzin i integracji

Łączenie rodzin pozostaje istotnym kanałem migracji do UE. Od dziesięcioleci umożliwia milionom obywateli państw trzecich osiedlenie się w Europie dzięki bardzo elastycznym kryteriom kwalifikowalności oraz szerokim uprawnieniom, jakie przyznaje obywatelom państw trzecich. Obecnie łączenie rodzin zostało zharmonizowane na poziomie europejskim i jest uregulowane w dyrektywie z 2003 r.¹³², która obejmuje krewnych migrantów legalnie przebywających w UE, w tym rodziców lub teściów. A więc dyrektywa w sprawie łączenia rodzin w sposób nieuzasadniony ogranicza kompetencje państw członkowskich do określania warunków przyjmowania

131 Operacje SAR są regulowane wiążącymi traktatami międzynarodowymi, w tym przez: Międzynarodową konwencję o bezpieczeństwie życia na morzu (SOLAS, 1974), Konwencję Narodów Zjednoczonych o prawie morza (UNCLOS, 1979) oraz Międzynarodową konwencję o poszukiwaniu i ratownictwie morskim (Konwencja SAR, 1979).

132 Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/ALL/?uri=celex%3A32003L0086>.

obywateli państw trzecich na ich własnym terytorium. Ponadto zajmowanie się tą polityką na szczeblu UE nie przynosi żadnej wartości dodanej, a zatem jest to sprzeczne z zasadą pomocniczości. Dlatego należy **znieść wszelkie kompetencje UE w tej dziedzinie** (w tym odpowiednie orzecznictwo TSUE) na rzecz państw członkowskich.

To samo powinno dotyczyć unijnych kompetencji wspierających w zakresie integracji migrantów, która z istoty jest polityką krajową. Poza tym, że nie wnosi żadnej wartości dodanej, bilans dokonań UE w tej dziedzinie jest kontrowersyjny, ponieważ jej polityki, projekty i finansowanie są naznaczone ideologią oraz nadmiernym wpływem tzw. NGO-sów. W związku z tym, poza usunięciem wszelkich podstaw prawnych dotyczących integracji w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej oraz uchynieniem wszelkiego prawodawstwa wtórnego, żadne **fundusze UE (w szczególności FAMI) nie powinny finansować jakiejkolwiek inicjatywy związanej z integracją migrantów.**

Propozycja nr 15 Przeznaczenie funduszy europejskich na infrastrukturę graniczną, w szczególności na budowę ogrodzeń

Fundusz Zintegrowanego Zarządzania Granicami zapewnia wsparcie finansowe na rzecz kontroli granicznej, polityki wizowej oraz powiązanych działań. Jednak nie przewiduje w sposób jednoznaczny środków na fizyczną infrastrukturę graniczną, taką jak ogrodzenia, mimo powtarzających się wniosków państw członkowskich stojących w obliczu wyjątkowej presji migracyjnej i zagrożeń hybrydowych. Tymczasem kilka państw członkowskich (Polska, Węgry, Hiszpania czy Grecja) zbudowało ogrodzenia oraz inną infrastrukturę, które są kluczowe dla ochrony zewnętrznej granicy UE. Tę nieprawidłowość należy skorygować: **fundusze UE powinny częściowo pokrywać te koszty**, jeśli nie w całości, a obecne ramy finansowe należy zmienić tak, aby infrastruktura fizyczna wszelkiego rodzaju, w tym ogrodzenia zabezpieczające, kwalifikowała się do finansowania w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (FAMI).

W 2021 r. dwanaście państw członkowskich zwróciło się do Komisji o sfinansowanie „fizycznych barier” jako środków ochrony granic, argumentując, że „niedawne wydarzenia na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej (UE) wskazują, iż UE musi dostosować istniejące ramy prawne do nowych realiów, co umożliwi nam odpowiednie reagowanie na próby instrumentalizacji nielegalnej migracji do celów politycznych oraz na inne zagrożenia hybrydowe”¹³³. Jednak debata ta jest jeszcze starsza, gdyż w 2017 r. rząd Węgier po raz pierwszy¹³⁴ zwrócił się do UE o sfinansowanie budowy muru granicznego, a wniosek ten został odrzucony przez Komisję¹³⁵.

133 A. Brzozowski, *Twelve Member States Ask Commission to Finance Physical Barriers as Border Protection Measures*, Euractiv, 8 października 2021 r., <https://www.euractiv.com/section/politics/news/twelve-member-states-ask-commission-to-finance-physical-barriers-as-border-protection-measures>.

134 W 2023 r. węgierski minister finansów Mihály Varga zwrócił się do Unii Europejskiej o zwrot Węgrom środków wydanych na ochronę zewnętrznej granicy, co sprawiło, że komisarz UE wybrał się na Węgry i wreszcie zobaczył ogrodzenie graniczne na południu tego kraju: *EU Commissioner Finally to Visit the Fence on Our Southern Borders*, Hungary Today, 27 maja 2024 r., <https://hungarytoday.hu/eu-commissioner-finally-to-visit-the-fence-on-our-southern-borders>.

135 *European Union Rejected Hungary's Demand to Finance Border Fence*, LibertiesEU, 4 września 2017 r., <https://www.liberties.eu/en/stories/european-union-rejected-hungary-s-demand-to-finance-border-fence-sn-19951/38603>.

W tej kwestii stanowisko UE wydaje się ewoluować. W swoim wniosku dotyczącym budżetu UE na lata 2028–2034 Komisja zaproponowała potrojenie środków na migrację, zarządzanie granicami i bezpieczeństwo wewnętrzne¹³⁶. Jednak wciąż nie jest jasne, czy finansowanie fizycznych barier zostanie dopuszczone. 31 sierpnia 2025 r., podczas wizyty w Polsce, na granicy z Białorusią, Przewodnicząca Komisji oświadczyła: „Państwa członkowskie graniczące bezpośrednio z Rosją i Białorusią otrzymają dodatkowe środki finansowe UE”¹³⁷. To wydaje się zielonym światłem dla finansowania fizycznych barier, ale mimo to pozostawia szerokie pole do wątpliwości, zwłaszcza że istnieje ryzyko, iż przy alokacji środków zostanie zastosowany podwójny standard, na przykład faworyzujący Polskę względem Węgier.

III. PRZYJRZENIE SIĘ ROLI SPOŁECZEŃSTWA OBYWATELSKIEGO

Propozycja nr 16 Zachowanie Frontexu jako agencji mającej pomagać państwom członkowskim, a nie je kontrolować; usunięcie wszelkiej obecności organizacji pozarządowych w strukturach wewnętrznych

Utworzona w celu wspierania państw członkowskich w zarządzaniu ich granicami zewnętrznymi, Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) stopniowo przekształciła się w organ, który bardziej kontroluje państwa członkowskie niż je wspiera. Co więcej, często bywa paraliżowana przez nadmierną ingerencję zewnętrznych organizacji pozarządowych zasiadających w jej organach doradczych oraz konflikty wewnętrzne wywoływane przez inspektora ds. praw podstawowych.

Frontex musi zostać ponownie ukierunkowany na swoją pierwotną misję: zapewnianie operacyjnego, logistycznego i technicznego wsparcia państwom członkowskim, gdy sprawują kontrolę nad swoimi granicami. To wymaga gruntownej **reformy funkcjonowania unijnej agencji: przeformułowania jej mandatu**, usunięcia wszelkich niejasności dotyczących legalności zadań funkcjonariuszy straży granicznej, wykluczenia organizacji pozarządowych z jej struktur wewnętrznych, zniesienia stanowisk dyrektora wykonawczego ds. kwestii związanych z prawami podstawowymi oraz inspektora (pełnomocnika) ds. praw podstawowych. Przestrzeganie praw podstawowych przez Frontex nie powinno podlegać wyjątkowemu reżimowi i powinno podlegać standardowej procedurze, tak jak w przypadku innych agencji UE. Niemniej jednak, biorąc pod uwagę szczególny charakter misji agencji Frontex, powinna ona podlegać inspekcjom wewnętrznym, podobnie jak krajowe służby graniczne. Jeśli te reformy się nie powiodą, a zaufanie państw członkowskich do Frontexu nie zostanie przywrócone, wówczas państwa członkowskie powinny rozważyć likwidację Frontexu i rozpoczęcie współpracy dwustronnej w zakresie kontroli granicznej.

¹³⁶ Komisja Europejska, *UE 2028–2034 Proposed Budget Triples Funds for Migration, Border Management and Internal Security*, 17 lipca 2025 r., https://home-affairs.ec.europa.eu/news/eu-2028-2034-proposed-budget-triples-funds-migration-border-management-and-internal-security-2025-07-17_en.

¹³⁷ Komisja Europejska, *Oświadczenie przewodniczącej Ursuli von der Leyen z okazji spotkania z polskim premierem Donaldem Tuskiem*, 31 sierpnia 2025 r., https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/statement_25_2001.

Propozycja nr 17 Objęcie organizacji otrzymujących fundusze europejskie ścisłymi zasadami przejrzystości, identyfikalności i rozliczalności.

Jak niedawno wykazał Europejski Trybunał Obrachunkowy, finansowanie organizacji pozarządowych przez Unię Europejską często wymyka się spod ścisłej kontroli. Tymczasem niektóre z tych organizacji kierują całość lub część swojej działalności na obchodzenie i podważanie przyjętego ustawodawstwa. Niektóre grupy prowadzą operacje poszukiwawczo-ratownicze (SAR), udzielając informacji, a nawet wsparcia logistycznego ułatwiającego nielegalne przekroczenie granicy, a co gorsza, są podejrzewane o zмовę z handlarzami ludźmi i przemytnikami.

Dlatego konieczne jest **uzależnienie wszelkiego finansowania unijnego od ścisłych wymogów przejrzystości, identyfikowalności środków oraz rozliczalności**. Niezależny audyt finansowania publicznego, uzupełniony **publicznym rejestrem beneficjentów**, zapewni, że pieniądze podatników nie będą wykorzystywane do nielegalnych celów. Ponadto, **klauzula odpowiedzialności prawnej** musi zostać zawarta w umowach o finansowanie: każda działalność ułatwiająca nielegalną imigrację, nawet pod pozorem działalności humanitarnej, powinna skutkować wszczęciem postępowania przeciwko danej organizacji, w tym postępowania karnego. Celem nie jest kwestionowanie zasadności pomocy humanitarnej, lecz zapobieżenie wszelkiemu wykorzystywaniu unijnych środków publicznych przez grupy proimigracyjnych aktywistów.

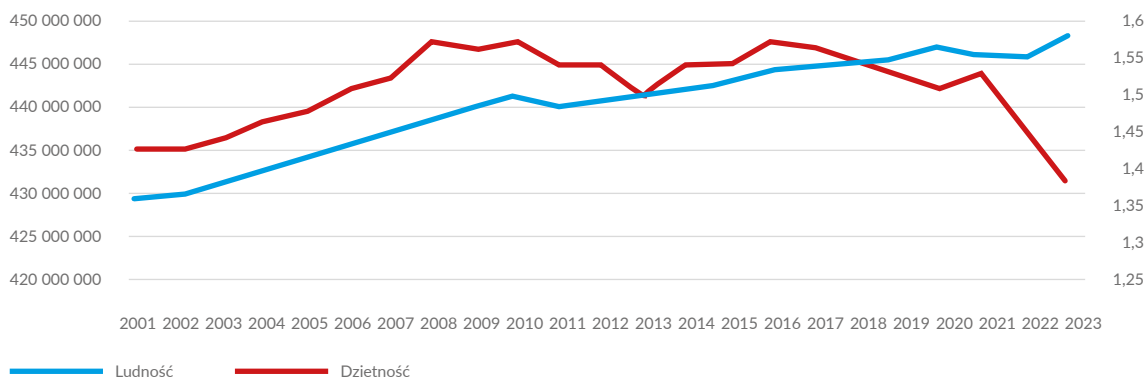
Propozycja nr 18 Zakaz bezpośredniego lub pośredniego finansowania przez UE organizacji promujących lub ułatwiających nielegalną migrację

Poza prostym wymogiem przejrzystości, Unia Europejska musi wyraźnie **zakazać bezpośredniego lub pośredniego finansowania organizacji, które promują lub ułatwiają nielegalną imigrację**. Wymaga to nie tylko rewizji kryteriów kwalifikowalności do środków publicznych, lecz także wzmocnienie mechanizmów kontroli ex post w celu wykrywania wszelkich prób obejścia oraz, w razie potrzeby, ścigania sprawców.

Pośredników, w szczególności instytucje publiczne, fundacje lub agencje redystrybuujące środki unijne, należy również pociągać do odpowiedzialności, zobowiązując ich do zapewnienia, że wspierane przez nich projekty są zgodne z celami polityki migracyjnej UE. Żadne finansowanie publiczne nie powinno przyczyniać się do zachęcania do naruszania praw cudzoziemców ani do podważania wysiłków państw członkowskich na rzecz kontroli przepływów migracyjnych.

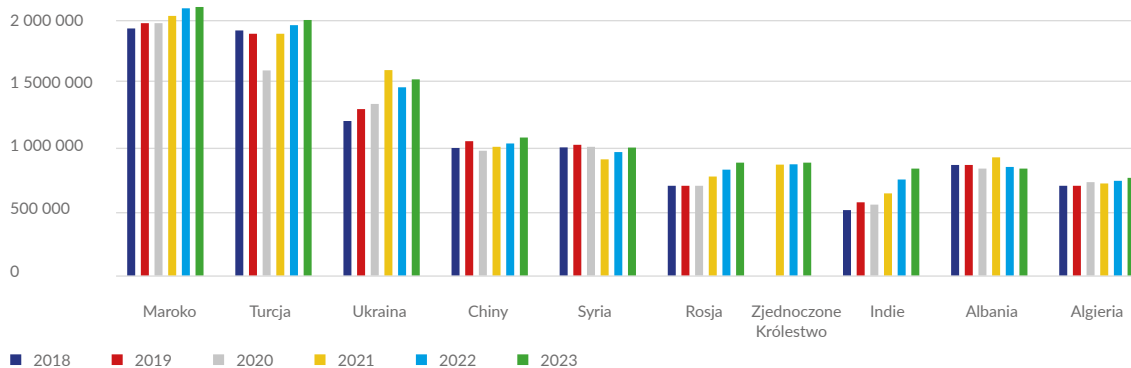
KLUCZOWE DANE DOTYCZĄCE MIGRACJI I AZYLU (źródła: Eurostat i Frontex)

Rycina 1. Łączna liczba ludności i współczynnik dzietności w UE-27



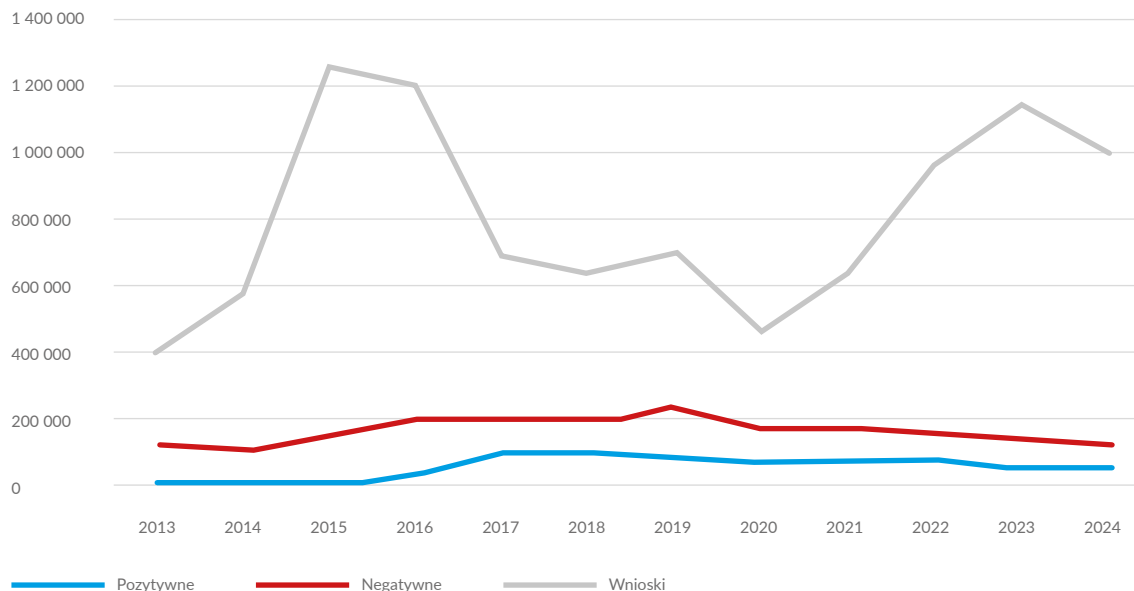
Źródło: Eurostat, *EU Population Increases for the 4th Consecutive Year*, 11 lipca 2025 r., <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250711-1>.

Rycina 2. Liczba zezwoleń na pobyt wydanych w UE dla 10 najliczniejszych państw spoza UE, 2018–2023



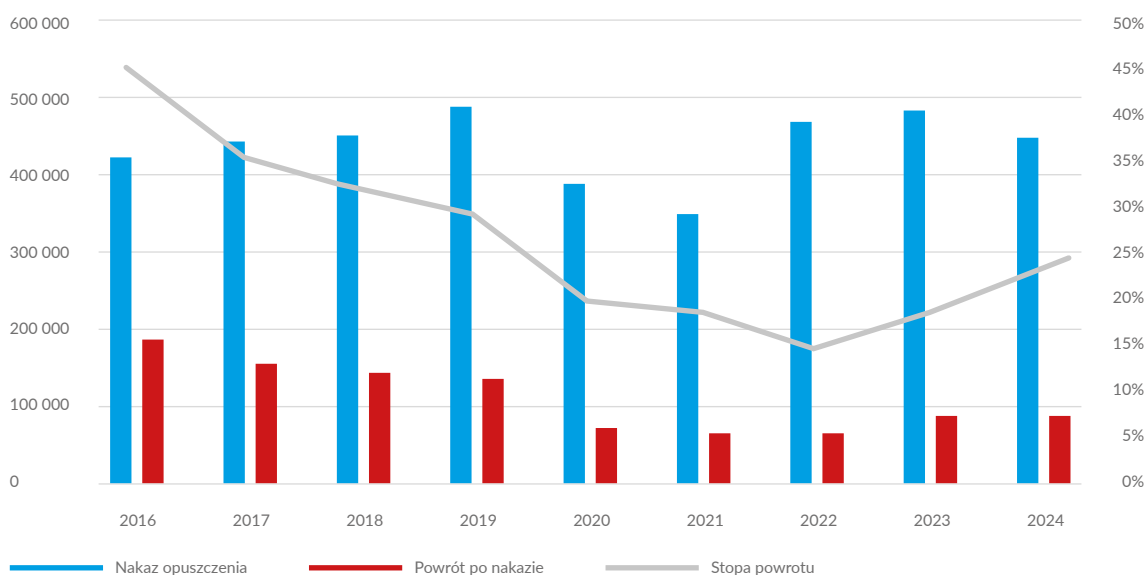
Źródło: Eurostat, *Stock of Valid Residence Permits by Reason, Length of Stay and Citizenship (migr_resvalid)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_resvalid/default/table?lang=en.

Rycina 3. Wnioski o azyl, pozytywne decyzje i odmowy w UE-27 w ciągu ostatniej dekady



Źródło: Eurostat, *Final decisions on applications by citizenship, age and sex – annual data (migr_asydcfina)*, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/MIGR_ASYDCFINA/default/table?lang=en.

Rycina 4. Skuteczne repatriacje obywateli państw trzecich po otrzymaniu przez nich nakazu opuszczenia kraju

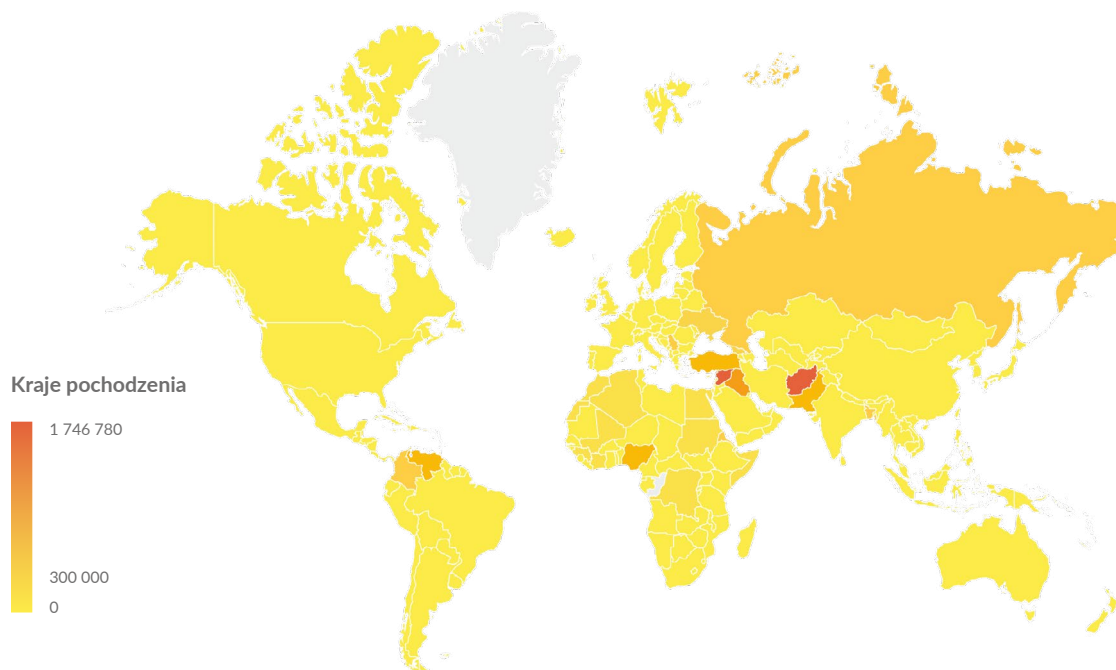


Źródło: Eurostat, *Third-Country Nationals Ordered to Leave – Annual Data (migr_eiord)* and *Third-Country Nationals Returned Following an Order to Leave – Annual Data (migr_eirtn)*, Komisja Europejska, 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eiord/default/table?lang=en oraz https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eirtn/default/table?lang=en; obliczenia własne.

Tabela 1. 20 głównych krajów pochodzenia osób ubiegających się o azyl w UE-27 (2014–2024)

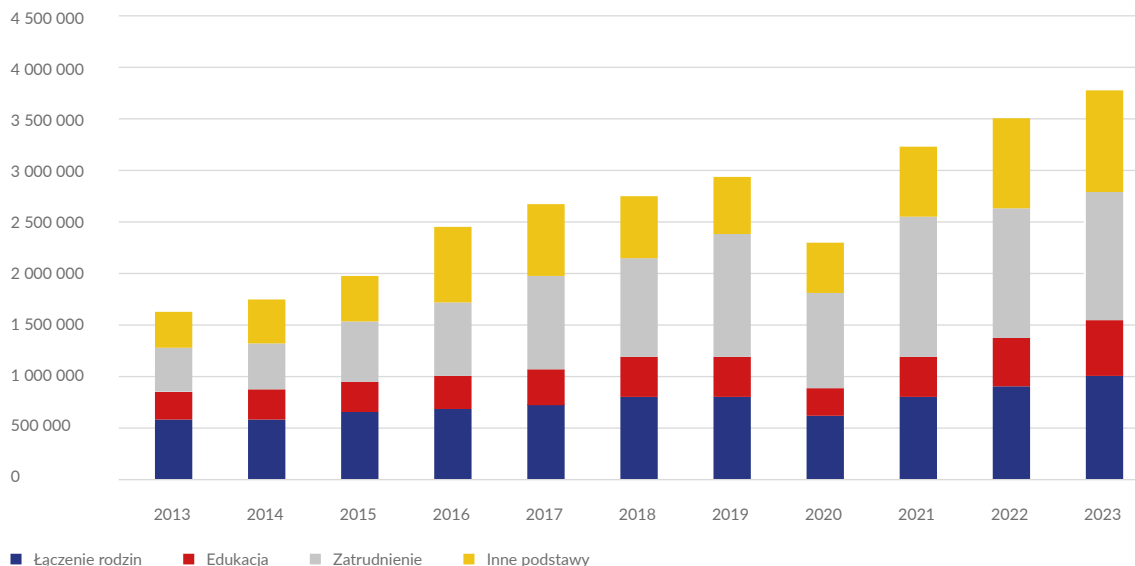
Ranga	Kraj	Liczba wnioskodawców o azyl	Ranga	Kraj	Liczba wnioskodawców o azyl
1.	Syria	1 746 780	11.	Erytrea	200 465
2.	Afganistan	1 026 255	12.	Rosja	185 250
3.	Irak	518 240	13.	Somalia	183 200
4.	Pakistan	332 980	14.	Iran	181 110
5.	Wenezuela	329 125	15.	Gruzja	169 375
6.	Turcja	318 420	16.	Ukraina	156 975
7.	Nigeria	267 655	17.	Kosowo*	155 815
8.	Kolumbia	249 385	18.	Maroko	145 630
9.	Bangladesz	240 925	19.	Gwinea	142 600
10.	Albania	224 460	20.	Serbia	113 355

Źródło: Eurostat, *Asylum Applications by Citizenship, Age and Sex – Annual Data (migr_asyappctza)*, Komisja Europejska, 2024.

Rycina 5. Kraje pochodzenia osób ubiegających się o azyl w UE27 (2014–2024)

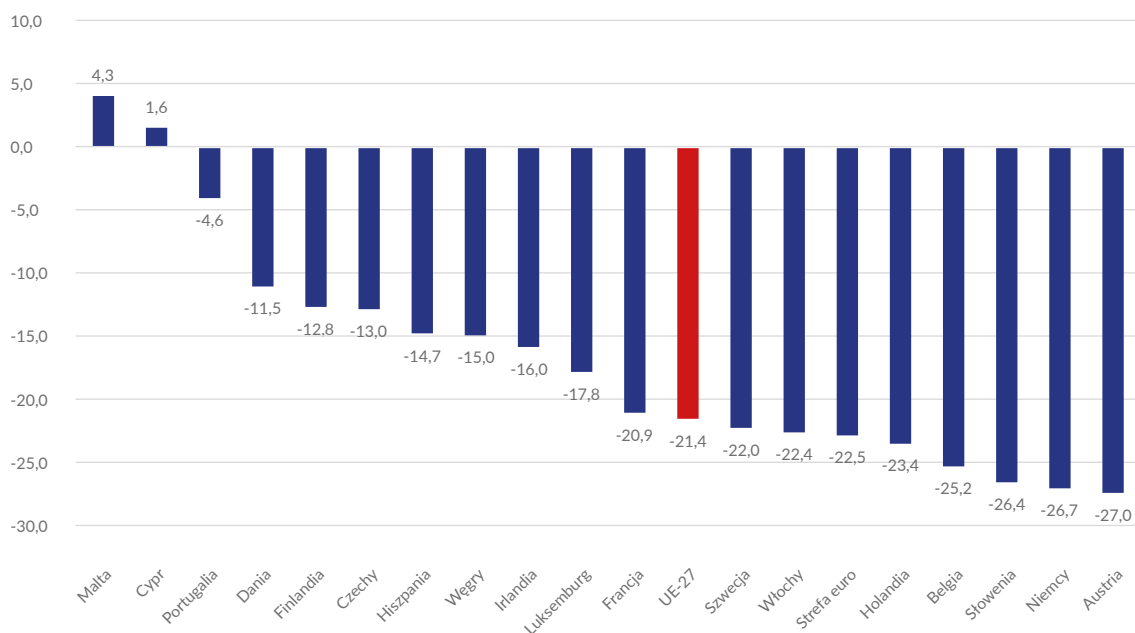
Źródło: Eurostat, *Asylum Applications by Citizenship, Age and Sex – Annual Data (migr_asyappctza)*, Komisja Europejska, 2024.

Rycina 6. Pierwsze zezwolenia na pobyt wydane w UE w latach 2013–2023 według przyczyn wydania



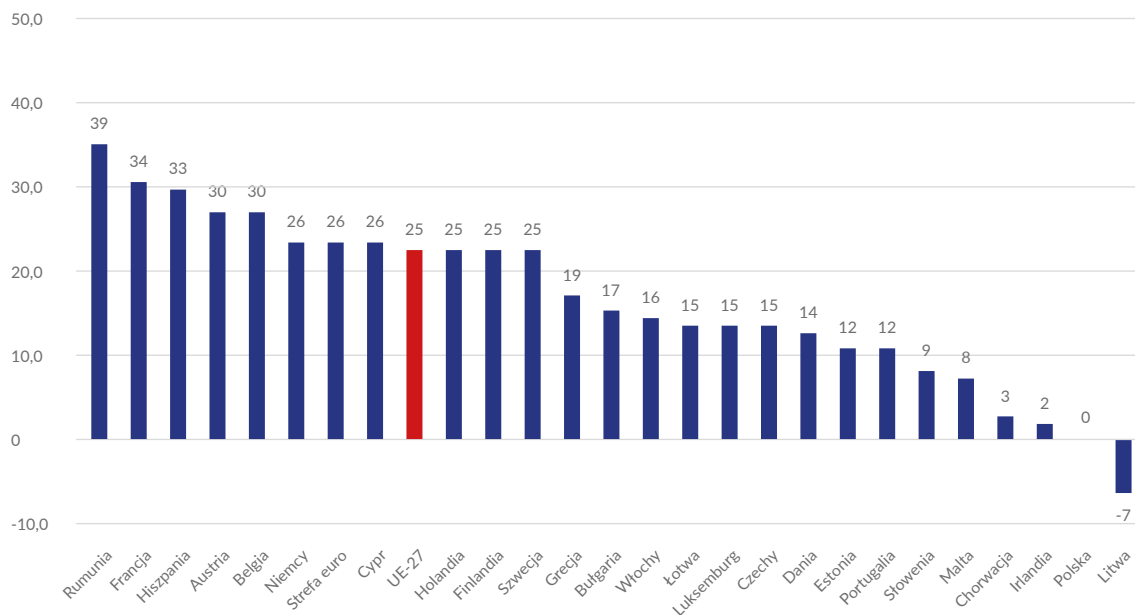
Źródło: Eurostat, *First Permits Issued for Residence by Reason – Annual Data (migr_resfirst)*, Komisja Europejska, 2024, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00170__custom_17884164/default/table.

Rycina 7. Różnica w liczbie pracujących imigrantów z obywatelstwem UE-27 i spoza UE-27 w 2024 r.



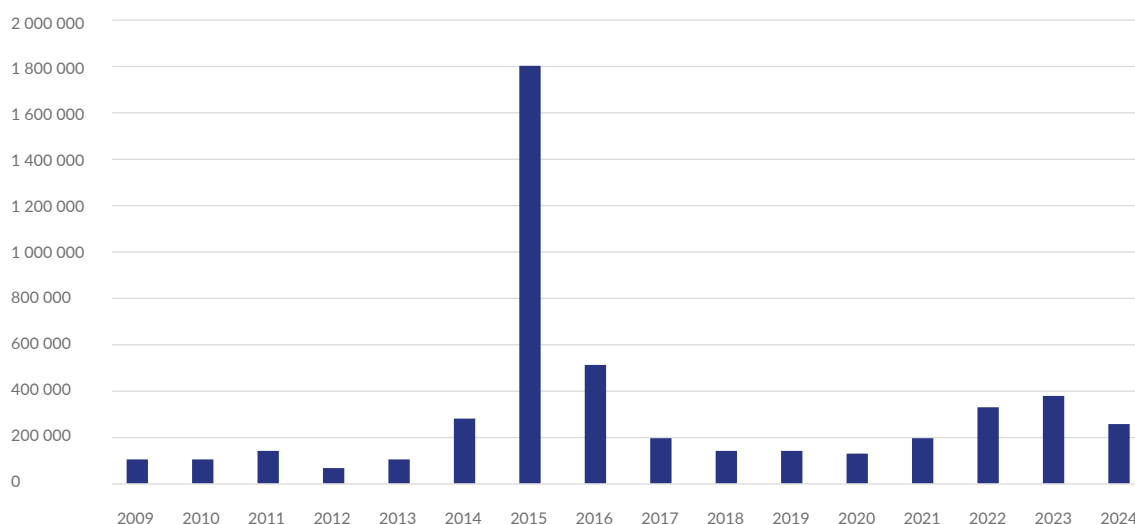
Źródło: Eurostat, *Employment Rates by Sex, Age and Citizenship (lfst_rimgenga)*, Komisja Europejska, 2024, [https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfst_rimgenga\\$defaultview/default/table](https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/lfst_rimgenga$defaultview/default/table).

Rycina 8. Odsetek obywateli państw trzecich zagrożonych ubóstwem w porównaniu z obywatelami kraju zamieszkania w 2024 r.

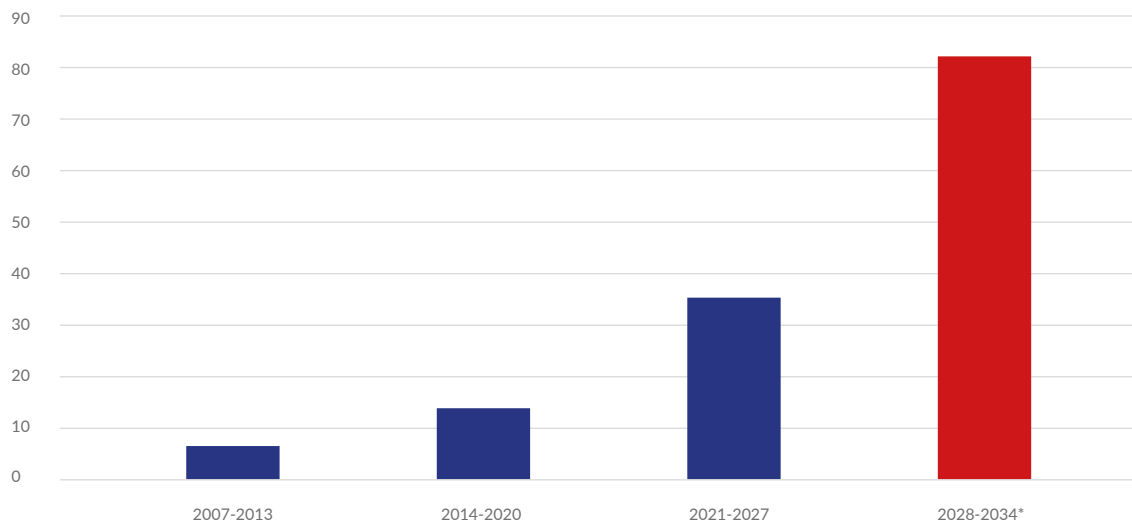


Źródło: Eurostat, *Persons at Risk of Poverty or Social Exclusion by Group of Citizenship (Population Aged 18 and Over) (ilc_peps05n)*, Komisja Europejska, wyciąg niestandardowy, dostęp: październik 2025 r., https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/ilc_peps05n_custom_17884932/default/table.

Rycina 9. Liczba nielegalnych przekroczeń granicy w latach 2009–2024



Źródło: Frontex, *Migratory Routes – Irregular Border Crossings Detected at EU External Borders (Data for 2024–2009)*, <https://www.frontex.europa.eu/what-we-do/monitoring-and-risk-analysis/migratory-routes/migratory-routes/>.

Rycina 10. Wydatki UE na migrację w ostatnich 3 okresach budżetowych

* Formalny wniosek sporządzony przez Komisję Europejską dotyczący Wieloletnich Ram Finansowych (WRF) obejmuje „znaczące zwiększenie” finansowania funduszy FAMI, BMVI i ISF, trzykrotnie zwiększając ich dotacje.

Źródło: Komisja Europejska, *Framework Programme on Solidarity and Management of Migration Flows for the Period 2007–2013*; *Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) 2014–2020*; *Asylum, Migration and Integration Fund (AMIF) 2021–2027*; and *EU 2028–2034 Proposed Budget Triples Funds for Migration, Border Management and Internal Security*, 17 lipca 2025 r. Dostępne pod adresami:
<https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/framework-programme-on-solidarity-and-management-of-migration-flows-for-the-period-2007-2013.html>;
https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2014-2020_en;
https://home-affairs.ec.europa.eu/funding/asylum-migration-and-integration-funds/asylum-migration-and-integration-fund-2021-2027_en;
https://home-affairs.ec.europa.eu/news/eu-2028-2034-proposed-budget-triples-funds-migration-border-management-and-internal-security-2025-07-17_en.

Europa stoi w obliczu bezprecedensowego kryzysu prawnego, który pozbawia państwa członkowskie możliwości ochrony własnych granic i obywateli.

Po latach prowadzenia przez Unię Europejską wspólnej polityki migracyjnej i azylowej system ten całkowicie się załamał. Strefa Schengen jest jak wybrakowane sito, przez które nielegalni migranci swobodnie się przemieszczają. Procedury powrotowe wobec nielegalnych migrantów są w dużej mierze iluzoryczne: jedynie 25% migrantów, wobec których wydano decyzje o deportacji, faktycznie opuszcza Unię. Tymczasem nakładające się na siebie międzynarodowe zobowiązania sprawiły, że skuteczna ochrona granic stała się z prawnego punktu widzenia niemal niemożliwa. Co gorsza, europejscy podatnicy finansują organizacje pozarządowe, które bezpośrednio ułatwiają nielegalną migrację i utrudniają skuteczną kontrolę graniczną.

Wobec całkowitej porażki wspólnej polityki migracyjnej i azylowej Unii Europejskiej dalsze reformy w obecnych ramach UE nie są już możliwe. Konieczna jest zasadnicza zmiana paradygmatu — przywrócenie suwerenności migracyjnej państwom narodowym, które jako jedyne posiadają demokratyczną legitymację do decydowania, kto ma prawo wjazdu i pobytu na ich terytorium.

Renacjonalizacja polityki migracyjnej nie jest już jedną z możliwości do rozpatrzenia – to konieczność. Alternatywę stanowi całkowita utrata kontroli nad granicami Europy oraz definitywny koniec zdolności państw narodowych do zarządzania własnym terytorium.

Czas na dyskusję dobiegł końca. Nadszedł czas na zdecydowane działania.



Jerzy Kwaśniewski

Adwokat, prezes i współzałożyciel Instytutu na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris

ISBN 978-83-68211-94-8



9 788368 211948



MIGRÁCIÓKUTATÓ
INTÉZET

We współpracy z Instytutem na rzecz Kultury Prawnej Ordo Iuris