

dr Mariusz Sulkowski

Pakt migracyjny

Kontekst, krytyka i propozycje reform
na rzecz nowej równowagi w UE





**Klub
Jagielloński**

Pakt migracyjny

Kontekst, krytyka i propozycje
reform na rzecz nowej równowagi
w UE

dr Mariusz Sulkowski



**Klub
Jagielloński**



ESN EUROPA
SUWERENNYCH
NARODÓW

Wydanie niniejszego raportu sfinansowano ze środków
Europy Suwerennych Narodów

Korekta:
Tomasz Gałosz

Skład:
Rafał Siwik

Zdjęcie na okładce: Naeblys

ISBN 978-83-67824-30-9

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego
Kraków 2025

Ten utwór, z wyjątkiem zdjęć, jest udostępniony na licencji [Creative Commons Uznanie Autorstwa 4.0 Międzynarodowe](#). Zachęcamy do jego przedruku i wykorzystania. Prosimy jednak o podanie linku do naszej strony.

dr Mariusz Sulkowski

Doktor nauk humanistycznych w zakresie nauk o polityce, adiunkt na Wydziale Społeczno-Ekonomicznym Uniwersytetu Kardynała Stefana Wyszyńskiego (Katedra Teorii Polityki i Myśli Politycznej Instytutu Nauk o Polityce i Administracji). Absolwent Instytutu Polityki Społecznej (2006 r.) oraz Katedry Europeistyki (2009 r.) Uniwersytetu Warszawskiego. Autor m.in. „Pół wieku diaspory tureckiej w Niemczech”, publikacji poświęconych kwestiom kompatybilności islamu i demokracji liberalnej oraz bezpieczeństwu kulturowemu. Zainteresowania badawcze: tożsamość europejska, wielokulturowość, relacje religii i polityki, islam w Europie, myśl Erica Voegelina.

Spis treści

- 7 / **Główne tezy**
- 12 / **Wstęp**
- 19 / **Geneza paktu migracyjnego**
- 23 / **Migracje do UE – ujęcie statystyczne**
- 29 / **Kontekst prawny paktu migracyjnego**
- 37 / **Mechanizm solidarnościowy**
 - 44 / Odpowiedzialność za osoby przyjęte w wyniku relokacji
- 47 / **Koncepcja bezpiecznego kraju**
 - 47 / Koncepcja bezpiecznego kraju trzeciego
 - 48 / Koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia
- 51 / **Powroty jako „filar paktu”**
- 59 / **Eksternalizacja polityki migracyjnej i azylowej**
- 67 **Sytuacja polityczna w UE po przyjęciu paktu jako kontekst dalszej ewolucji polityki migracyjnej i azylowej**

Główne tezy

- Wielka skala napływu uchodźców do państw Unii Europejskiej nie zmieniła się istotnie w porównaniu do „kryzysowego” roku 2015. W 2024 r. w państwach UE złożono łącznie ok. 1 mln wniosków o ochronę międzynarodową wobec 1,3 mln w 2015.
- Liczba osób przebywających na terytorium UE nielegalnie pozostaje duża. Na koniec 2024 roku wyniosła ponad 900 tysięcy osób.
- W najszerszym ujęciu obecna sytuacja Europy wskazuje na głęboką nierównowagę między „prawami jednostek” a „prawami narodów”, a polityka azylowa jest jednym z kluczowych przykładów owej nierównowagi.
- Prawo i interpretacja prawa przez sądy krajowe i trybunały (TSUE, ETPCz) odbywa się w paradygmacie ochrony praw jednostek, natomiast w zupełności pomijany jest aspekt wspólnot politycznych, ich tożsamości i bezpieczeństwa kulturowego. Orzeczenia trybunałów w coraz większym stopniu wskazują na rosnący rozdział między abstrakcyjną i coraz silniej zideologizowaną normą prawną a złożoną rzeczywistością polityczną i społeczną.
- Jest mało prawdopodobne, aby trybunały były w stanie same odnaleźć równowagę i zmniejszyć zakres dynamicznej interpretacji prawa. Znamy akty prawne, które wchodzą w zakres paktu, ale ich interpretacja jest nieświadomą, natomiast uwzględniając dotychczasową ścieżkę wykładni nawet najbardziej restrykcyjne zapisy ograniczające zakres nieuregulowanej migracji mogą okazać się „tępyimi narzędziami”.

- Należy wyklarować ramy prawa pierwotnego i wtórnego, tak aby zminimalizować ryzyko dynamicznej interpretacji prawa, które pomijając kategorię dobra wspólnego rozstrzyga na korzyść migrantów o nieuregulowanym statusie prawnym. Brak decyzji w tej materii może doprowadzić do całościowego podważania dorobku Konwencji genewskiej¹ i Europejskiej konwencji praw człowieka, tak jak ma to obecnie miejsce w Wielkiej Brytanii. Trybunały nie ponoszą jakiejkolwiek odpowiedzialności politycznej – ponoszą ją politycy. Trybunały nie ponoszą żadnych kosztów – te są po stronie społeczeństw (koszty gospodarcze to tylko jeden z elementów całości – są również koszty związane z brakiem spójności społecznej, zagrożeniem dla wolności, zmniejszeniem poczucia bezpieczeństwa, długofalowych skutków dla tożsamości narodowej czy te związane z polaryzacją społeczną, która jest obserwowana niemal we wszystkich państwach zachodnich). Decyzje, które nie uwzględniają tych prostych faktów, nie mogą być uznane za moralne, choćby ukrywały się za parawanem ochrony „wartości europejskich”. Jedną z kluczowych wartości europejskich jest podmiotowość wspólnot politycznych, a ta konsekwentnie jest pomijana w dotychczasowych orzeczeniach.
- Pakt nie tworzy koherentnego systemu zarządzania migracją. Obok cennych narzędzi, takich jak koncepcja państw bezpiecznych, wprowadza tzw. mechanizm solidarnościowy. Mechanizm ten przyznaje KE szeroki zakres kompetencji, przenosi politykę azylową na poziom unijny istotnie zmniejszając tym samym zakres kompetencji państw członkowskich. Wprowadzając minimalne poziomy relokacji i wkładu finansowego w długim okresie tworzy istotne ryzyko dla państw członkowskich utraty kontroli nad procesem migracji (wynikające m.in. z prawa do łą-

¹ Czy ktokolwiek w 1951 r. mógł sądzić, że Afgańczycy będą składać wnioski o ochronę w Niemczech jako w pierwszym bezpiecznym państwie?

czenia rodzin i procesu naturalizacji, czego przykładem są Niemcy przyjmujące błędną politykę migracyjną w 2015 r.). Mechanizm ten może stać się źródłem wzmacniania istniejących napięć między państwami Europy Zachodniej a państwami Europy Środkowo-Wschodniej, w konsekwencji osłabiając całą Unię. Mechanizm relokacji podważa zaufanie do instytucji UE, szczególnie wśród społeczeństw Europy Środkowo-Wschodniej.

- Zakres stosowania mechanizmu relokacji na poziomie 30 tys. osób w skali Unii w żaden sposób nie zmniejszy trudności, z jakimi mierzy się UE, w której co roku składa się ok. 1 mln wniosków o azyl. W tym kształcie jest to zatem zupełnie nieskuteczne narzędzie. Natomiast przy próbie zwiększenia tego poziomu KE ryzykuje dalszą erozję zaufania.
- W obecnym kontekście politycznym priorytetem powinno być zwiększenie aspektów bezpieczeństwa obywateli UE poprzez zdecydowane zwiększenie efektywności powrotów osób, które nie uzyskały ochrony międzynarodowej.
- Efektywność powrotów może zostać zwiększona poprzez rozszerzenie zastosowania koncepcji państw bezpiecznych i tworzenie wspólnych ośrodków powrotów. Te projekty są już procedowane, ale muszą przejść przez całą procedurę uwzględniającą stanowisko państw członkowskich (Rada) i stanowisko Parlamentu Europejskiego. Istnieje ryzyko, że projekty te będą „rozmiękczone” lub całkiem unieruchamiane w PE.
- W interesie Polski, jak i całej UE jest rozszerzenie użycia koncepcji instrumentalizacji i weaponizacji migracji. Powinno ono prowadzić do przyjęcia unijnego prawa zakazującego przyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową w sytuacji wojny hybrydowej (granica polsko-

białoruska). Brak przyjęcia takiego rozwiązania powodować będzie napięcia w obrębie strefy Schengen, szczególnie na granicy polsko-niemieckiej, a w skrajnym przypadku może przyczynić się do załamania strefy.

- W aspekcie politycznym należy maksymalnie wykorzystać fakt, że do 31 grudnia br. prezydencję w Radzie UE sprawuje Dania – państwo o najbardziej rygorystycznej polityce migracyjnej w UE. W celu wzmocnienia akcentu kładzionego na „prawa wspólnot” należy optymalnie wykorzystać najbliższe trzy lata prezydencji sprawowanych kolejno przez Cypr, Irlandię, Litwę, Grecję, Włochy i Łotwę (lipiec – grudzień 2028). Cztery ostatnie państwa są w sposób szczególny zainteresowane dogłębną reformą polityki azylowej. Uwzględniając priorytety rządu Merza w Niemczech tworzy to w UE sprzyjający długofalowy kontekst polityczny dla możliwie głębokich zmian w zakresie polityki migracyjnej UE w perspektywie najbliższych trzech lat.
- Jednym z głównych czynników przyciągających imigrantów są relatywnie wysokie świadczenia społeczne, szczególnie w Niemczech i Francji – należy dążyć do zniwelowania tego czynnika i wprowadzić warunkowe świadczenia społeczne jedynie dla osób pracujących (z wyłączeniami np. wobec osób niepełnosprawnych czy matek z dziećmi do 3 roku życia) i promować włączanie do rynku pracy.
- Naruszenie zasad gościnności powinno powodować natychmiastową deportację. Należy wprowadzić mechanizm automatycznego wydalenia uchodźcy w konsekwencji przestępstw uderzających w podstawowe wartości społeczeństw przyjmujących m.in. w zakresie wyłudzenia świadczeń społecznych², przestępstw z użyciem przemocy

² Aspekt finansowy jest drugorzędny. Kluczowa w takich sytuacjach jest absolutna niezgoda na wykorzystywanie społeczeństwa, które udziela ochrony.

(szczególnie wobec kobiet i dzieci), przestępstw na tle religijnym, grózb i przemocy wymierzonej w służby (automatyczna detencja i wydalenie). Należy pamiętać, że azylu nie udziela jakkolwiek sąd ani trybunał – udziela go społeczeństwo.

- Eksternalizacja migracji poprzez tworzenie ośrodków recepcyjnych w państwach trzecich (i rozpatrywanie wniosków poza UE) jest mało prawdopodobna, uwzględniając dotychczasową linię orzeczniczą trybunałów. Wprowadzanie takich rozwiązań należałoby rozpocząć od państw kandydujących do UE (porozumienia z Rwandą czy Ugandą z góry skazane są na niepowodzenie). W tej perspektywie przyszłość „modelu albańskiego” jest papierkiem lakmusowym dalszych zmian.
- Pakt nie poprawia kwestii braku skutecznych kryteriów rozpoznania tego, kto rzeczywiście najbardziej potrzebuje pomocy. Przyjęto błędną logikę systemu zakładającą co do zasady, że wszystkie państwa uznawane są za niebezpieczne. W oparciu o ten punkt wyjścia UE tworzy listę państw bezpiecznych. Rozwiązanie powinno być odwrotne, tzn. należy przyjąć generalną zasadę, że wszystkie państwa uznane są za bezpieczne, a w wyjątkowych i oczywistych przypadkach tworzyć listy państw niebezpiecznych dla określonych grup (np. mniejszości w Syrii: jazydzi, chrześcijanie i alewici, Koptowie w Egipcie, kobiety z Tigraju.). Ochrona międzynarodowa, co do zasady, ma chronić życie i zdrowie uchodźców, a nie tworzyć prawo do życia w demokratycznych państwach. Demokracje liberalne to zaledwie wycinek globalnego porządku. Gdyby faktycznie przyjąć takie kryterium, to należy pamiętać, że wszystkich uchodźców na świecie jest ponad 120 mln³.

³ UNHCR, Global Trends Report 2024, <https://www.unhcr.org/global-trends-report-2024>.

Wstęp

„Migracje do Europy trwają od wieków” – ta myśl często towarzyszy dyskusji na temat migracji, jest także przywoływana w unijnych dokumentach⁴. Ma tę zaletę, że jako ogólna i abstrakcyjna jest prawdziwa. Gdy jednak jest zastosowana do konkretnego kontekstu politycznego, bywa wykorzystywana do bezkrytycznego spojrzenia na sytuację współczesnej Europy i swoiste usprawiedliwienie braku podjęcia rzeczywistych działań wobec wyzwania, przed którym stanęła UE w 2015 r. Skoro proces trwa od wieków, to sugeruje się, że nie ma w nim nic nowego. Tego typu założenie jest jednak błędne. Obecna sytuacja Europy Zachodniej jest wyjątkowa. Po pierwsze, skala migracji w trakcie kryzysu migracyjnego w 2015 r. była niespotykana – większa nawet od tej z lat 90. w trakcie konfliktu w byłej Jugosławii. Sytuację tę dobrze oddają słowa niemieckiego ministra spraw wewnętrznych Thomasa de Maizière’a: „Ten ogromny napływ ludności postawił przed nami wyzwania, jakich nie widziano od czasów bezpośrednio powojennych”⁵. Jednak to nie sama skala migracji jest najbardziej charakterystyczna, a aspekt kulturowy z nią związany. Po raz pierwszy Unia Europejska zetknęła się z tak dużym napływem osób w tak krótkim czasie o tak odmienną kulturę i tradycję. Liczba uchodźców i imigrantów z Bliskiego Wschodu wzrastała już od początku wybuchu wojny w Syrii w 2011 r., osiągając apogeum w 2015 r. Niewątpliwie wojna w Syrii była czynnikiem „wypychającym” migrantów (*push-pull theory*)⁶, jednak

⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, 23.09.2020, COM(2020) 609 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-f13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF (dostęp 17.09.2025).

⁵ BMI (Bundesministerium des Innern), 2015: *Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor*, 6.01.2016, <https://web.archive.org/web/20170824094533/http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html> (dostęp: 2.09.2025).

w momencie coraz silniejszego forsowania niemieckich granic przez imigrantów przybywających z Węgier we wrześniu 2015 r. kanclerz Angela Merkel podjęła autorytatywną decyzję, bez konsultacji na forum unijnym, o otwarciu niemieckiej granicy dla uchodźców z Syrii (*Willkommenspolitik*)⁷ i niestosowaniu unijnych ram prawnych. Na mocy rozporządzenia Dublin III⁸ migranci powinni być kierowani do państw, w których przekroczyli granice UE. Tak się jednak nie stało. Jednym z celów rozporządzenia było m.in. przeciwdziałanie tzw. turystyce azylowej (*asylum shopping*), a więc sytuacji, w której potencjalni uchodźcy składają wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej w kilku państwach lub kierują się jedynie chęcią uzyskania ochrony w państwie przyznającym najwyższą pomoc społeczną. Badania wskazują, że do głównych czynników przyciągających uchodźców należy obecność rodziny i wspólnoty etnicznej/narodowej w państwie docelowym, więzi kolonializmu i języka, poziom rozwoju gospodarczego państwa przyjmującego, zakres świadczeń socjalnych przysługujących uchodźcom⁹. Wiele z tych czynników, w połączeniu z autonomiczną decyzją rządu niemieckiego, stworzyło bezprecedensowe wyzwania nie tylko dla samych Niemiec, ale także dla innych państw unijnych (szczególnie tych, które są obejmowane przez szlaki migracyjne) i samej UE. Celnym w tym zakresie wydaje się komentarz niderlandzkiego eks-

⁶ Everett S. Lee, *A Theory of Migration, Demography*, nr 1(3)/1966, s. 47-57.

⁷ Już 21 sierpnia 2015 r. Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców przyjął wewnętrzną instrukcję o niestosowaniu procedury dublińskiej wobec obywateli syryjskich, BAMF, *Verfahrensregelung zur Aussetzung des Dublinverfahrens für syrische Staatsangehörige* Az. 411 – 93605/Syrien/2015, https://asylumineurope.org/wp-content/uploads/2015/08/resources_bamf_instructions_on_syrian_dublin_cases_august_2015.pdf (dostęp 16.09.2025).

⁸ 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, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604>

⁹ Neumayer Eric, *Asylum Destination Choice. What Makes Some West European Countries More Attractive Than Others?* LSE Research Online 2006, http://eprints.lse.ac.uk/610/1/EUPolitics_5%282%29.pdf.

perta ds. migracji Ruuda Koopmansa wskazującego, że zawieszanie stosowania postanowień dublińskich przy jednoczesnym wzywaniu państw członkowskich UE przez kanclerz Angelę Merkel do przyjmowania uchodźców i zarzucanie im „porzucenia europejskich wartości” jest hipokryzją¹⁰.

Kryzys migracyjny i decyzja niemieckiej kanclerz przyczyniły się do wzmożenia procesów migracyjnych w całej Unii Europejskiej („czynnik przyciągający”)¹¹. W konsekwencji w 2015 r. do RFN przybyło ponad 1,1 mln imigrantów, w tym ok. 430 tys. osób z Syrii, 154 tys. z Afganistanu i 121 tys. z Iraku¹². Z grupy tej ponad 476 tys. złożyło wnioski o azyl. O imponującej skali wyzwań świadczy fakt, że liczba ta jest 10-krotnie wyższa niż w 2010 r. (ok. 48 tys. osób)¹³. Wg oficjalnych niemieckich danych z 2009 r., a więc jeszcze sprzed

¹⁰ Ruude Koopmans, *How to make Europe's immigration policies more efficient and more humane*, „Migration and Citizenship” Vol. 4, No. 2, Summer 2016, s. 57.

¹¹ O skali czynnika „przyciągającego” i próbie wykorzystania polityki „otwartych drzwi” świadczy m.in. struktura narodowościowa osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej w RFN w 2015 r. Na 476,6 tys. wniosków o udzielenie azylu 162,5 tys. dotyczyło osób legitymujących się obywatelstwem syryjskim i aż 133 tys. obywatelstwem państw bałkańskich – Albanii (54,7 tys.), Kosowa (37 tys.), Serbii (26,9 tys.) i Macedonii (14,1 tys.). Jeszcze w 2014 r. wniosków z tych państw bałkańskich było 53 tys. (najwyższy skok liczby wnioskodawców w 2015 r. zanotowano w przypadku obywateli Albanii – o 575 %). Jednocześnie w 2015 r. nie nastąpiło jakiegokolwiek wydarzenie – takie jak np. działania zbrojne, masowy wzrost skali prześladowań – dotyczące któregokolwiek z tych państw bałkańskich, które uzasadniałoby tak gwałtowny wzrost liczby osób ubiegających się o status uchodźcy. Potwierdzeniem tej tezy jest fakt, że niemal wszystkie decyzje dotyczące przyznania statusu uchodźcy osobom z tego regionu finalnie były rozpatrywane negatywnie. Przykładowo liczba wniosków obywateli Albanii wzrosła w 2015 r. o 53% w Szwecji i 21% we Francji, zob.: BAMF, *Das Bundesamt in Zahlen 2015 Asyl, Migration und Integration*, Nürnberg 2016, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2015.pdf?__blob=publicationFile&v=16 (dostęp 17.09.2025).

¹² BMI (Bundesministerium des Innern), *2015: Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor*, 6.01.2016, <https://web.archive.org/web/20170824094533/http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/01/asylantraege-dezember-2015.html> (dostęp: 2.09.2025).

¹³ BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), *Das Bundesamt in Zahlen 2015. Asyl*, s. 10, <https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2015.html?view=renderPdfViewer&nn=284738> (dostęp: 2.09.2025).

wybuchu kryzysu migracyjnego, spośród ok. 4,5 mln muzułmanów mieszkających w tym czasie w RFN ok. 63% to osoby pochodzenia tureckiego, kolejne 14% to osoby z południowej Europy, a jedynie ok. 8% pochodziło z Bliskiego Wschodu (z wyłączeniem Turcji)¹⁴. Obecny napływ tak dużej liczby osób z Bliskiego Wschodu jest zatem sytuacją bez precedensu w historii RFN¹⁵. Dane za rok 2019 wskazują, że w Niemczech mieszkało co najmniej 5,5 mln muzułmanów, co stanowi ok. 6,6% społeczeństwa. W tej grupie już ok. 27% to osoby pochodzenia bliskowschodniego (a liczba osób pochodzenia tureckiego zmniejszyła się do 45%)¹⁶. W latach 2010-2024 liczba osób pochodzenia syryjskiego mieszkających w Niemczech zwiększyła się ponad czterdziestokrotnie (sic!) z ok. 30 tys. do ok. 1,2 mln¹⁷. Liczby te wskazują na konsekwencje niekon-

¹⁴ BAMF (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge), *Muslim Life in Germany. A study conducted on behalf of the German Conference on Islam*, Nürnberg 2009, s. 12, https://www.ssoar.info/ssoar/bitstream/handle/document/68147/ssoar-2009-haug_et_al-Muslim_Lifein_Germany_a_study.pdf?sequence=1 (dostęp: 3.09.2025).

¹⁵ Ma to swoje istotne znaczenie, ponieważ na tle innych narodowości muzułmańskich, to właśnie Turcy mają największe szanse na zintegrowanie się ze społeczeństwem zachodnim. Wiąże się to m.in. z doświadczeniem laicyzacji rozpoczętej na szeroką skalę reformami Kemala Atatürka w latach 20. i 30. XX w. oraz procesem wykształcenia się silnego nacjonalizmu tureckiego. Oba te procesy pozwoliły Turkom na przeniesienie lojalności wspólnotowej z poziomu muzułmańskiej ummy na poziom narodu. Żaden inny muzułmański naród nie przeszedł tak daleko idącej europeizacji. Proces ten wpłynął na swoistą „wyjątkowość” Turków na tle innych muzułmańskich nacji [Lewis 1994: 41–49] i nie ulega wątpliwości, że był czynnikiem ułatwiającym integrację imigrantów tureckich w RFN. Dlatego też jakakolwiek próba przeniesienia niemieckiego doświadczenia z turecką imigracją rozpoczętą w latach 60. XX w. – związaną z niemieckim cudem gospodarczym (*Wirtschaftswunder*) i wynikającym z niego brakiem siły roboczej – do sytuacji obecnego kryzysu uchodźczego jest zupełnie nieuprawniona i musi skutkować błędną percepcją obecnej sytuacji. Współczesna kultura Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej jest znacznie bardziej islamska niż niezwykle – jak na kryteria tego regionu – zsekularyzowana Turcja pod władzą nacjonalistycznej i socjaldemokratycznej Republikańskiej Partii Ludowej i związanej z nią armią, rządzącymi niemal nieprzerwalnie od czasów Kemala Atatürka aż do lat 90. XX w., M. Sulkowski, *Polityczne konsekwencje kryzysu imigracyjnego w Niemczech*, *Chrześcijaństwo-Swiat-Polityka* nr 20/2016, s. 64.

¹⁶ BAMF, *Executive Summary of the study „Muslim Life in Germany 2020”*, Nürnberg 2021, s. 3, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/EN/Forschung/Forschungsberichte/Kurzberichte/fb38-muslimisches-leben-kurzfassung.pdf?__blob=publicationFile&v=17 (dostęp 3.09.2025).

¹⁷ *Bevölkerung in Privathaushalten 2024 nach Migrationshintergrund*, 19.05.2025,

trolowanych procesów migracyjnych i ich trwałość, strukturalny charakter przekształcający społeczeństwa państw członkowskich UE. Chociaż reżim Baszszara al-Asada został obalony w grudniu 2024 r., to wysoce wątpliwe jest, by liczba ta zaczęła istotnie maleć, a możliwe, że w wyniku migracji łańcuchowych i procesu łączenia rodzin liczba ta, pomimo wygaśnięcia bezpośredniego czynnika politycznego, będzie wciąż wzrastać.

Dziesięć lat po decyzji Angela Merkel przyznała, że nie sądziła, że tak „trudno jest nakłonić ludzi, którzy muszą opuścić kraj, do ponownego wyjazdu”¹⁸. Jedynie ok. 4 tys. Syryjczyków opuściło Niemcy w pierwszej połowie 2025 r.¹⁹. Raport Niemieckiego Instytutu Badań Ekonomicznych wskazuje, że do 2023 r. 7,5% uchodźców przybyłych do RFN w latach 2013-2019 zostało naturalizowanych²⁰, kolejne 25,7% złożyło wnioski o naturalizację, natomiast następne 65,4% zamierza złożyć takie wnioski. W sumie ponad 98% uchodźców deklaruje, że chce mieć niemieckie obywatelstwo²¹. Jak podkreślili autorzy raportu, „naturalizacja jest szczególnie ważna dla uchodźców: zapewnia stałą ochronę przed deportacją do kraju pochodzenia, nawet jeśli sytuacja prawna w Niemczech lub sytuacja polityczna w kraju pochodzenia ulegnie zmianie”. Od 2016 r. oby-

<https://www.destatis.de/DE/Themen/Gesellschaft-Umwelt/Bevoelkerung/Migration-Integration/Tabellen/migrationshintergrund-staatsangehoerigkeit-staaten.html> (dostęp: 3.09.2025).

¹⁸ „Habe nicht gesehen, wie schwierig es ist, Ausreisepflichtige auch wieder außer Landes zu bringen”, Welt.de, 28.08.2025, <https://www.welt.de/politik/deutschland/article68af592a8c33b226bcaea1bf/Angela-Merkel-Ich-habe-nicht-gesehen-wie-schwierig-es-ist-Ausreisepflichtige-auch-wieder-ausser-Landes-zu-bringen.html> (dostęp: 4.09.2025).

¹⁹ *Erst wenige Syrer zurückgekehrt*, tagesschau.de, 7.08.2025, <https://www.tagesschau.de/investigativ/panorama/syrien-deutschland-rueckkehrer-100.html> (dostęp 5.09.2025).

²⁰ W tym blisko 143 tys. Syryjczyków.

²¹ Diw.de, *Geflüchtete wollen langfristig bleiben und Deutsche werden*, https://www.diw.de/de/diw_01.c.972016.de/publikationen/wochenberichte/2025_3_5_4/gefuechtete_wollen_langfristig_bleiben_und_deutsche_werden.html (dostęp: 4.09.2025).

watelstwo niemieckie zostało przyznane 414 tys. osobom z ośmiu najczęstszych krajów pochodzenia uchodźców.

Od 2015 r. diametralnie zmieniły się także nastroje społeczne. Przykładowo w Niemczech w 2025 r. aż 68% badanych stwierdziło, że rząd powinien przyjmować mniej uchodźców (we wrześniu 2015 r. było to 33%). Zdaniem respondentów migracje powodują dodatkowe obciążenia dla systemu socjalnego (78%) i przyczyniają się do konfliktów między rdzennymi mieszkańcami a imigrantami (73%)²².

Pakt migracyjny ma być odpowiedzią na proces wzmożonej migracji, który rozpoczął się wraz z kryzysem w 2015 r. Jednak odpowiedź ta w obecnej chwili jest co najmniej niejasna. Owszem – od półtora roku znamy akty prawne przyjęte w UE. Nie wiemy jednak, jak będą interpretowane przez Trybunał Sprawiedliwości UE. Owszem – znamy mechanizm solidarnościowy – ale jak w praktyce będzie on wyglądał i które państwa będą zwolnione z wkładów – to cały czas jest zagadką. Znamy przedstawione przez KE propozycje zmian przyjętych już rozporządzeń – idą w dobrym kierunku i mogą przyczynić się do łatwiejszego zarządzania migracjami, szczególnie w zakresie powrotów, ale czy i w jakiej formie ostatecznie zostaną przyjęte – tego wciąż nie wiemy. Premier Donald Tusk deklaruje, że Polska nie będzie implementować paktu, natomiast komisarz Brunner stwierdził, że „Polska jest związana wszystkimi instrumentami ustawodawczymi wchodzącymi w skład paktu o migracji i azylu” i „zgodnie z prawem UE nie ma prawnych możliwości zwolnienia Polski z wdrażania jakichkolwiek części paktu”. Trudno oprzeć się wrażeniu, że w tej kwestii mamy do czynienia z „paktem Schrödingera”, który jednocześnie jest i go nie ma. Sytuację chyba najlepiej obrazuje metafora „kinder niespodzianki” – gdy ją odpakujemy, to się dowiemy. Nie jest to jednak dobra wiadomość dla Polski. Istnieje poważne ryzyko, że wiele z zapowiadanych cennych rozwiązań nie wejdzie w życie lub zostanie „rozwodnionych”, a te, które są

²² *Germany takes stock of 10 years of integration*, dw.com, 26.08.2025, <https://www.dw.com/en/germany-takes-stock-of-10-years-of-integration/a-73769191>.

pewne, a dysfunkcjonalne – jak mechanizm solidarnościowy – pozostaną z nami już na stałe.

Prace nad paktem trwały od 2020 r. W aspekcie prawnym pakt migracyjny stanowi pakiet 10 aktów prawnych przyjętych przez Radę UE w maju 2024 r. Jednak już w momencie jego przyjęcia piętnaście państw UE na czele z Danią rozpoczęło debatę o konieczności przyjęcia nowych rozwiązań, lepiej odzwierciedlających faktyczne wyzwania, przed którymi stoją państwa członkowskie, w szczególności wobec niewielkiego zakresu powrotów migrantów. Aspekt ten jest szczególnie istotny, ponieważ w UE przebywa obecnie nielegalnie ponad 900 tys. migrantów, przede wszystkim z państw Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej (m.in. Syrii, Afganistanu, Algierii, Turcji). Ponad 450 tys. migrantów otrzymało nakaz opuszczenia terytorium UE. W praktyce zrealizowane powroty dotyczą mniej niż zaledwie 1/4 tej grupy.

Z polskiej perspektywy najbardziej newralgicznym aspektem paktu jest mechanizm solidarnościowy. Jego kluczowym elementem jest „roczna pula solidarnościowa” obejmująca relokacje na poziomie co najmniej 30 tys. osób w skali UE i środki finansowe w kwocie co najmniej 600 mln euro. Niezwykle istotny w tym zakresie jest zapis wskazujący powyższe progi jako minimalne, a sam mechanizm, choć z pozoru wygląda na rozwiązanie czysto „techniczne”, w rzeczywistości może być wykorzystywany jako instrument polityczny zarówno przez Komisję Europejską, jak i największe państwa członkowskie w Radzie.

Geneza paktu migracyjnego

Kryzys migracyjny w 2015r. wywarł presję na konieczność podjęcia działań przez Komisję Europejską. Działania te były jednak chaotyczne, a w praktyce sama wspólna polityka migracyjna uległa daleko idącej dekompozycji. Już w połowie września 2015 r. Niemcy, Austria i Słowenia wprowadziły kontrole na granicy²³.

W dwa tygodnie po decyzji Niemiec o niestosowaniu unijnych ram prawnych (14 września 2015 r.) Rada podjęła decyzję²⁴ ustanawiającą – jak podkreślono – *tyczasowy i wyjątkowy* mechanizm relokacji 40 tys. osób²⁵. Zaledwie tydzień później Rada przyjęła decyzję 2015/1601 o relokowaniu kolejnych 120 tys. osób²⁶. To, co miało być tymczasowym i wyjątkowym mechanizmem, w obecnym pakcie migracyjnym stało się regułą.

²³ *Commission Opinion of 23.10.2015 on the necessity and proportionality of the controls at internal borders reintroduced by Germany and Austria pursuant to Article 24(4) of Regulation No 562/2006 (Schengen Borders Code), C(2015) 7100 final*, https://www.gdr-eljsj.eu/wp-content/uploads/2015/11/COM-opinion_necessity_proportionality_controls_internal_borders_germany_austria_en.pdf.

²⁴ KE zaproponowała mechanizm relokacji (dotyczącej osób z obszaru UE) i przesiedleń (dotyczącej osób spoza UE) w maju 2015 r. Klucz podziału opierał się na następujących elementach: a) wielkość populacji (40%), b) całkowitym PKB (40%), c) średniej liczbie spontanicznych wniosków o udzielenie azylu i liczbie przesiedlonych uchodźców na 1 mln mieszkańców w latach 2010-2014 (10%), d) stopie bezrobocia (10%). Propozycja zakładała, że udział Polski w systemie relokacji miał wynosić 5,64%, natomiast w systemie przesiedleń 4,81%. *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program w zakresie migracji*, COM(2015) 240 final, 13.05.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240> (dostęp: 17.09.2025).

²⁵ DECYZJA RADY (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523> (dostęp 17.09.2025).

²⁶ *Decyzja Rady ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Bruksela, 2015/1601, 22.09.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1601> (dostęp 17.09.2025).

O skali chaosu świadczy także propozycja KE przedstawiona w maju 2016 r., na 1,5 miesiąca przed referendum w sprawie brexitu. Propozycja zakładała, że po przekroczeniu określonego pułapu wniosków o azyl w „przeciążonym” państwie członkowskim każdy kolejny wniosek byłby automatycznie rozpatrywany w innych państwach, a za niewywiązanie się z tego obowiązku należałoby zapłacić 250 tys. euro za każdego wnioskodawcę²⁷. Krytyka tej propozycji stała się jednym z elementów kampanii przeciwników obecności Wielkiej Brytanii w strukturach unijnych (choć korzystała ona z klauzuli *opt-out*)²⁸ i z pewnością nie wspomogła sił pronunijnych²⁹. Po przegranej referendum propozycja znikła, tym niemniej do tego czasu wzbudzała zbędne emocje.

Wówczas jednak mechanizm relokacji spotykał się z krytyką, przede wszystkim ze strony rządów państw Grupy Wyszehradzkiej³⁰. Sprzeciw dotyczył przede wszystkim kwestii braku podstawy prawnej do wprowadzenia mechanizmu relokacji oraz możliwości nałożenia kar za niewykonanie decyzji³¹. Również z pragmatycznego punktu

²⁷ *Towards a sustainable and fair Common European Asylum System*, 4.05.2016, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/ip_16_1620; Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady 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 (wersja przekształcona), COM(2016) 270 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0270>; *Kary za uchodźców podzielił Europe: 6,6 mld zł zapłaci Polska za nieprzyjmowanie imigrantów*, 5.05.2016, *Gazeta Prawna*, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/artykuly/941096,kary-za-uchodzcow-europa-polska-zaplaci-za-nieprzyjmowanie-imigrantow.html>.

²⁸ Klauzula *opt-out* umożliwia państwu członkowskiemu nieuczestniczenie w określonej polityce unijnej. Wielka Brytania wynegocjowała taką klauzulę w odniesieniu do obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

²⁹ O roli migracji w referendum dotyczącym brexitu zob.: *Brexit: The Role of Migration in the Upcoming EU Referendum*, 4.05.2016, MPI, <https://www.migrationpolicy.org/article/brexit-role-migration-upcoming-eu-referendum>.

³⁰ Już w grudniu 2015 r. rządy Słowacji i Węgier zaskarżyły decyzję Rady przed Trybunałem Sprawiedliwości UE, Case C-643/15, Case C-647/15, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/PDF/?uri=uriserv%3AOJ.C_.2016.038.01.0041.01.POL (dostęp 17.09.2025).

widzenia mechanizm okazał się niewydolny – do września 2017 r. relokowano jedynie 27,7 tys. osób³². Napięta sytuacja na granicach, nieregulowane migracje, niski stopień powrotów, a także coraz częstsze przypadki przemocy ze strony migrantów oraz napięcia społeczne na tym tle stopniowo podważały zaufanie do unijnej polityki migracyjnej i azylowej. Warto podkreślić, że szczególnie niski był odsetek powrotów. Sprawozdanie Trybunału Obrachunkowego z 2019 r. wskazało szereg problemów takich jak długość trwania procedury azylowej, brak powiązań między procedurą azylową a powrotową, brak przepływu informacji między państwami, brak wzajemnego uznawania decyzji nakazujących powrót, ucieczki migrantów i brak współpracy z państwami trzecimi w zakresie powrotów³³.

We wrześniu 2020 r. KE podjęła pierwszą próbę wprowadzenia nowego paktu o migracji i azylu³⁴. Warto zwrócić uwagę, że propozycja KE w dalszym ciągu wspierała promowanie migracji³⁵. Stwierdzono, że „przewiduje się w nim stworzenie szybszych, płynnych procesów migracyjnych oraz silniejsze sprawowanie rządów w obszarze polityki migracyjnej i polityki dotyczącej granic przy wsparciu nowoczesnych systemów informatycznych i skuteczniejszych agencji. Celem paktu jest ograniczenie problemu nie-

³¹ Grupa Wyszehradzka zjednoczona przeciw uchodźcom, Euractive, 24.07.2018, <https://euractiv.pl/section/grupa-wyszehradzka/news/grupa-wyszehradzka-zjednoczona-przeciw-uchodzcom>.

³² Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, COM(2017) 465 final, 6.09.2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0465> (dostęp 17.09.2025).

³³ ETO, Azyl, relokacja i powroty migrantów – czas na bardziej stanowcze działania w celu wyeliminowania rozbieżności między celami a osiąganymi rezultatami, 24/2019, s. 66, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_24/SR_Migration_management_pl.pdf.

³⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, 23.09.2020, COM(2020) 609 final, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:85ff8b4f-ff13-11ea-b44f-01aa75ed71a1.0005.02/DOC_1&format=PDF (dostęp 17.09.2025).

³⁵ W dokumencie KE możemy przeczytać, że pakt przewiduje „stworzenie szybszych, płynnych procesów migracyjnych”, ibidem, s. 2.

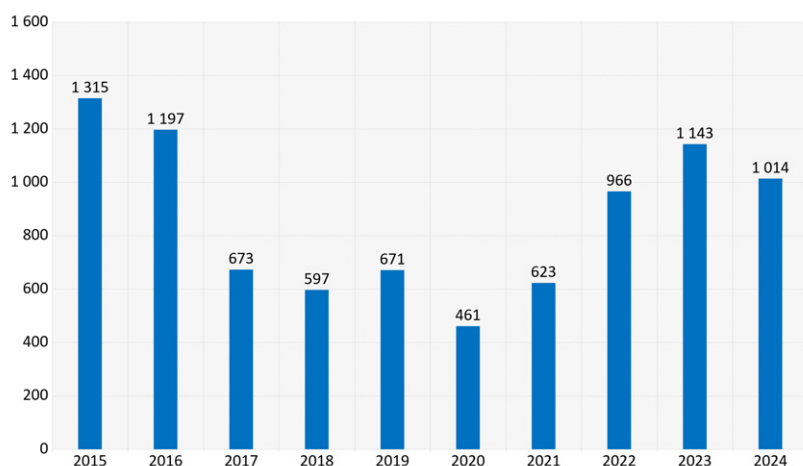
bezpiecznych szlaków i szlaków imigracji nieuregulowanej oraz promowanie trwałych i bezpiecznych legalnych dróg migracji dla osób potrzebujących ochrony”³⁶. Jednak już wtedy zapowiedziano „wylimitowanie niedociągnięć w zakresie powrotów”, co było wyraźnym eufemizmem, zważywszy na fakt, że w rzeczywistości powroty dotyczą zaledwie co piątej osoby posiadającej nakaz opuszczenia UE. Już wtedy zapowiedziano wprowadzenie nowego mechanizmu solidarnościowego (relokacje), prace nad koncepcją bezpiecznych krajów pochodzenia oraz koncepcją bezpiecznych krajów trzecich umożliwiającą szybsze rozpatrywanie wniosków. Pandemia COVID-19, agresja Rosji na Ukrainę oraz podział i polaryzacja interesów państw członkowskich spowodowały jednak, że prace nad paktem utknęły w martwym punkcie. Dopiero w 2024 r. przegłosowano akty prawne najpierw w Parlamencie Europejskim (kwiecień), a następnie w Radzie (maj).

³⁶ Ibidem.

Migracje do UE – ujęcie statystyczne

Rok 2015 stanowił apogeum kryzysu migracyjnego, kiedy to liczba wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej osiągnęła rekordowy poziom ponad 1,3 mln (w roku 2014 było to ok. 530 tys.). Liczba ta stopniowo spadała, ale po pandemii COVID-19 ponownie wzrosła do poziomu ok. 1 mln rocznie.

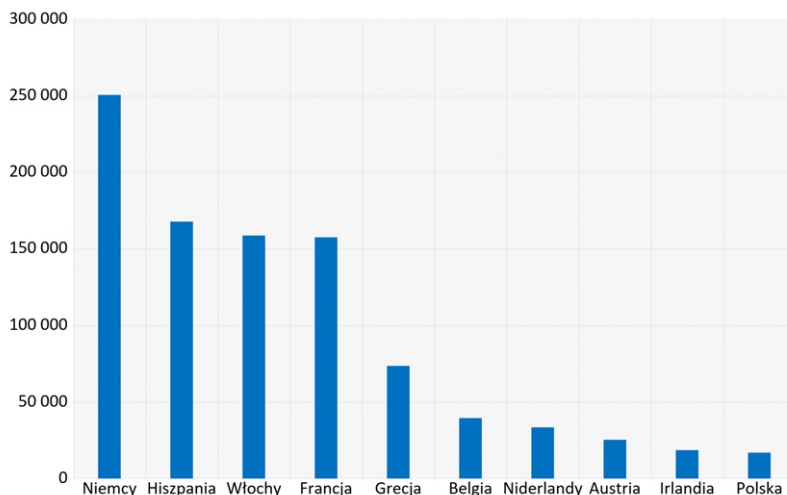
Wykres 1. Łączna liczba wniosków o ochronę międzynarodową złożonych w państwach członkowskich UE, Islandii, Liechtensteinie, Norwegii, Szwajcarii w latach 2015-2024 (w tysiącach)



Źródło: European Union Agency for Asylum (EUAA), Asylum Report 2025, <https://euaa.europa.eu/publications/asylum-report-2025>, s. 31

W 2024 r. blisko 3/4 wniosków zostało złożonych do zaledwie czterech państw: Niemiec (ok. 230 tys.), Hiszpanii (165 tys.), Włoch (151 tys.) i Francji (130 tys.). W przypadku Polski było to 14,5 tys. wniosków.

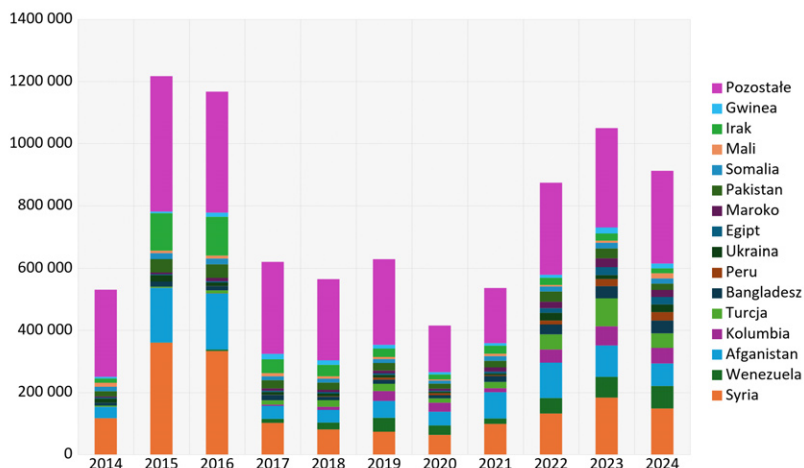
Wykres 2. Liczba wniosków o przyznanie azylu w 2024 r. w dziesięciu państwach UE z największą liczbą złożonych wniosków



Źródło: opracowanie własne na podstawie: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asyappctza__custom_18219925/default/bar?lang=en

Średnia liczba wniosków (złożonych po raz pierwszy) na 1000 osób w UE wynosi 2,03. Największa jest na Cyprze (7,2), w Grecji (6,6) i Irlandii (3,4), a najmniejsza w państwach Europy Środkowo-Wschodniej, np. na Węgrzech (0), Słowacji (0,02), w Republice Czeskiej (0,1) i Polsce (0,4). Ponadprzeciętnie dużo wniosków składanych jest także w dużych państwach takich jak Hiszpania (3,4), Niemcy (2,8) i Włochy (2,6). Dane te wskazują na dużą rozbieżność pomiędzy państwami zachodnimi a państwami Europy Środkowo-Wschodniej. Jednocześnie pokazują, które państwa mogą zyskać na wdrożeniu mechanizmu solidarnościowego.

Wykres 3. Obywatelstwo osób składających po raz pierwszy wniosek o azyl w UE w latach 2014-2024



Źródło: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_applications_-_annual_statistics

W ostatnich miesiącach można dostrzec spadającą liczbę osób składających wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej. Wynika to m.in. ze znaczącego spadku liczby takich osób przybywających z Syrii po upadku władzy Baszszara al-Asada. Jednocześnie utrzymuje się wysoki odsetek osób z Wenezueli i Afganistanu.

Poważną bolączką systemu azylowego są długotrwałe procedury azylowe. Dane przedstawione przez Agencję UE ds. Azylu wskazują, że liczba wniosków rozpatrywanych ponad 6 miesięcy systematycznie wzrasta w ostatnich latach – na koniec 2023 r. było to ok. 437 tys. wniosków, natomiast na koniec 2024 r. – ponad 639 tys., co stanowi około 65% wszystkich wniosków oczekujących na rozpatrzenie³⁸.

³⁸ EUAA, s. 204.

Pod koniec 2024 r. największą liczbę spraw oczekujących na rozpatrzenie w pierwszej instancji odnotowano w przypadku Syryjczyków (109 tys.), Kolumbijczyków (97 tys.) i Wenezuelczyków (93 tys.). Ponad połowa wszystkich spraw oczekujących na rozpatrzenie dotyczyła 37 narodowości o niskim wskaźniku uznania (na poziomie 20% lub niższym)³⁹.

Wyzwaniem dla systemu są także wnioski bezzasadne składane przez osoby, którym nie przysługuje ochrona międzynarodowa (decyzje negatywne). Osoby, którym finalnie nie przysługuje ochrona, są uprawnione do pobierania świadczeń społecznych, zakwaterowania etc. aż do wydania decyzji negatywnej (nierzadko przez kilkanaście miesięcy). Poniższe dane wskazują, że sytuacja ta dotyczy około połowy wnioskodawców

Jednocześnie w ostatnich latach ujawnia się tendencja do tego, aby państwa członkowskie, przyznając ochronę międzynarodową, nie zwiększały zakresu przyznawania statusu uchodźcy, natomiast wzrasta liczba osób z przyznaną ochroną uzupełniającą (zakres i ochrona uprawnień są wówczas mniejsze niż w przypadku osób ze statusem uchodźcy, m.in. w zakresie okresu prawa do pobytu, w przypadku ochrony uzupełniającej państwu jest też łatwiej wstrzymać łączenie rodzin).

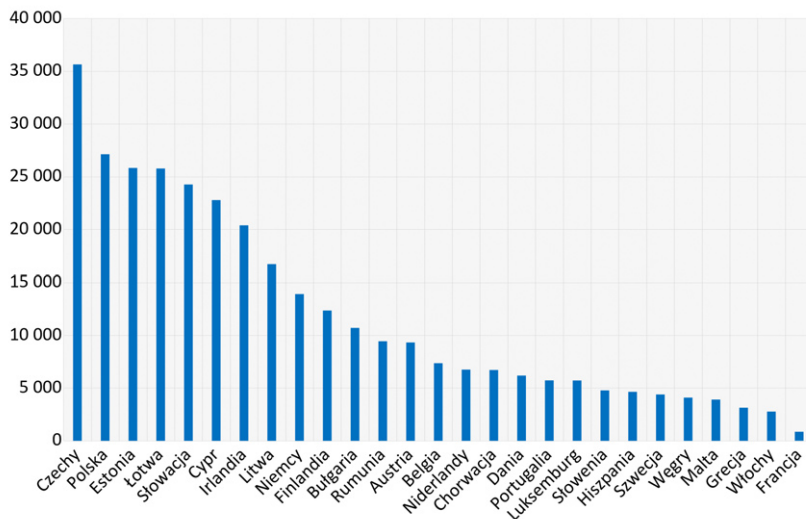
UE dysponuje także mechanizmem kryzysowym, jakim jest ochrona tymczasowa⁴⁰. Różni się ona od ochrony międzynarodowej tym, że wnioski nie są rozpatrywane indywidualnie, a przyznawane są określonej grupie osób, np. przesiedlonych w wyniku działań wojennych⁴¹.

³⁹ EUAA, s. 44.

⁴⁰ Na mocy dyrektywy 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/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055>.

⁴¹ Opinia Rzecznika Generalnego TSUE z 11 września 2025 r. wskazuje, że osoba objęta ochroną tymczasową ma prawo do ubiegania się o status uchodźcy, Opinia Rzecznika Generalnego Manuela Camposa Sáncheza-Bordony przedstawiona w dniu 11 września

Wykres 4. Liczba osób objętych ochroną tymczasową przypadająca na 1 mln mieszkańców poszczególnych państw członkowskich Unii Europejskiej w 2024 r.



Źródło: EUAA, s. 72

2025 r.(1), Sprawa C-195/25 [Framholm],
<https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?sessionId=918F874C03DABCE75E51477D8F2DFC43?text=&docid=304264&pageIndex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=4384591>.

Kontekst prawny paktu migracyjnego

Unijna polityka azylowa i migracyjna posiada podstawy prawne zarówno w prawie pierwotnym UE, jak i prawie wtórnym. Obowiązujący od 2009 r. Traktat z Lizbony odszedł od praktyki określania standardów minimalnych w zakresie polityki azylowej na rzecz ujednolicenia i harmonizowania jej podstaw. W zakresie prawa pierwotnego kluczowe są zapisy tytułu V *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości* Traktatu o Funkcjonowaniu UE (TFUE). Art. 67 ust. 2 TFUE stwierdza, że „Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między Państwami Członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich.”

Art. 78 ust. 1 precyzuje, że „Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement. Polityka ta musi być zgodna z Konwencją genewską z dnia 28 lipca 1951 roku i Protokołem z dnia 31 stycznia 1967 roku dotyczącymi statusu uchodźców, jak również z innymi odpowiednimi traktatami”. Ust. 2 tego artykułu stwierdza, że europejski system azylowy obejmuje:

- a) jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii;
- b) jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony;

- c) wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców, na wypadek masowego napływu;
- d) wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej;
- e) kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej;
- f) normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą;
- g) partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą lub tymczasową.

Zapisy ust. 3 niniejszego artykułu stanowiące, że w „przypadku gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim”.

Uchodźca

oznacza obywatela państwa trzeciego, który na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej znajduje się poza państwem swojego obywatelstwa i nie może lub nie chce z powodu tej obawy przyjąć ochrony tego państwa.

Ochrona uzupełniająca

Osoba kwalifikująca się do otrzymania ochrony uzupełniającej oznacza obywatela państwa trzeciego, który nie kwalifikuje się do uznania go za uchodźcę, lecz co do którego wykazano istotne podstawy, aby sądzić, że jeśli zostanie odesłany do swojego kraju pochodzenia, może być narażony na rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy.

Ochrona międzynarodowa oznacza status uchodźcy lub status ochrony uzupełniającej⁴².

Nowy Pakt o migracji i azylu, uchylający wiele dotychczasowych aktów prawa wtórnego, to w praktyce pakiet dziesięciu aktów prawnych przyjętych przez Radę UE w dniu 14 maja 2024 r.⁴³. W skład pakietu wchodzi dziewięć rozporządzeń i jedna dyrektywa:

1. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1346 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową⁴⁴ (dalej: dyrektywa w sprawie norm przyjmowania).

⁴² Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347 z dnia 14 maja 2024 r., art. 3.

⁴³ *Rada przyjmuje unijny pakt o migracji i azylu*, Rada Unii Europejskiej, 14.05.2024, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2024/05/14/the-council-adopts-the-eu-s-pact-on-migration-and-asylum/> (dostęp: 1.09.2025). Wcześniej pakt został zatwierdzony przez Parlament Europejski w dniu 10 kwietnia 2024 r., zob.: *Parlament Europejski przyjmuje nowy pakt o migracji i azylu*, Parlament Europejski, 10.04.2024, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/press-room/20240408IPR20290/parlament-europejski-pryjmuje-nowy-pakt-o-migracji-i-azylu> (dostęp: 1.09.2025). Wyniki głosowania: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/PV-9-2024-04-10-RCV_PL.pdf.

⁴⁴ Dz.U. L, 2024/1346 z dnia 22.5.2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401346 (dostęp: 1.09.2025).

2. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, zmieniające dyrektywę Rady 2003/109/WE oraz uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE⁴⁵ (dalej: rozporządzenie w sprawie norm kwalifikowania).
3. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylenia dyrektywy 2013/32/UE⁴⁶ (dalej: rozporządzenie w sprawie procedury azylowej).
4. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1349 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia powrotowej procedury granicznej i zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1148⁴⁷ (dalej: rozporządzenie w sprawie powrotowej procedury granicznej).
5. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1350 z dnia 14 maja 2024 r. ustanawiające unijne ramy przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1147⁴⁸ (dalej: rozporządzenie ustanawiające ramy przesiedleń).

⁴⁵ Dz.U. L, 2024/1347 z dnia 22.5.2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401347 (dostęp: 1.09.2025).

⁴⁶ Dz.U. L, 2024/1348 z dnia 22.5.2024 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401348 (dostęp: 1.09.2025).

⁴⁷ Dz.U. L, 2024/1349 z dnia 22.5.2024 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401349 (dostęp: 1.09.2025).

⁴⁸ Dz.U. L, 2024/1350 z dnia 22.5.2024 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401350 (dostęp: 1.09.2025).

6. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zarządzania azylem i migracją, zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 oraz uchylecia rozporządzenia (UE) nr 604/2013⁴⁹ (dalej: rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją).
7. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1352 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zmiany rozporządzeń (UE) 2019/816 i (UE) 2019/818 do celów wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych⁵⁰.
8. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1356 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817⁵¹ (dalej: rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej).
9. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1358 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 i (UE) 2024/1350 i dyrektywy Rady 2001/55/WE oraz w celu identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców, w sprawie występowania z wnioskami o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol

⁴⁹ Dz.U. L, 2024/1351 z dnia 22.5.2024 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401351 (dostęp: 1.09.2025).

⁵⁰ Dz.U. L 2024/1352 z dnia 22.5.2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401352 (dostęp: 1.09.2025).

⁵¹ Dz.U. L, 2024/1356 z dnia 22.5.2024 https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401356 (dostęp: 1.09.2025).

na potrzeby ochrony porządku publicznego, w sprawie zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818 oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013⁵² (dalej: rozporządzenie Eurodac).

10. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1147⁵³ (dalej: rozporządzenie w sprawie sytuacji kryzysowej i siły wyższej).

Należy podkreślić, że akt prawny przyjęty w formie rozporządzenia wiąże w całości i jest bezpośrednio stosowany we wszystkich państwach członkowskich UE⁵⁴. Oznacza to, że państwo członkowskie, w tym Polska, nie musi podejmować żadnych działań implementacyjnych, aby zostać objęte rozporządzeniem – prawo przyjęte w formie rozporządzenia jest wiążące i obowiązuje (choć jego zastosowanie przewidziane jest na połowę 2026 r.).

Stanowisko rządu RP w sprawie paktu i odpowiedź Komisji Europejskiej

Jeszcze przed formalnym przyjęciem paktu, w lutym 2024 r. rząd RP oświadczył, że przewidziane rozwiązania „w niewystarczającym stopniu wychodzą naprzeciw specyficznej sytuacji państw graniczących z Białorusią i Rosją, a tym samym będących pod stałą i silną presją w ramach sztucznie wygenerowanych szlaków migracyjnych (...). Pakt o migracji i azylu nie zapewnia odpowiedniej równowagi między odpowiedzialnością a solidarnością, a więc potencjalnie może stanowić

⁵² Dz.U. L, 2024/1358 z dnia 22.5.2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401358 (dostęp: 1.09.2025).

⁵³ Dz.U. L, 2024/1359 z dnia 22.5.2024, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=OJ:L_202401359 (dostęp: 1.09.2025).

⁵⁴ Art. 288 TFUE.

w przyszłości pole sporu pomiędzy instytucjami UE oraz państwami członkowskimi”⁵⁵.

W styczniu 2025 r. komisarz Brunner stwierdził, że „Polska jest związana wszystkimi instrumentami ustawodawczymi wchodzącymi w skład Paktu o migracji i azylu” i „zgodnie z prawem UE nie ma prawnych możliwości zwolnienia Polski z wdrażania jakichkolwiek części paktu”. Jednocześnie komisarz wskazał, że mechanizm solidarnościowy umożliwia „częściowe lub całkowite zmniejszenie składek solidarnościowych”⁵⁶.

W lutym 2025 r. premier Donald Tusk stwierdził, że „Polska nie będzie implementowała żadnego paktu migracyjnego ani żadnego zapisu tego typu projektów, które miałyby doprowadzić do przymusowego przyjmowania przez Polskę migrantów zidentyfikowanych w innych krajach europejskich”⁵⁷.

9 lipca 2025 r. Sejm przyjął uchwałę wyrażającą „sprzeciw wobec obecnego brzmienia paktu o migracji i azylu jako nieuwzględniającego realiów państw granicznych oraz ryzyka wynikającego z presji migracyjnej inspirowanej politycznie. Sejm Rzeczypospolitej Polskiej apeluje o podjęcie działań na rzecz zmiany obecnych rozwiązań oraz o uwzględnienie interesów państw szczególnie narażonych na tego rodzaju zagrożenia, takich jak Polska”⁵⁸.

⁵⁵ Komunikat w sprawie Paktu o Migracji i Azylu, MSWiA, 8.02.2024, <https://www.gov.pl/web/mswia/komunikat-prasowy-w-sprawie-paktu-o-migracji-i-azylu2> (dostęp 17.09.2025).

⁵⁶ Odpowiedź udzielona przez komisarza Magnusa Brunnera w imieniu Komisji Europejskiej, Pytanie poselskie – E-002557/2024(ASW), Parlament Europejski, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/E-10-2024-002557-ASW_PL.html (dostęp: 1.09.2025).

⁵⁷ Co z paktem migracyjnym? Jest stanowisko premiera Tuska, PAP, 4.02.2025, <https://www.pap.pl/aktualnosci/co-z-paktem-migracyjnym-jest-stanowisko-premiera-tuska>.

⁵⁸ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 9 lipca 2025 r. w sprawie polityki migracyjnej i ochrony wschodniej granicy Rzeczypospolitej Polskiej, [https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/1043_u/\\$file/1043_u.pdf](https://orka.sejm.gov.pl/opinie10.nsf/nazwa/1043_u/$file/1043_u.pdf) (dostęp: 23.09.2025).

W intencji KE pakt ma tworzyć spójny system regulujący migrację i ustanowić wspólny system azylowy na poziomie UE. Całość opierać ma się na czterech filarach: (1) bezpiecznych granicach zewnętrznych, (2) szybkich i skutecznych procedurach azylowych, (3) efektywnym systemie solidarności i odpowiedzialności oraz (4) współpracy w zakresie migracji z państwami trzecimi.

Takie rozwiązanie w założeniu jest próbą wyjścia z chaosu polityki migracyjnej, w której znalazła się UE po 2015 r., jednak próba ta jest ambiwalentna. Z jednej strony pakt wprowadza szereg cennych, choć – od razu należy zaznaczyć – niedoskonałych rozwiązań i narzędzi prawnych wzmacniających bezpieczeństwo granic zewnętrznych (m.in. koncepcja krajów bezpiecznych), skraca długotrwałe procedury azylowe i akcentuje konieczność współpracy z krajami trzecimi, m.in. w celu wzmocnienia egzekwowania procedur powrotowych, z drugiej jednak, przyjmując tzw. mechanizm solidarnościowy, pogłębia i katalizuje napięcia polityczne w UE. Co gorsza, wysoka cena wprowadzenia mechanizmu solidarnościowego w żaden sposób nie jest adekwatna do jego niskiej skuteczności i nieadekwatności wobec problemów, z którymi borykają się państwa członkowskie i UE.

Mechanizm solidarnościowy

Najbardziej kontrowersyjnym elementem paktu jest mechanizm solidarnościowy. Jego kluczowym elementem jest „roczna pula solidarnościowa”. Mechanizm został wprowadzony rozporządzeniem w sprawie zarządzania azylem i migracją (część IV).

Roczna pula solidarnościowa (art. 56) jest przewidziana jako „główne narzędzie reagowania solidarnościowego dla państw członkowskich znajdujących się pod presją migracyjną”. Pula ta obejmuje wkłady następującego rodzaju:

1. Relokacje
 - a. osób ubiegających się o przyznanie ochrony międzynarodowej;
 - b. osób już korzystających z ochrony międzynarodowej (w przypadku porozumienia między państwami członkowskimi).
2. Wkłady finansowe przekazywane przez państwa członkowskie (do budżetu UE)⁵⁹.
3. Alternatywne środki solidarnościowe (m.in. wsparcie operacyjne, usługi, wsparcie personelu, obiektów i wyposażenia technicznego)⁶⁰.

⁵⁹ Wkłady finansowe są „ukierunkowane głównie na projekty związane z dziedziną migracji, przyjmowania, azylu, reintegracji przed wyjazdem, zarządzania granicami i wsparcia operacyjnego, które mogą również wspierać działania w państwach trzecich lub dotyczące państw trzecich, które mogłyby mieć bezpośredni wpływ na przepływy migracyjne na granicach zewnętrznych państw członkowskich lub usprawnić systemy azylowe, systemy przyjmowania i systemy migracji w danym państwie trzecim, w tym programy na rzecz wspomaganego dobrowolnego powrotu i reintegracji” (art. 56).

⁶⁰ Należy wskazać na ograniczenie stosowania środków alternatywnych. Na podstawie art. 65 ust. 2 „Państwa członkowskie zapewniają alternatywne środki solidarnościowe jedynie jako uzupełnienie i unikając powielania środków już zapewnianych dzięki działaniom organów i jednostek organizacyjnych Unii lub unijnemu finansowaniu w dziedzinie zarządzania azylem i migracją w państwach członkowskich będących

Zgodnie z rozporządzeniem:

relokacje dotyczą co najmniej 30 tys. osób rocznie w skali UE, awkłady finansowe wynoszą co najmniej 600 mln euro rocznie w skali UE⁶¹.

Każę to zwrócić uwagę na szereg kwestii. Po pierwsze rozporządzenie wprowadza trwały mechanizm relokacji. Już kontrowersyjne rozwiązanie przyjęte przez KE w 2015 r. – w praktyce niefunkcjonalne – przewidywało mechanizm relokacji jako *wyjatkowy i tymczasowy*. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z 6 września 2017 r. – wysoce kontrowersyjny – dopuszczał przyjęcie mechanizmu relokacji jako rozwiązania tymczasowego („dany akt można uznać za «tymczasowy», w zwyczajowym znaczeniu tego pojęcia, tylko wówczas, gdy jego przeznaczeniem nie jest uregulowanie danej kwestii w sposób trwały, zaś jego okres stosowania jest ściśle określony”)⁶². Obecne rozwiązanie paktu idzie w tej materii znacznie dalej, prawnie wprowadzając stały mechanizm relokacji. Takie rozwiązanie

beneficjentami. Państwa członkowskie zapewniają alternatywne środki solidarnościowe jedynie jako uzupełnienie środków, które są zobowiązane wnieść za pośrednictwem organów i jednostek organizacyjnych Unii”.

⁶¹ Art. 12.

⁶² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 6 września 2017 r., Sprawy połączone C-643/15 i C-647/15 Słowacja i Węgry/Rada, m.in. p. 90, 208, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62015CJ0643> (dostęp 19.09.2025). Ciekawym wątkiem jest argumentacja Trybunału dotycząca długofalowego skutku relokacji. Otóż rządy Węgier i Słowacji stwierdziły, że skutki relokacji nie są ograniczone do 24 m-cy (jak zakłada decyzja Rady), ale są długoterminowe, ponieważ „z dużą dozą prawdopodobieństwa można bowiem stwierdzić, że decyzja ta może spowodować powstanie trwałych więzi między wnioskodawcami ubiegającymi się o ochronę międzynarodową a państwami członkowskimi relokacji” (p. 87). Trybunał odnosząc się do tego zagadnienia orzekł, że interpretacja ta jest niepoprawna „gdyby bowiem brać pod uwagę okres, przez jaki dany środek relokacji będzie wywierał skutki po stronie osób relokowanych, w celu ustalenia, czy faktycznie ma on charakter tymczasowy w rozumieniu art. 78 ust. 3 TFUE, przyjęcie jakiegokolwiek środka relokacji osób, które w oczywisty sposób wymagają ochrony międzynarodowej, na podstawie tego postanowienia byłoby niemożliwe, gdyż tego rodzaju mniej lub bardziej długofalowe skutki są nieodłącznie wpisane w samą istotę takiej relokacji”. Przyjęta przez Trybunał argumentacja potwierdza zatem argumentację strony skarżącej o tym, że z istoty relokacji wynikają długotrwałe skutki. Absurdalną jest zatem konkluzja Trybunału stojąca w jawnej sprzeczności ze swoją linią argumentacyjną.

umożliwia dużym państwom UE borykającym się z wysoką migracją (m.in. Niemcom, Francji, Hiszpanii) względnie łatwe przegłosowanie państw sceptycznych wobec mechanizmu relokacji (w tym państw Europy Środkowo-Wschodniej). Istnieje zatem spore ryzyko wzmacniania strukturalnych napięć między państwami UE i forsowania rozwiązań wykorzystując potencjał głosów dużych państw w Radzie.

Dруга kwestia dotyczy poziomu relokacji i wkładu finansowego. Rozporządzenie reguluje jedynie minimalny zakres tego rodzaju wkładów. Oznacza to, że w niedalekiej przyszłości (w kolejnych cyklach solidarnościowych) faktyczny poziom wkładów relokacji i wkładu finansowego może znacznie odbiegać od poziomu minimalnego.

Zasadnym pytaniem jest zatem, kto i na jakiej zasadzie ustala wysokość tego wkładu. Decyzja jest dwuetapowa. W pierwszym kroku to Komisja Europejska dokonuje oceny zapotrzebowania na wkłady, ich rodzaje i wysokość. W oparciu o to KE kieruje wniosek o wydanie aktu wykonawczego do Rady UE. Rada UE podejmuje ostateczną decyzję w tej materii. Co istotne, wniosek KE do momentu przyjęcia przez Radę UE aktu wykonawczego objęty jest klauzulą tajności i nie jest podawany do publicznej wiadomości (art. 12 ust. 6).

I etap – ocena Komisji

KE dokonuje oceny w oparciu o „Europejskie roczne sprawozdanie dotyczące azylu i migracji” (art. 9). Sprawozdanie to wcześniej przyjmuje sama KE. W sprawozdaniu KE dokonuje „oceny sytuacji w zakresie azylu, przyjmowania i migracji w ciągu poprzednich 12 miesięcy oraz wszelkie możliwe zmiany, a także przedstawia strategiczny przegląd sytuacji w obszarze migracji i azylu”. Sprawozdanie „stanowi podstawę do podejmowania decyzji na poziomie Unii dotyczących środków niezbędnych do zarządzania sytuacjami migracyjnymi” (art. 9 pkt. 5).

KE zarówno coroczne „europejskie sprawozdanie”, jak i sam wniosek w sprawie ustanowienia rocznej puli solidarnościowej przyjmuje do 15 października każdego roku.

Co do zasady celem mechanizmu solidarności ma być wsparcie dla państw członkowskich znajdujących się – umownie – „w trudnej sytuacji migracyjnej”. Dlatego też wraz ze sprawozdaniem KE przyjmuje decyzję wykonawczą w zakresie tego, czy dane państwo członkowskie (art. 11):

1. znajduje się pod presją migracyjną,
2. narażone jest na ryzyko presji migracyjnej,
3. stoi w obliczu znaczącej sytuacji migracyjnej.

Jeżeli KE uzna (po konsultacjach z państwem członkowskim), że któreś z państw członkowskich znajduje się w sytuacji opisanej powyższymi kryteriami, zostaje ono wskazane jako państwo-beneficjent mechanizmu solidarności.

Należy jednak zauważyć, że ramy prawne rozporządzenia pozwalają KE na względnie szeroki zakres interpretacji tego, czy państwo znajduje się w jednej z opisanych sytuacji. Rozporządzenie definiuje „presję migracyjną” jako „sytuację spowodowaną przybywaniem obywateli państw trzecich (...) lub składaniem wniosków przez obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców w takiej liczbie, że stwarza to nieproporcjonalne obowiązki dla państwa członkowskiego – przy uwzględnieniu ogólnej sytuacji w Unii, nawet w przypadku dobrze przygotowanego systemu azylowego, systemu przyjmowania i systemu migracyjnego – oraz wymaga natychmiastowego działania, w szczególności wkładów solidarnościowych na podstawie części IV niniejszego rozporządzenia” (art. 2 ust. 24). Po pierwsze to KE ocenia ostatecznie, czy jest to odpowiednio wysoka liczba, po drugie to również KE ocenia, czy system azylowy jest dobrze przygotowany, i w końcu po trzecie, to KE ocenia, czy sytuacja rzeczywiście wymaga natychmiastowego działania.

Podobne rozwiązanie przyjęto w zakresie definiowania „znaczącej sytuacji migracyjnej”, która „oznacza sytuację, (...) w której sku-

mulowany efekt obecnych i poprzednich rocznych przybyć obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców prowadzi do osiągnięcia przez dobrze przygotowany system azylowy, system przyjmowania i system migracyjny granic jego zdolności” (ust. 25). Nie ulega wątpliwości, że kategoria „granic zdolności” systemu jest kategorią trudno-kwantyfikowalną i w konsekwencji prowadzi do szerokiego pola interpretacji dla KE⁶³ w zakresie oceny⁶⁴. Kategoria ta staje się jeszcze bardziej „polityczna” w momencie podejmowania decyzji przez Radę.

II etap – decyzja Rady

Rada ma możliwość zmienienia wniosku KE większością kwalifikowaną.

Rada przyjmuje akt wykonawczy większością kwalifikowaną (art. 57).

Akt wykonawczy przyjmowany jest co roku, przed końcem roku kalendarzowego.

Na tym etapie Rada uzgadnia ogólną kwotę dla każdego środka solidarnościowego w ramach rocznej puli solidarnościowej, a państwa składają zobowiązania co do swoich wkładów do puli. Zgodnie z rozporządzeniem państwa dysponują „pełną swobodą” co do

⁶³ „Komisja będzie miała ogromną swobodę decyzyjną w zakresie decydowania, które państwa członkowskie znajdują się pod presją migracyjną, poprzez europejskie sprawozdanie dotyczące zarządzania migracją”, European Court of Auditors Journal, 2/2023, s. 18, https://www.eca.europa.eu/ECAPublications/JOURNAL-2023-02/JOURNAL-2023-02_EN.pdf.

⁶⁴ Komisja zyskuje jeszcze większy zakres interpretacji sytuacji migracyjnej, gdy państwo nie wskazane w akcie wykonawczym Komisji uważa, że znalazło się „w znaczącej sytuacji migracyjnej”. Państwo takie może wystąpić z wnioskiem o takie uznanie, ale dodatkowo musi udokumentować „powagę sytuacji migracyjnej” (art. 62 ust. 3). Jakie kryteria należy użyć do wskazania „powagi sytuacji migracyjnej”? Czy uwzględniony w tej materii jest np. ogólny sprzeciw społeczeństwa wobec poziomu migracji? Podobnie jak w poprzedniej sytuacji ostateczną decyzję podejmuje Rada (art. 62 ust. 5).

wyboru rodzaju środka solidarnościowego. Nie muszą zatem wybrać ani relokacji, ani wkładu finansowego, ale mogą wybrać alternatywne środki solidarnościowe. Jednak w praktyce wybór środków alternatywnych nie jest taki oczywisty, ponieważ „w przypadku, gdy państwa członkowskie będące beneficjentami nie wystąpią z wnioskiem o takie środki w danym roku, środki te przekształca się we wkłady finansowe” (art. 57 ust. 4). Ostatecznie zatem przyjęcie alternatywnego wkładu jest uzależnione od decyzji państwa-beneficjenta. Gdy beneficjent nie uzna zasadności takiego rozwiązania, wkład zostaje zamieniony na wkład finansowy.

Rozwiązanie przyjęte w rozporządzeniu przyznaje KE szeroki zakres oceny i interpretacji sytuacji migracyjnej państw członkowskich (co przekłada się na wpływ polityczny KE) oraz wymaga od Polski daleko idącej zdolności koalicyjnej (przynajmniej do poziomu mniejszości blokującej), aby skutecznie bronić swoich interesów w Radzie. Może być to o tyle trudne, że państwa Europy Środkowo-Wschodniej dysponują niewielkim potencjałem głosów w porównaniu do państw zachodnich⁶⁵.

Udział Polski, tak jak każdego państwa członkowskiego, obliczany jest na podstawie przyjętego klucza referencyjnego uwzględniającego liczbę ludności (50%) oraz całkowite PKB (50%) (art. 12). Przyjęte rozwiązanie ma zatem ściśle „techniczne” kryteria, natomiast zupełnie nie uwzględnia np. kontekstu politycznego, społecznego, kulturowego i historycznego. W szczególności nie uwzględnia faktu, że państwa zachodnie w wyniku kolonizacji, prowadzenia od dekad błędnej polityki migracyjnej czy błędnej polityki w zakresie

⁶⁵ Przeciwko rozporządzeniu głosowały Polska, Węgry i Słowacja, natomiast Austria, Republika Czeska oraz Malta wstrzymały się od głosu, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9978-2024-INIT/pl/pdf> (dostęp 17.09.2025).

świadczeń społecznych w znacznym stopniu same przyczyniły się od obecnej sytuacji, a Polska nie ma z tymi procesami nic wspólnego.

Gdyby przyjąć wartości wskazane w rozporządzeniu i zakładając, że Polska nie uzyskałaby zwolnienia z wkładu, prawdopodobny udział RP oscylowałby na poziomie ok. 6-7% całej puli. Przy takim układzie prawdopodobny poziom osób relokowanych do Polski wyznaczony byłby na ok. 2 tys., czemu odpowiada ok. 40 mln euro (lub wkład alternatywny).

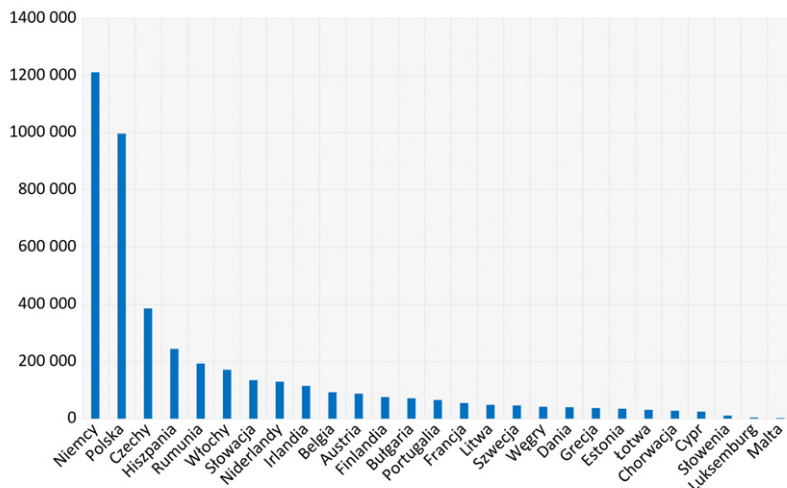
Odpowiedź na pytanie, czy Polska zostanie uznana przez KE, a następnie przez Radę za państwo znajdujące się pod presją migracyjną, jest zatem uzależniona nie tylko od faktycznego stanu, ale w znacznym stopniu także od kontekstu politycznego. Wydaje się – uwzględniając fakt, że mechanizm stosowany będzie pierwszy raz i biorąc pod uwagę zdecydowany sprzeciw ze strony polskiego rządu, sytuację na granicy z Białorusią i okoliczność, że w Polsce przebywa ok. 1 mln Ukraińców korzystających z ochrony tymczasowej⁶⁶ (choć tylko nielicznej grupie przyznano ochronę międzynarodową⁶⁷) – że istnieje względnie duże prawdopodobieństwo zwolnienia Polski przez KE w 2025 r. z wkładu solidarnościowego. Takie zwolnienie w kolejnych okresach, przy zachowaniu obecnych trendów migracyjnych, jest już znacznie mniej prawdopodobne⁶⁸.

⁶⁶ Pod koniec lipca 2025 r. stosunek liczby beneficjentów ochrony czasowej z Ukrainy do liczby ludności był najwyższy w Czechach (34,9 na 1 000 osób), w Polsce (27,2) i Estonii (25,3), https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics (dostęp: 23.09.2025).

⁶⁷ Urząd ds. Cudzoziemców, *Komunikat ws. postępowań o udzielenie ochrony międzynarodowej obywatelom Ukrainy*, 2.09.2025, <https://www.gov.pl/web/udsc/komunikat-ws-postepowan-o-udzielenie-ochrony-miedzynarodowej-dla-obywateli-ukrainy> (dostęp 10.09.2025).

⁶⁸ W Polsce w 2022 r. ochrony tymczasowej udzielono blisko 1,6 mln osób, w 2023 r. 237 tys., a w 2024 r. 166 tys., https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_asytpfq__custom_18149079/default/table (23.09.2025).

Wykres 5. Liczba uciekinierów z Ukrainy niebędących obywatelami UE objętych ochroną tymczasową wg państw przebywania na koniec sierpnia 2025



Źródło: Eurostat, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Temporary_protection_for_persons_fleeing_Ukraine_-_monthly_statistics (dostęp: 23.09.2025)

Odpowiedzialność za osoby przyjęte w wyniku relokacji

„Relokacja oznacza przekazanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową lub osoby korzystającej z ochrony międzynarodowej z terytorium państwa członkowskiego będącego beneficjentem na terytorium państwa członkowskiego wnoszącego wkład” (art. 2 ust. 22).

Relokacja pociąga za sobą przeniesienie odpowiedzialności (z państwa-beneficjenta na państwo relokacji) za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej.

Jak wygląda procedura relokacji? (art. 67 rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją)

Przed dokonaniem relokacji państwo beneficjent upewnia się, że osoba wskazana do relokacji nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego⁶⁹.

Państwo członkowskie będące beneficjentem wskazuje osoby, które mogłyby zostać relokowane (ust. 3).

Państwo-beneficjent umożliwia osobom, które mają być relokowane, przekazanie informacji o istnieniu istotnych powiązań z konkretnymi państwami (rodziny, kulturowych) (ust. 3).

Państwa członkowskie dbają o to, aby członkowie rodziny byli relokowani na terytorium tego samego państwa członkowskiego (ust. 6).

Państwo-beneficjent przekazuje państwu członkowskiemu relokacji wszelkie informacje i dokumenty dotyczące danej osoby, aby umożliwić organom państwa relokacji sprawdzenie, czy istnieją podstawy, aby uznać daną osobę za stwarzającą zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego (ust. 7).

Osoba relokowana ma obowiązek przebywać w państwie relokacji (art. 17 ust. 4c).

Państwo relokacji ma tydzień, a w określonych przypadkach dwa tygodnie, na zweryfikowanie tego, czy wskazana do relokacji osoba stanowi zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa.

⁶⁹ Art. 67 ust. 1.

W zakresie wkładu, jakimi są relokacje, liczba 2 tys. osób to minimalny roczny poziom przewidziany w rozporządzeniu i należy liczyć się z faktem, że w kolejnych latach może zostać ona zwiększona (w konsekwencji zwiększenia punktu odniesienia ponad poziom 30 tys. osób). Należy przy tym pamiętać, że osobom, które otrzymały status uchodźcy, przysługuje prawo do łączenia rodzin, a zatem rzeczywista liczba osób, którym będzie przysługiwało prawo do pobytu w Polsce, może być kilkukrotnie wyższa.

Próba wdrożenia puli solidarnościowej na unijnym poziomie 30 tys. relokacji może spotkać się z trudnościami. W 2024 r. w ramach programu dobrowolnych relokacji przeprowadzono jedynie 2280 relokacji⁷⁰.

Podsumowując zagadnienie mechanizmu solidarnościowego, należy zwrócić uwagę, że roczna pula 30 tys. osób wobec ok. 1 miliona wniosków jest czysto politycznym narzędziem. Nie ma żadnego znaczenia strategicznego, generuje poważne napięcia między państwami i napięcia społeczne oraz budzi zasadne wątpliwości odnośnie do wykorzystania mechanizmu w przyszłości, mając na uwadze fakt, że jeszcze w 2016 r. Komisja proponowała kwotę 250 tys. euro od nieprzyjętej do relokacji osoby. Nie ma żadnych gwarancji, że w perspektywie kilku lat nie zostanie ona wielokrotnie zwiększona, podobnie jak i przewidziana rozporządzeniem pula finansowa 600 mln euro. W aspekcie politycznym taktyka przyjęta przez Komisję przypomina „stopę w drzwiach”, a więc próbę uzyskania zgody na względnie łatwe zobowiązanie bez gwarancji tego, że nie wzrośnie ono w kolejnych latach.

⁷⁰ EUAA, *Asylum Report 2025. Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union*, s. 20.

Koncepcja bezpiecznego kraju

Koncepcja bezpiecznego kraju (bezpieczny kraj pochodzenia i bezpieczny kraj trzeci) ma na celu przyspieszenie procedury azylowej. Wprowadzone w pakcie rozwiązania należy ocenić jako zmierzające do urealnienia systemu azylowego poprzez wskazanie grup osób, wobec których istnieje uzasadnione podejrzenie o próbę nadużycia prawa do ochrony.

Koncepcja bezpiecznego kraju trzeciego

Dzięki zastosowaniu tego narzędzia państwa członkowskie mają możliwość odrzucenia wniosku osoby ubiegającej się o ochronę jako niedopuszczalnego (1348, art. 38 ust. 1b). Dodatkowo w takiej sytuacji rozpatrywanie wniosku o dopuszczalność może trwać maksymalnie 2 miesiące od daty złożenia wniosku (art. 35 ust. 1.). Bezpieczny kraj trzeci nie musi być stroną Konwencji genewskiej, musi jednak zapewniać „skuteczną ochronę prawną i praktyczną zgodnie z podstawowymi standardami praw człowieka”.

Istotną zaletą stosowania koncepcji bezpiecznego państwa trzeciego jest to, że może ono zostać wskazane z wyjątkami dotyczącymi „określonych części jego terytorium lub wyraźnie identyfikowalnych kategorii osób” (art. 59 ust. 2). Rozporządzenie wskazuje także możliwość stworzenia listy państw bezpiecznych na poziomie UE. Biorąc pod uwagę dotychczasowe orzecznictwo sądów krajowych i trybunałów międzynarodowych, rozwiązanie takie z pewnością ułatwi państwom członkowskim przeprowadzanie procedur i zmniejszy ryzyko ewentualnych postępowań na drodze sądowej.

Wymogiem zastosowania tej koncepcji jest istnienie związku między osobą ubiegającą się o ochronę a tym państwem. UE może zawierać

umowy z państwami trzecimi gwarantującymi ochronę międzynarodową dla przekazywanych migrantów.

PROPONOWANA NOWELIZACJA:

W maju br. Komisja przedstawiła wniosek (projekt) rozporządzenia zmieniającego rozporządzenie (UE) 2024/1348 w odniesieniu do stosowania koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego”⁷¹. Zgodnie z tym projektem państwa członkowskie będą miały możliwość podpisania umów z państwami trzecimi i odsyłania do nich osoby ubiegającej się o ochronę nawet przy braku związku takiej osoby z tym państwem. Jest to daleko idąca zmiana, która może przyczynić się do częściowej eksternalizacji polityki azylowej.

Koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia

Państwo trzecie może zostać wskazane jako bezpieczny kraj pochodzenia w przypadku, gdy na podstawie sytuacji prawnej, stosowania prawa w ramach ustroju demokratycznego i ogólnych uwarunkowań politycznych można wykazać, że nie dochodzi w tym państwie do prześladowań i nie występuje tam rzeczywiste ryzyko doznania poważnej krzywdy. Podobnie jak w przypadku koncepcji bezpiecznego państwa trzeciego, tak i w tym istnieje możliwość zastosowania wyłączeń dla konkretnych obszarów i kategorii osób oraz możliwość tworzenia list na poziomie Unii. Zasada ta może być stosowana wobec osób, które mają obywatelstwo tego państwa lub jako bezpaństwowcy mieli w nim miejsce stałego pobytu. Koncepcja ta jest przewidziana jako jedno z podstawowych narzędzi wspomagających szybkie rozpatrywanie wniosków, które prawdopodobnie są bezzasadne (p. 79).

Procedura rozpatrywania wniosku w trybie przyspieszonym (maksymalnie 3 miesiące), oprócz sytuacji, w której osoba przekraczająca

⁷¹ COM(2025) 259 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52025PC0259>

granicę dostała się nielegalnie lub np. wprowadza organy państwowe w błąd, jest możliwa do zastosowania także wobec osób, które posiadają obywatelstwo państwa, dla którego odsetek decyzji organu rozstrzygającego w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej wynosi 20 % lub mniej (art. 42 ust. 1j). Takie rozwiązanie ułatwia i przyspiesza procedury azylowe.

Rozporządzenie wprowadza także rozwiązanie, w ramach którego wobec osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, których wnioski zostały odrzucone, należy natychmiast wydać decyzję nakazującą powrót.

Rozporządzenie przewiduje także możliwość skorzystania z procedury granicznej. Jest to najkrótsza z procedur mogąca trwać w całości maksymalnie 12 tygodni (łącznie z odwołaniem) i dotyczy jedynie osób, które przekraczają zewnętrzną granicę UE. Osoba podlegająca tej procedurze ma zakaz wjazdu na terytorium państwa⁷² i może podlegać detencji, tj. może zostać umieszczona w strzeżonym ośrodku dla cudzoziemców aż do zakończenia całej procedury. Rozporządzenie wprowadza tę procedurę jako obowiązkową w takich przypadkach, jak posługiwanie się fałszywymi dokumentami czy pochodzenie z państwa, dla którego poziom uznania wynosi 20% i mniej.

PROPONOWANA NOWELIZACJA

W kwietniu br. Komisja przedstawiła wniosek (projekt) rozporządzenia dotyczący ustanowienia wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia na poziomie UE⁷³. Jako bezpieczne kraje pochodzenia zostały wskazane państwa kandydujące do UE oraz Bangladesz, Egipt, Indie,

⁷² Jest to funkcjonalna fikcja prawna – w rzeczywistości migrant znajduje się na terytorium państwa członkowskiego. Fikcja ta ma na celu zmniejszenie zakresu przysługujących praw.

⁷³ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniające rozporządzenie (UE) 2024/1348 w odniesieniu do ustanowienia wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia na poziomie Unii, COM(2025) 186 final, 16.04.2025, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ce9d2b1d-1ab3-11f0-b1a3-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_1&format=PDF.

Kolumbia, Kosowo, Maroko i Tunezja⁷⁴. Wprowadzenie rozwiązania na poziomie unijnym ułatwi państwom działania w potencjalnych sporach na drodze sądowej.

⁷⁴ Załącznik do Wniosku, https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ce9d2b1d-1ab3-11f0-b1a3-01aa75ed71a1.0016.02/DOC_2&format=PDF.

Powroty jako „filar paktu”

W marcu 2025 r. rozpoczęto prace nad rozporządzeniem dotyczącym powrotów⁷⁵. W projekcie ustanowienie unijnego systemu powrotów zostało nazwane „głównym filarem paktu”⁷⁶. Zwrócono uwagę, że powroty są „warunkiem funkcjonowania każdego systemu zarządzania migracją”, a pozostawanie w UE osób niemających prawa do pobytu „ostatecznie prowadzi do spadku poparcia opinii publicznej dla otwartych i tolerancyjnych społeczeństw”. Jako główny problem wskazano sytuację, w której migrant (np. osoba, której odmówiono udzielenia ochrony międzynarodowej albo skończyło się jej prawo do pobytu) po otrzymaniu nakazu opuszczenia kraju ucieka do kolejnego państwa członkowskiego i w konsekwencji procedura wydalenia musi rozpocząć się od nowa. Instrumentem realizacji powrotów mają być „ośrodki powrotowe” (ang. *return hubs*)⁷⁷ umożliwiające deportację do państwa trzeciego, z którym UE podpisała umowę. Oznacza to, że w takiej sytuacji migrant mógłby zostać deportowany do państwa, z którym nie miał jakichkolwiek więzi (wcześniej z takim projektem wystąpiła Wielka Brytania, nawiązując porozumienie z Rwandą; ostatecznie po orzeczeniu ETPCz zrezygnowano z tego pomysłu). Propozycja ta spotkała się z silną krytyką ze strony promigracyjnych organizacji pozarządowych⁷⁸.

⁷⁵ Wniosek Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólny system powrotów obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w Unii oraz uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE, dyrektywę Rady 2001/40/WE i decyzję Rady 2004/191/WE, 11.03.2025, COM(2025) 101 final.

⁷⁶ Takie ujęcie powrotów po raz pierwszy miało miejsc w grudniu 2024 r. w strategicznych wytycznych planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, przyjętych przez Radę ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych w dniu 12 grudnia 2024 r., Rada Unii Europejskiej, *Strategiczne wytyczne dotyczące planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, 28.11.2024, szczególnie p. 11, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16343-2024-INIT/pl/pdf> (dostęp 12.09.2025).

⁷⁷ W lutym 2025 r. Agencja Praw Podstawowych wskazała na ograniczenia zastosowania centrów powrotowych, FRA, *Planned return hubs in third countries: EU fundamental rights law issues*, 6.02.2025, <https://fra.europa.eu/en/publication/print/pdf/node/45904>.

Co do zasady osoba posiadająca nakaz opuszczenia kraju do momentu wyjazdu powinna przebywać w określonym miejscu. W przypadku niezastosowania się grozić jej może przedłużenie obowiązywania zakazu wjazdu do państwa. Jeżeli zachodzi ryzyko ucieczki, państwo może zastosować detencję (jej maksymalny okres zwiększono z 18 do 24 miesięcy). Wydalenie migranta następuje, gdy odmawia on współpracy z władzami w trakcie procedury powrotowej, przenosi się do innego państwa członkowskiego lub nie opuścił państwa we wskazanym terminie (art. 12). W negocjacjach z państwami trzecimi UE powinna wykorzystać takie narzędzia jak polityka wizowa, handlowa, rozwoju oraz dyplomację. Projekt rozporządzenia uwzględnia także pobieranie danych biometrycznych (wizerunek twarzy i odciski palców) od osób deportowanych.

Projekt przewiduje szeroką pomoc ze strony Frontexu⁷⁹ i wydaje się, że jest to kierunek, który faktycznie może przyczynić się do zwiększenia zakresu powrotów. W 2024 r. Frontex wsparł państwa członkowskie w powrotach ponad 56 tys. migrantów, co było wzrostem o 43% od 2023 r. Ta tendencja powinna zostać utrzymana, a uprawnienia i zasoby Frontexu wzmocnione – wzmocnienie takie sonduje obecna prezydencja duńska⁸⁰.

⁷⁸ Pod apelem na dzień 15 września br. o wycofanie wniosku (projektu) rozporządzenia podpisało się ponad 200 organizacji pozarządowych. W apelu możemy przeczytać: „Wzywamy UE do zaprzestania zaspokajania rasistowskich i ksenofobicznych nastrojów oraz interesów korporacyjnych oraz do odwrócenia represyjnego i dyskryminacyjnego kierunku swojej polityki migracyjnej, a zamiast tego do skierowania zasobów na politykę opartą na bezpieczeństwie, ochronie i integracji, która wzmacnia społeczności, chroni godność i zapewnia wszystkim ludziom bezpieczne życie niezależnie od ich statusu”, https://www.statewatch.org/media/5088/eng_final-statement-for-launch_15-sep.pdf. Narracja ta doskonale ilustruje swoiste oderwanie od rzeczywistości promigracyjnego lobby, gdzie wzniosłe hasła o godności człowieka w praktyce stają się parawanem dla dalszej erozji bezpieczeństwa społecznego państw członkowskich UE.

⁷⁹ Średni koszt deportacji jednej osoby w operacjach czarterowych przeprowadzonych przez Frontex to ok. 7 tys. euro, <https://www.statewatch.org/analyses/2025/frontex-and-deportation-charter-flights-2006-2024/>.

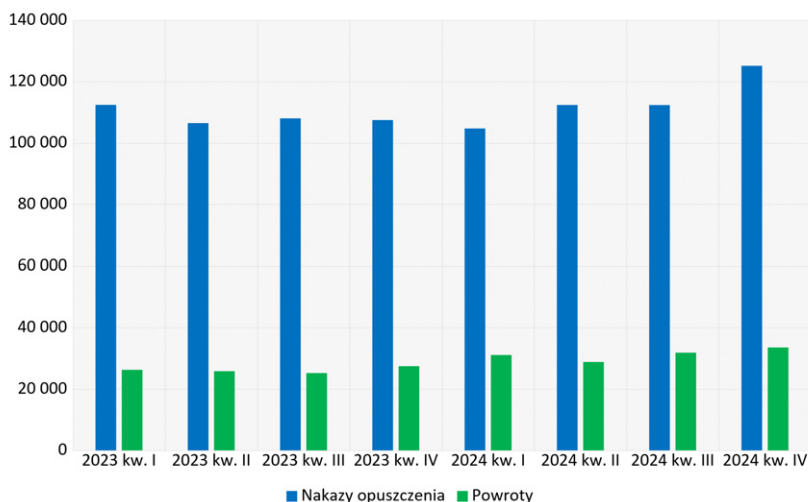
⁸⁰ *Rządy UE rozważają wzmocnienie mandatu Frontexu i współpracę z państwami trzecimi*, Euractiv, 29.09.2025, <https://euractiv.pl/section/polityka-zagraniczna-ue/news/rzady-ue-rozwazaja-wzmocnienie-mandatu-frontexu-i-wspolprace-z-panstwami-trzecimi>.

Wydaje się słusznym, aby propozycje te jednak zaostrzyć. Zakaz wjazdu na terytorium UE powinien być szczególnie długi dla osób, które nie współpracują z właściwymi organami, posługują się fałszywymi dokumentami, dopuściły się użycia siły wobec policjantów lub strażników granicznych czy wyłudzeń świadczeń.

Powroty, chociaż w narracji często wskazywane jako kluczowy element systemu, od lat były nieefektywne i od lat w szeregu dokumentów wskazywano, że należy to zmienić. Jeszcze w komunikacie Komisji Europejskiej z 2015 r. można przeczytać: „UE musi wyciągać konsekwencje, gdy migranci nie spełniają kryteriów pobytu. Osoby, które starają się uniknąć powrotu, mimo że ich wnioski o udzielenie azylu odrzucono, osoby nadmiernie przedłużające pobyt oraz migranci, których status jest całkowicie nielegalny, stanowią poważny problem. Zjawiska te powodują erozję zaufania do systemu. Dają silne argumenty tym, którzy chcą krytykować lub stygmatyzować migrację. To utrudnia integrację migrantów przebywających w UE z mocy prawa”⁸¹. Owe reminiscencje sprzed dekady w połączeniu z brakiem poprawy efektywności powrotów są niebezpiecznym sygnałem strukturalnej niemocy UE w tym zakresie. Od lat poziom powrotów w UE utrzymuje się na poziomie ok. 20%.

⁸¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski Program w Zakresie Migracji, 13.05.2015, COM(2015) 240 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240>.

Wykres 6. Liczba osób objętych nakazami opuszczenia państw członkowskich UE i rzeczywiste powroty w latach 2023-2024, kwartalnie



Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-eurostat-news/w/ddn-20250331-1>

Należy jednak zwrócić uwagę na fakt, że poziom powrotów jest bardzo zróżnicowany w zależności od państwa członkowskiego.

Tabela 1. Nakazy opuszczenia, powroty i odsetek realizacji (2024)

Państwo	Nakazy opuszczenia	Powroty	Odsetek realizacji
Malta	850	820	96,5
Łotwa	2 350	2 055	87,5
Estonia	780	670	85,9
Polska	11 995	8 520	71,0
Słowacja	450	310	68,9
Litwa	4 160	2 790	67,1
Szwecja	17 015	9 910	58,2
Cypr	15 340	8 910	58,1
Chorwacja	11 750	6 685	56,9
Austria	13 170	6 500	49,4
Czechy	4 805	2 150	44,8
Dania	2 170	965	44,5
Węgry	5 690	2 210	38,8
Irlandia	3 275	1 055	32,2
Finlandia	3 865	1 235	32,0
Luksemburg	1 315	380	28,9
Rumunia	3 895	1 045	26,8
Niemcy	57 075	15 230	26,7
Portugalia	1 570	370	23,6
Grecja	31 565	5 420	17,2
Hiszpania	51 025	8 725	17,1
Włochy	27 970	4 480	16,0
Francja	128 250	14 685	11,5
Bułgaria	8 470	935	11,0
Belgia	24 660	2 655	10,8
Niderlandy	19 055	1 615	8,5
Słowenia	870	65	7,5

Źródło: Opracowanie własne, na podstawie danych Eurostatu⁸². Dane dla Portugalii za rok 2023

Dane jasno wskazują, że w skali UE rzeczywisty problem powrotów dotyczy kilku państw – ponad połowa wszystkich nakazów powrotu dotyczy jedynie trzech krajów: Niemiec, Francji i Hiszpani. W połączeniu z faktem, że państwa te mają bardzo niskie wskaźniki faktycznych powrotów (odpowiednio: 26,7%, 11,5%, 17,1%), można wskazać je jako kluczowe źródła unijnych kłopotów z powrotami. Na tym tle odsetek realizacji dla Polski jest bardzo wysoki i wynosi 71%.

Skala trudności dotyczących powrotów wiąże się z liczbą osób nielegalnie przebywających w UE. W 2024 r. było to ponad 918 tys. osób (blisko 250 tys. w samych tylko Niemczech). Najczęściej byli to obywatele państw bliskowschodnich i Afryki Północnej: Syrii (140 tys.), Afganistanu (60 tys.), Algierii (58 tys.), Turcji (58 tys.) i Maroka (49 tys.). 453 tys. migrantów miało nakaz opuszczenia terytorium Unii (najwięcej we Francji – 128 tys. i w Niemczech – 57 tys.)⁸³. Ze względu na kryterium narodowości najczęściej nakaz opuszczenia kraju otrzymali Algierczycy (37,5 tys.), Marokańczycy (31,5 tys.), Syryjczycy (27 tys.), Turcy (25,5 tys.), Afgańczycy (22,8 tys.) oraz Tunezyjczycy (18 tys.)⁸⁴.

Faktycznie UE opuściło w 2024 r. zaledwie 110 tys. osób. Lista państw, z których pochodzą osoby otrzymujące nakaz opuszczenia kraju, powinna być jasną wytyczną dla UE do wzmożonych działań związanych z podpisywaniem i egzekwowaniem umów w zakresie migracji.

⁸² Nakazy powrotów:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eiord/default/table?lang=en;
powroty na podstawie nakazu:
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eirtn/default/table?lang=en.

⁸³ Eurostat,
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eiord/default/table?lang=en.

⁸⁴ Eurostat,
https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/migr_eiord__custom_18194273/default/table

Tabela 2. Liczba obywateli państw trzecich przebywających na terytorium UE nielegalnie na koniec 2024 r.

Niemcy	249 155
Francja	142 190
Włochy	108 925
Hiszpania	84 690
Grecja	77 095
Słowenia	46 715
Węgry	35 520
Rumunia	32 550
Chorwacja	31 195
Austria	23 525
Polska	16 065
Bułgaria	15 150
Belgia	10 150
Czechy	9 365
Cypr	9 350
Niderlandy	3 995
Irlandia	3 265
Szwecja	2 965
Słowacja	2 585
Łotwa	2 325
Malta	1 780
Dania	1 540
Luksemburg	1 350
Finaandia	875
Estonia	750
Litwa	b.d.
Portugalia	b.d.

Źródło: opracowanie własne na podstawie: https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Enforcement_of_immigration_legislation_statistics

Wzrastająca od lat liczba osób nielegalnie przebywających dotyczy przede wszystkim Niemiec i Francji. Tendencja ta widoczna jest także w Hiszpanii, Bułgarii, Irlandii czy Słowenii.

Eksternalizacja polityki migracyjnej i azylowej

Eksternalizacja polityki migracyjnej i azylowej, a więc próba włączenia państw trzecich w ramy tej polityki, jest coraz częściej przedmiotem dyskusji dotyczącej innowacyjnych metod zarządzania migracją. Niewątpliwie dyskusję tę można postrzegać jako próbę przecięcia węzła gordyjskiego europejskich problemów z migracją narastających z jednej strony w wyniku utrzymującego się wciąż wysokiego strumienia migracji, a z drugiej z powodu „otoczenia” prawnego ściśle ograniczającego zakres decyzyjny poszczególnych państw. W ostatnich latach ujawniają się próby rozwinięcia eksternalizacji w dwóch kierunkach. Po pierwsze – w ostatnim ogniwie całego procesu, a więc poprzez włączenie państw trzecich w proces powrotów („centra powrotowe”). Po drugie na początku tego procesu, a więc poprzez wydalenie – na mocy umowy – do państw trzecich osób, które składają wnioski o udzielenie ochrony i w konsekwencji rozpatrywanie tych wniosków poza obszarem UE.

Prototypem tego rozwiązania było oświadczenie podpisane przez UE i Turcję w marcu 2016 r.⁸⁵. Oświadczenie przewidywało, że osoby, które dostały się do Grecji z Turcji, powinny zostać do niej odesłane, a w zamian państwa UE będą przyjmować uchodźców syryjskich z Turcji (celem było zamknięcie „tureckiego” szlaku). Dodatkowo rząd turecki zobowiązał się do wzmocnienia ochrony granic, a UE do przekazania Turcji na ten cel 3 mld euro. Umowa była próbą znalezienia przez UE szybkiego rozwiązania sytuacji, w której w 2015 r. do Grecji przybyło blisko 860 tys. osób, natomiast wniosek o azyl złożyło zaledwie 13,2 tys., tzn. 1 na 65. Pozostałe

⁸⁵ *EU-Turkey statement, 18 March 2016, Council of the EU, <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>. Warto odnotować, że forma współpracy jest „specyficzna”. Nie jest to oficjalna umowa (a więc nie podlega kontroli sądowej), a właśnie „oświadczenie” mające nie tyle prawny, co polityczny charakter.*

osoby kontynuowały podróż w głąb UE, przede wszystkim do Niemiec. Dane te wskazują na znaczny stopień naruszenia wspólnotowego europejskiego systemu azylowego. W perspektywie pragmatycznej i krótkookresowej umowa ta okazała się skuteczna, ponieważ w 2016 r. przybyło do Grecji „zaledwie” 177 tys. osób. Jednak w kolejnych latach traciła ona na znaczeniu, a w 2020 r. Turcja przestała przyjmować z Grecji osoby ubiegające się o azyl⁸⁶. Spowodowało to kaskadowe konsekwencje, przede wszystkim dla Grecji, ponieważ z tego względu Trybunał Sprawiedliwości UE orzekł, że Grecja nie ma prawa uznać wniosku za niedopuszczalny na podstawie koncepcji państwa bezpiecznego, jeżeli w praktyce Turcja nie zezwala tym osobom na wjazd na swoje terytorium⁸⁷.

W kwietniu 2022 r. w Wielkiej Brytanii rozpoczęto prace legislacyjne dotyczące podpisania umowy z Rwandą. Na jej podstawie w czerwcu 2022 r. miały rozpocząć się pierwsze deportacje, ale decyzją Europejskiego Trybunału Praw Człowieka zostały one wstrzymane do czasu ich oceny przez sąd brytyjski⁸⁸. Projekt wszedł w życie w kwietniu 2024 r. Przyjęte prawo zezwalało na przesiedlenie 52 tys. osób ubiegających się o azyl, które przybyły do Wielkiej Brytanii z bezpiecznego państwa trzeciego (w praktyce przez kanał La Manche), do Rwandy. Do 2024 r. brytyjski rząd wypłacił Rwandzie ok. 240 mln funtów⁸⁹. Ówczesny premier Rishi Sunak stwierdził, że przyjęte rozwiązanie jest „nie tylko krokiem naprzód, ale fundamentalną zmianą w globalnym równaniu dotyczącym migracji”.

⁸⁶ Do tego czasu umowa stanowiła dla Turcji dźwignię dla realizacji własnych interesów m.in. jako nacisk na UE w zakresie liberalizacji polityki wizowej.

⁸⁷ Trybunał wskazał, że nie jest możliwe rzeczywiste przekazanie osoby ubiegającej się o azyl ze względu na brak współpracy ze strony Turcji, zob.: Wyrok Trybunału (czwarta izba) z dnia 4 października 2024 r., w sprawie C-134/23, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:62023CJ0134>.

⁸⁸ *The European Court grants urgent interim measure in case concerning asylum seeker's imminent removal from the UK to Rwanda*, 14.06.2022, <https://hudoc.echr.coe.int/app/conversion/pdf/?library=ECHR&id=003-7359967-10054452&filename=Interim+measure+granted+in+case+concerning+asylum-seeker%E2%80%99s+imminent+removal+from+the+UK+to+Rwanda.pdf>

⁸⁹ BBC, <https://www.bbc.com/news/uk-politics-68840441>

W rzeczywistości byłoby to rewolucyjne rozwiązanie, gdyby nie fakt, że już w listopadzie 2023 r. Sąd Najwyższy Wielkiej Brytanii jednomyślnie stwierdził, że rozwiązanie takie jest niezgodne z prawem i nie spełnia standardów m.in. Konwencji genewskiej i Europejskiej konwencji praw człowieka (m.in. osobom ubiegającym o azyl w Rwandzie groziło wydalenie)⁹⁰. Sąd orzekł również, że rozstrzygnięcie tego, czy wydalenie osób ubiegających się o azyl do Rwandy naraziłoby je na realne ryzyko złego traktowania, należy do oceny sądu, a sądy niższej instancji nie mogą opierać się jedynie na fakcie, że sekretarz stanu miał prawo sformułować taką opinię⁹¹. W kwietniu 2024 r. premier Sunak zagroził, że Wielka Brytania wyjdzie spod jurysdykcji Europejskiego Trybunału Praw Człowieka, jeżeli będzie on uniemożliwiał skuteczną deportację imigrantów⁹². Niewątpliwie z jednej strony wyrok Sądu Najwyższego Wielkiej Brytanii wskazuje na niezwykle duże uprawnienia sądów w kształtowaniu polityki migracyjnej państw, a z drugiej na bardzo wysoko zawieszoną państwom poprzeczkę w zakresie przestrzegania praw człowieka także przez same państwa europejskie – w 2021 r. to właśnie rząd Wielkiej Brytanii oskarżał Rwandę o nieprzestrzeganie praw człowieka. Tuż po wygranej przez Partię Pracy wyborów parlamentarnych nowy premier Starmer zakończył współpracę z Rwandą, argumentując, że była ona bardzo kosztowna i nieskuteczna⁹³.

⁹⁰ Wyrok z 15.11.2023, https://supremecourt.uk/uploads/uksc_2023_0093_etc_judgment_636270e30e.pdf

⁹¹ Punkt 34 wyroku.

⁹² „Uważam, że nasz program, w tym jego część dotycząca Rwandy, jest zgodny ze wszystkimi naszymi międzynarodowymi zobowiązaniami, w tym wobec ETPCz. Ale uważam, że bezpieczeństwo granic i kontrola nielegalnej migracji są ważniejsze niż nasze członkostwo w jakimkolwiek zagranicznym sądzie”, *Wielka Brytania opuści Europejski Trybunał Praw Człowieka?*, Euractiv, 4.04.2024, <https://euractiv.pl/section/demokracja/news/wielka-brytania-opuści-europejski-trybunał-praw-człowieka>

⁹³ *New UK leader Starmer declares Rwanda deportation plan 'dead and buried'*, 6.07.2024, Reuters, <https://www.reuters.com/world/uk/new-uk-pm-starmer-confirms-end-rwanda-asylum-deportation-scheme-2024-07-06/>.

Pomimo wielu lat nieustającej nieuregulowanej migracji do Wielkiej Brytanii, Londyn nie jest w stanie jakkolwiek zmniejszyć tego procesu⁹⁴. Obecnie sondaże wskazują, że największym poparciem w Wielkiej Brytanii cieszy się Reform UK Nigela Farage'a (34%), czyli aż 12 pkt. proc. przed rządzącą Partią Pracy (22%) i jeszcze więcej przed Partią Konserwatywną (14%)⁹⁵. Pod koniec sierpnia br. Farage przedstawił plan zakładający m.in. opuszczenie przez Wielką Brytanię Europejskiej konwencji praw człowieka (EKPC) oraz „odstąpienie” od stosowania Konwencji o uchodźcach z 1951 r. Nie dziwi zatem fakt, że nawet lewicowy premier Keir Starmer chce zmiany interpretowania prawa międzynarodowego tak, „aby uniemożliwić osobom ubiegającym się o azyl blokowanie deportacji na podstawie tego, że mogą zostać wysłane do gorszych więzień lub systemów opieki zdrowotnej”⁹⁶.

Podobny los spotkał także projekty wdrażane przez rząd włoski. W listopadzie 2023 r. podpisał on umowę z Albanią przewidującą zbudowanie dwóch ośrodków detencyjnych i przyjęcie przez Albanie 36 tys. osób w skali roku⁹⁷. W ośrodkach mieli przebywać migranci uratowani na Morzu Śródziemnym w akcjach poszukiwawczo-ratowniczych i podlegać przyspieszonej procedurze rozpatrywania wniosków, za którą odpowiedzialne będą Włochy. Osoby, którym przyznano status uchodźcy, miałyby prawo przebywać we Włoszech. Jako że Albania nie jest związana prawem UE, rząd

⁹⁴ W 2025 r. do końca października do Wielkiej Brytanii kanałem La Manche tzw. „małymi łódkami” przybyło 34 tys. osób, z czego np. jedynie 27 września przybyło nimi blisko 900 osób, Border Force, <https://www.gov.uk/government/publications/migrants-detected-crossing-the-english-channel-in-small-boats/migrants-detected-crossing-the-english-channel-in-small-boats-last-7-days>.

⁹⁵ *Reform UK leads by 12 pts over Labour as both PM and Chancellor hit historic low satisfaction ratings*, 27.09.2025, <https://www.ipsos.com/en-uk/reform-uk-leads-12-pts-over-labour-both-pm-and-chancellor-hit-historic-low-satisfaction-ratings>

⁹⁶ *PM tells BBC he wants to change how international law used in asylum cases*, BBC, 1.10.2025, <https://www.bbc.com/news/articles/cd72p30v574o>.

⁹⁷ Ministero degli Affari Esteri e della Cooperazione Internazionale, 6.11.2023, <https://www.esteri.it/wp-content/uploads/2023/12/PROTOCOLLO-ITALIA-ALBANIA-in-materia-migratoria.pdf>

włoski starał się ominąć zapisy rozporządzenia dublińskiego zakładającego, że obowiązek rozpatrzenia wniosku o ochronę międzynarodową spoczywa na pierwszym państwie, do którego przybędą migranci. Tydzień później komisarz Ylva Johansson stwierdziła, że „wstępna ocena naszej służby prawnej wskazuje, że nie narusza to prawa UE, lecz jest poza jego granicami”⁹⁸. Jeszcze w grudniu 2023 r. przewodnicząca KE Ursula von der Leyen stwierdziła, że jest to „przykład nieszablonowego myślenia, opartego na sprawiedliwym podziale odpowiedzialności z państwami trzecimi, zgodnie z zobowiązaniami wynikającymi z prawa UE i prawa międzynarodowego”⁹⁹. W styczniu 2024 r. plan został zaakceptowany przez Sąd Konstytucyjny, a następnie przez parlament Albanii. W praktyce jednak ośrodki nie rozpoczęły swojego funkcjonowania, ponieważ włoskie sądy, powołując się na orzeczenie TSUE¹⁰⁰, wielokrotnie nakazywały wstrzymanie przekazania migrantów do Albanii¹⁰¹. W obliczu narastających trudności prawnych, w marcu br. rząd włoski zdecydował o przekształceniu ośrodka w centrum powrotowe¹⁰². Zgodnie z nowym planem osoby, które nie otrzymały ochrony międzynarodowej we Włoszech, miały być kierowane do Albanii i oczekiwać na deportację. Jednak 1 sierpnia br. TSUE wydał kolejny wyrok uderzający w „albański model”. Trybunał orzekł, że odrzucenie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej dwóm obywatelom Bangladeszu, uratowanym na morzu i przesłanym

⁹⁸ *Italy-Albania migration deal falls 'outside' EU law, says Commissioner Ylva Johansson*, euronews.com, 15.11.2023, <https://www.euronews.com/my-europe/2023/11/15/italy-albania-migration-deal-falls-outside-eu-law-says-commissioner-ylva-johansson>.

⁹⁹ *Top EU official lauds Italy-Albania migration deal*, Euronews.al, 15.12.2023, <https://euronews.al/en/top-eu-official-lauds-italy-albania-migration-deal/>

¹⁰⁰ Judgment of The Court (Grand Chamber) 4 October 2024, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=290680&pageInd ex=0&doclang=EN&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=2242424>.

¹⁰¹ *Does the Rome court's refusal to validate the detention order of the first asylum seekers brought to Albania mark the end of the Italy-Albania deal?*, ECRE, 24.10.2024, <https://ecre.org/op-ed-does-the-rome-courts-refusal-to-validate-the-detention-order-of-the-first-asylum-seekers-brought-to-albania-mark-the-end-of-the-italy-albania-deal/>

¹⁰² *Włochy ponownie otworzą ośrodki w Albanii jako centra repatriacyjne*, Euractiv, 25.03.2025, <https://euractiv.pl/section/migracje/news/wlochy-ponownie-otworza-osrodki-w-albanii-jako-centra-repatriacyjne/>

do ośrodka detencyjnego w Albanii, było niezgodne z prawem. Decyzja opierała się na dekrete z mocą ustawy wskazującym Bangladesz jako bezpieczny kraj pochodzenia¹⁰³. Chociaż Trybunał nie zakwestionował samej koncepcji bezpiecznego państwa pochodzenia, to jednak orzekł¹⁰⁴, że uznanie państwa za bezpieczne jest możliwie jedynie „pod warunkiem, że uznanie to może być przedmiotem kontroli sądowej”¹⁰⁵. Oznacza to przyznanie sądom krajowym szerokiej kontroli nad wykonaniem prawa w kontekście uznawania państw trzecich za „bezpieczne kraje pochodzenia”. Sąd krajowy, do którego wniesiono sprawę, musi mieć „możliwość skontrolowania, choćby incydentalnie, czy uznanie danego państwa trzeciego za bezpieczny kraj pochodzenia spełnia materialne przesłanki takiego uznania określone w załączniku I do dyrektywy 2013/32”¹⁰⁶. Ponadto Trybunał orzekł, że kategoria bezpiecznego państwa nie powinna mieć wyjątków „dla niektórych kategorii osób”, co przewidywał włoski dekret. W tym zakresie pakt przynosi rozluźnienie tych wymogów, ponieważ rozporządzenie 2024/1348 znosi obowiązywanie powyższej dyrektywy i dopuszcza stosowanie wyjątków.

Jeszcze tego samego dnia rząd włoski stwierdził, że „sądownictwo, tym razem na szczeblu europejskim, po raz kolejny wkracza w obszary, które nie należą do jego kompetencji, w obliczu odpowiedzialności o charakterze politycznym. Trybunał Sprawiedliwości UE postanowił przekazać decyzje każdemu krajowemu organowi sądowemu, nie w indywidualnych sprawach, lecz w zakresie polityki migracyjnej związanej z przepisami regulującymi powroty i wydalenia nielegalnych migrantów”¹⁰⁷.

¹⁰³ Art. 2.bis, Decreto Legislativo 28 gennaio 2008, n. 25, <https://www.normattiva.it/uri-res/N2Ls?urn:nir:stato:decreto.legislativo:2008;25>.

¹⁰⁴ Wyrok Trybunału (Wielka Izba) z dnia 1 sierpnia 2025 r., W sprawach połączonych C-758/24 [Alace] i C-759/24 [Canpelli], <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?jsessionid=7B83AE26A2AB795EAE8BA37DF881866?text=&docid=303022&pageIndex=0&doclang=PL>

¹⁰⁵ Ibidem, p. 68 wyroku.

¹⁰⁶ Ibidem, p. 67.

¹⁰⁷ Statement by Palazzo Chigi on the EU Court of Justice’s decision regarding safe

Podsumowując ten wątek, należy zwrócić uwagę, że w Europie, szczególnie w krajowym orzecznictwie sądów i trybunałów (TSUE oraz ETPCz) ujawnia się silna tendencja do tego, aby cały świat mierzyć europejską miarą praw człowieka. O ile z moralnego punktu widzenia jest to tendencja godna szacunku, o tyle z pragmatycznego – tzn. jeżeli miałyby to oznaczać, że państwa europejskie (a więc konkretne narody i społeczeństwa) mają ponieść wszelkie koszty nieadekwatności „świata” do europejskiej miary – tendencja ta wydaje się na dłuższą metę nie tylko błędna, ale niebezpieczna i ryzykowna, nie tylko dla społeczeństw europejskich, ale także dla całego systemu praw człowieka. Niewątpliwie europejskie narody nie będą w stanie (gospodarczo, społecznie, politycznie ani kulturowo) udźwignąć tego „maksymalistycznego” ciężaru, a w konsekwencji rozpocznie się proces społecznej delegitymizacji całego systemu. Dotychczasowa linia trybunałów „wszystko albo nic”, maksymalizująca standardy moralne i przekuwająca te standardy na prawo (obowiązek), jest drogą do zakwestionowania dotychczasowego dorobku w zakresie praw człowieka i systemu uchodźczego. Przykładem tego trendu jest wyrok TSUE z 1 sierpnia br., w sprawie obywatela Afganistanu i Indii. Trybunał orzekł, że Irlandia, nie zapewniając przez kilka tygodni osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową zakwaterowania, złamała obowiązujące prawo i nie zapewniła „poszanowania godności ludzkiej”¹⁰⁸. Trybunał nie uznał za zasadny argumentu władz Irlandii, że „ośrodki przyjmujące osoby ubiegające się o azyl są zapełnione”, ponieważ „w chwili, gdy skarżący w postępowaniu głównym złożyli wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej, dostępne zwykle w Irlandii zasoby mieszkaniowe dla wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową zostały wyczerpane w następstwie nagłego przybycia do tego państwa członkowskiego bezprecedensowej

countries, 1.08.2025, <https://www.governo.it/en/articolo/statement-palazzo-chigi-eu-court-justice-s-decision-regarding-safe-countries/29393>.

¹⁰⁸ Wyrok Trybunału (trzecia izba) z dnia 1 sierpnia 2025 r., w sprawie C-97/24, <https://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=303013&pageIdex=0&doclang=PL&mode=req&dir=&occ=first&part=1&cid=1390055>.

liczby obywateli państw trzecich ubiegających się o ochronę tymczasową lub międzynarodową, co miało charakter nieprzewidywalny i niemożliwy do opanowania”. Nietrudno uznać decyzję Trybunału za hipokryzję, wzięwszy pod uwagę fakt, że w całej UE żyje ok. milion osób bezdomnych, z czego tylko w samych Niemczech w 2024 r. żyło ich ponad 530 tys¹⁰⁹.

¹⁰⁹ Bundesministerium für Wohnen, Stadtentwicklung und Bauwesen, *Bundesregierung beschließt Wohnungslosenbericht 2024*, 8.01.2025, <https://www.bmwsb.bund.de/SharedDocs/pressemitteilungen/DE/2025/01/Wohnungslosenbericht.html>.

Sytuacja polityczna w UE po przyjęciu paktu jako kontekst dalszej ewolucji polityki migracyjnej i azylowej

Już w momencie przyjęcia paktu oczywistym był fakt, że nie przystaje on do politycznych realiów i sytuacji państw UE. Dzień po przyjęciu przez Radę paktu 15 państw na czele z Danią wezwało do działań zwiększających bezpieczeństwo granic i efektywność procedur azylowych, m.in. przez zwiększenie zakresu powrotów, tworzenie centrów powrotowych, szersze zastosowanie koncepcji bezpiecznych państw trzecich¹¹⁰.

Daleko idące zmiany zaszły także w Niemczech. Przełomowym momentem był atak 28-letniego migranta pochodzącego z Afganistanu 22 stycznia 2025 r. Migrant zaatakował grupę przedszkolaków i zamordował dwuletniego chłopca oraz 41-letniego mężczyznę, który starał się obronić dzieci. Afgańczyk przebywał w Niemczech pomimo faktu, że nie otrzymał statusu uchodźcy i miał nakaz opuszczenia kraju, a wcześniej wielokrotnie dopuszczał się przestępstw z użyciem przemocy¹¹¹. Już kilka dni później CDU/CSU z poparciem posłów FDP oraz AFD przegłosowało rezolucję wzywającą do głębokiej reorientacji polityki migracyjnej¹¹². Stwierdzono w niej, że

¹¹⁰ Apel podpisali przedstawiciele Polski, Bułgarii, Republiki Czeskiej, Danii, Estonii, Grecji, Włoch, Cypru, Łotwy, Litwy, Malty, Holandii, Austrii, Rumunii i Finlandii, 15.05.2024, <https://www.politico.eu/wp-content/uploads/2024/08/27/Joint-Letter-to-the-European-Commission-on-new-solutions-to-address-irregular-migration-to-Europe.pdf>.

¹¹¹ *Atak nożownika w Niemczech. Tak reagują politycy*, dw.com, 23.01.2025, <https://www.dw.com/pl/atak-no%C5%BCownika-w-niemczech-tak-reaguj%C4%85-politycy/a-71384796> (dostęp 11.09.2025).

¹¹² *Entschließungsantrag der Fraktion der CDU/CSU zu der Abgabe einer Regierungserklärung durch den Bundeskanzler zu aktuellen innenpolitischen Themen*, Bundestag, 28.01.2025, <https://dserver.bundestag.de/btd/20/146/2014698.pdf> (dostęp 11.09.2025).

„obecna polityka azylowa i imigracyjna zagraża bezpieczeństwu obywateli i zaufaniu całego społeczeństwa do państwa”.

W aspekcie politycznym po raz pierwszy przedstawiciele kluczowego, w zakresie potencjału decyzyjnego, państwa UE tak dosadnie nazwali rzeczywistość – dotychczasowa polityka stanowi zagrożenie dla społeczeństwa. W rezolucji wskazano także na brak próby niwelowania „czynników zachęcających do nielegalnej migracji, takich jak nadmierne świadczenia socjalne”. Rezolucja przyznawała też pierwszeństwo prawu krajowemu nad prawem unijnym w sytuacji, gdy przepisy te nie są w stanie poprawnie funkcjonować. „Niemcy muszą postawić na pierwszym miejscu ochronę przed zagrożeniami i bezpieczeństwo obywateli oraz podjąć zdecydowane działania”. Widoczny jest tu prymat bezpieczeństwa obywateli niemieckich. Rezolucja wzywała do podjęcia działań w pięciu aspektach: (1) wprowadzenie stałych kontroli granicznych, (2) wprowadzenie zakazu nielegalnego wjazdu do Niemiec, także dla osób składających wnioski o ochronę międzynarodową, (3) osoby, które nie mają prawa pozostawać w Niemczech, powinny podlegać zatrzymaniu i detencji, a liczba deportacji powinna zostać zwiększona, tak aby odbywały się codziennie, w tym deportacje do Afganistanu i Syrii odbywały się regularnie, (4) wsparcie dla krajów związkowych m.in. w tworzeniu centrów wyjazdowych ułatwiających deportacje, (5) do czasu deportacji przestępcy i osoby stanowiące zagrożenie powinni być przetrzymywani w areszcie deportacyjnym. Nie powinni mieć prawa powrotu do Niemiec.

Chociaż rezolucja ta nie ma znaczenia prawnego, a jest jedynie wyrazem woli politycznej, to należy uznać ją za mocny sygnał zmiany podejścia do dotychczasowej polityki. Z polskiego punktu widzenia niepokojącym jest postulat wprowadzenia kontroli granicznych, który w konsekwencji może doprowadzić do kaskadowego demontażu strefy Schengen. Wezwanie do zaprzestania przyjmowania wniosków o ochronę międzynarodową również jest odejściem od dotychczasowych zobowiązań prawnych i oparte jest na fakcie, że aby przybyć do Niemiec, osoba chcąc złożyć wniosek musiała

przejść przez obszar państwa bezpiecznego (sąsiedzi Niemiec), w którym to – jak argumentowano w rezolucji – miała możliwość złożenia wniosku. Podejście to z pewnością zwiększa presję migracyjną na Polskę i domaga się odpowiedzi na poziomie rozwiązań prawnych przyjętych w Polsce lub na poziomie rewizji prawa unijnego i – w szerszym aspekcie – międzynarodowego. Bez szerszej zmiany prawnej generuje ono efekt domina mogący zagrozić funkcjonowaniu strefy Schengen. Rezolucja stała się istotna w wyniku przyspieszonych wyborów w Niemczech (23 lutego 2025 r.). W ich następstwie władzę objęli chadecy w koalicji z SPD, a stracili główni promotorzy promigracyjnych rozwiązań – Zieloni. Nowy kanclerz Friedrich Merz po dziesięciu latach od decyzji Angeli Merkel odrzucił dotychczasowe paradygmaty niemieckiej polityki migracyjnej i rozpoczął politykę stopniowo ewoluującą w stronę urealnienia kwestii migracji. Merz jeszcze w marcu 2024 r. stwierdził, że Niemcy mogą przyjąć maksymalnie 100 tys. uchodźców rocznie¹¹³.

W maju br. z inicjatywy Danii i Włoch premierzy 9 państw UE (Austrii, Belgii, Republiki Czeskiej, Estonii, Łotwy, Litwy i Polski) podpisali list wzywający do „rozpoczęcia dyskusji na temat tego, w jakim stopniu konwencje międzynarodowe odpowiadają wyzwaniom, przed którymi stoimy dzisiaj”¹¹⁴. Sygnatariusze wezwali także do „przyjrzenia się temu, w jaki sposób Europejski Trybunał Praw Człowieka rozwinął swoją interpretację Europejskiej konwencji praw człowieka. Czy w niektórych przypadkach Trybunał zbyt rozszerzył zakres konwencji w porównaniu z pierwotnymi intencjami, które za nią stały, zmieniając w ten sposób równowagę między interesami, które powinny być chronione”. Wskazano także, że dotychczasowa interpretacja konwencji prowadzi do „ochrony niewłaściwych osób”, tj. sprawców przestępstw, których trudno wydalic, zamiast ofiar.

¹¹³ *Merz will höchstens 100.000 Flüchtlinge pro Jahr*, tagesschau.de, 16.03.2024, <https://www.tagesschau.de/inland/innenpolitik/merz-fluechtlingszahlen-100.html> (dostęp: 11.09.2025).

¹¹⁴ *Lettera aperta*, 22.05.2025, https://www.governo.it/sites/governo.it/files/Lettera_aperta_22052025.pdf.

W lipcu prezydencję przejęła Dania, państwo o najbardziej restrykcyjnej polityce migracyjnej w całej Unii. Jako cel prezydencji socjaldemokratyczny rząd wskazał m.in. walkę z nieregularną migracją, rozwijanie koncepcji państw bezpiecznych, współpracę z państwami trzecimi i walkę z instrumentalizacją migracji¹¹⁵. Warto zwrócić uwagę, że dwa tygodnie wcześniej kanclerz Merz na spotkaniu w Berlinie z premier Danii Mette Frederiksen stwierdził, że „to, co Dania osiągnęła w ostatnich latach, jest naprawdę wzorowe. Razem zmierzamy w kierunku nowych i bardziej rygorystycznych przepisów azylowych w Unii Europejskiej”¹¹⁶. Słowa te nie zostały bez pokrycia, ponieważ po raz pierwszy rozpoczęto deportacje do Afganistanu i Syrii, zawieszono także możliwość łączenia rodzin w przypadku osób objętych ochroną uzupełniającą (blisko 400 tys. osób). 10 lipca br. federalny minister spraw wewnętrznych Alexander Dobrindt przedstawił projekt ustawy o uznaniu bezpiecznych krajów pochodzenia oraz o zniesieniu wymogu obecności adwokata w aresztach deportacyjnych i aresztach wyjazdowych. Symptomatyczne dla tych zmian są słowa wypowiedziane przez niemieckiego ministra: „Zdolność państwa do działania jest ważniejsza niż ideologia polityczna”¹¹⁷. Chociaż to wciąż jedynie hasło, które należy traktować jako polityczną retorykę, to w kontekście Niemiec jest to daleko idący zwrot w narracji dotyczącej kwestii migracji¹¹⁸.

¹¹⁵ *A strong Europe in a changing world*, July 1 – December 31, 2025, Danish Presidency, s. 23, <https://danish-presidency.consilium.europa.eu/media/xv5jn5nx/programme-of-the-danish-eu-presidency-2025.pdf> (dostęp 15.09.2025).

¹¹⁶ *Friedrich Merz meets with Danish PM Mette Frederiksen in Berlin*, euronews.com, 12.06.2025, <https://www.euronews.com/my-europe/2025/06/12/friedrich-merz-meets-with-danish-pm-mette-frederiksen-in-berlin> (dostęp 15.09.2025).

¹¹⁷ *Beschleunigungen bei der Einstufung sicherer Herkunftsstaaten und bei Abschiebungen*, 10.07.2025, <https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/kurzmeldungen/DE/2025/07/bt-sichere-herkunftsstaaten.html> (dostęp: 26.09.2025).

¹¹⁸ Dobrindt stwierdził, że „opowiadamy się za humanitaryzmem, a także za porządkiem. Humanitaryzm i porządek – to nasza zasada. Jesteśmy krajem kosmopolitycznym. Oferujemy długoterminowe perspektywy tym, którzy chcą z nami pracować jako wykwalifikowani pracownicy. Zapewniamy tymczasową ochronę tym, którzy są prześladowani. Ale ci, którzy nie są ani wykwalifikowanymi pracownikami, ani prześladowanymi, ani nie mają prawa do ochrony z innych powodów, również muszą mieć jasność, że nie mają prawa pozostać”, CSU im Bundestag, 10.07.2025, *Alexander*

Po dziesięciu latach intelektualnego i decyzyjnego paraliżu słowa te należy odebrać jako zapowiedź próby zmiany dotychczasowych politycznych paradygmatów¹¹⁹.

W tym klimacie miał miejsce szczyt ministrów spraw wewnętrznych w Zugspitze (Niemcy) 18 lipca, gdzie niemiecki minister Dobrindt pełnił rolę gospodarza. W spotkaniu udział wzięli ministrowie z Polski, Austrii, Francji, Danii oraz Republiki Czeskiej, a także komisarz UE ds. spraw wewnętrznych i migracji Magnus Brunner. Spotkanie zakończyło się przyjęciem deklaracji „Współpraca na rzecz skutecznego ograniczenia nielegalnej migracji”.

Chociaż w szczycie udział wzięli przedstawiciele zaledwie sześciu państw, to wart jest on szerszej analizy z kilku powodów. Pierwszy to fakt, że oprócz Niemiec – najsilniejszego państwa w UE, do tej pory w znacznym stopniu negatywnie oddziałującego na politykę migracyjną w UE – udział w nim wzięł także przedstawiciel Danii sprawującej prezydencję, Francji – drugiego co do wielkości państwa w UE, Polski mającej interes w zmianie dotychczasowych paradygmatów, a także komisarz odpowiedzialny za sprawy azylu i migracji w UE¹²⁰. Siła tych sześciu państw w Radzie w zakresie populacji to blisko 50% obywateli UE (do przyjęcia aktu potrzeba co najmniej 65% oraz 55% liczby państw, czyli 15.).

Dobrindt: Neue Weichen in der Migrationspolitik!, <https://www.csu-landesgruppe.de/print/node/29859> (dostęp: 26.09.2025).

¹¹⁹ Próbę należy uznać – jak na warunki niemieckie – za daleko idącą. Listę bezpiecznych państw pochodzenia niemiecki rząd będzie mógł wprowadzać na podstawie rozporządzenia bez włączania w ten proces Bundestagu i Bundesratu. Działanie to ma na celu zniwelowanie sprzeciwu Partii Zielonych wobec rozszerzania takich list. Obecnie bezpieczne kraje pochodzenia uznane przez niemieckie prawo to: Albania, Bośnia i Hercegowina, Gruzja, Ghana, Kosowo, Macedonia, była Republika Jugosłowiańska, Czarnogóra, Republika Mołdawii, Senegal oraz Serbia, *Sichere Herkunftsstaaten*, BMI, 15.01.2024, <https://www.bamf.de/DE/Themen/AsylFluechtlingsschutz/Sonderverfahren/SichereHerkunftsstaaten/sichereherkunftsstaaten-node.html>.

¹²⁰ Również udział Austrii i Republiki Czeskiej nie jest bez znaczenia przy próbie budowania wspólnego frontu.

W deklaracji wskazano, że nielegalna migracja przyczynia się do polaryzacji społecznej, „często dotyczy osób, które w rzeczywistości nie potrzebują ochrony i jest ona napędzana przez zorganizowane sieci przestępcze przemytników migrantów”¹²¹. Już sam fakt, że dostrzeżono, że migracja niesie koszty społeczne w postaci polaryzacji, jest znakiem zmiany w dotychczasowej narracji. Wskazano również, że „skuteczne powroty mają zasadnicze znaczenie dla utrzymania zaufania do zrównoważonej europejskiej polityki migracyjnej”. UE gwałtownie tracąca zaufanie w zakresie migracji traci je przez swoją nieudolność w zakresie skutecznych deportacji i stwarzane tym samym poważne zagrożenie dla bezpieczeństwa państw¹²². Proponowanym rozwiązaniem jest m.in. przyjęcie ram prawnych umożliwiających tworzenie ośrodków powrotowych w państwach trzecich. Opowiedziano się także za powrotami do Afganistanu i Syrii oraz wzmocnieniem presji na kraje trzecie poprzez „dźwignię”, jaką są instrumenty polityczne, handlowe, gospodarcze i pomoc rozwojowa, tak aby skutecznie zachęcić je do współpracy w zakresie powrotu ich obywateli (wykorzystać dotychczasowe umowy o readmisji i podpisać kolejne). Instrumenty te można wykorzystać także dla partnerstwa strategicznego z państwami leżącymi na szlakach migracyjnych. O ile te propozycje należy uznać za słuszny krok w stronę ewolucji systemu, uwzględniający aspekt bezpieczeństwa, to nie są to rozwiązania diametralnie zmieniające sytuację (znane były już wcześniej). Inaczej przedstawia się kwestia krótkiego, ale znaczącego fragmentu: „dokładnie przeanalizujemy orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach dotyczących azylu i migracji oraz wykorzystamy nasze możliwości działania, aby uwzględnić interesy państw członkowskich przy jednoczesnym poszanowaniu niezależności sądownictwa i gwarancji przewidzianych w Europejskiej konwencji praw człowieka”. W przypadku Niemiec odniesienie do orzeczeń ETPCz tak, aby uwzględnić „interesy państw członkowskich”, należy uznać za jakościową zmianę. Choć jest to póki co jedynie polityczna deklaracja, to nie

¹²¹ Szacuje się, że 90% migrantów, którzy dostali się do UE, płaciło przemytnikom, EUAA, s. 20.

¹²² Zakres deportacji jest zróżnicowany w poszczególnych państwach członkowskich.

należy jej lekceważyć. Jeszcze tego samego dnia rząd niemiecki dokonał pierwszej deportacji 81 Afgańczyków¹²³.

W kontekście Polski wartym odnotowania jest nie tylko potępienie instrumentalizacji migracji i wykorzystywania migrantów do celów politycznych, ale także zwrócenie uwagi, że rozwiązania dyplomatyczne w tej materii nie są możliwe. Polska powinna zatem dążyć do takich zmian w pakcie, które prawnie ugruntują nie tylko tymczasową, ale trwałą możliwość zawieszania przyjmowania wniosków o udzielenie ochrony na granicy z Białorusią w sytuacji wojny hybrydowej.

We wrześniu Bundestag rozpoczął prace nad prawem wdrażającym pakt. Co do zasady niemieckie ustawy zostaną dostosowane do ram prawnych paktu. Dodatkowo rozszerzono zakres wykluczenia¹²⁴ z ochrony międzynarodowej z powodu popełnienia przestępstw seksualnych¹²⁵.

Również w Grecji doszło do przesilenia politycznego. W lipcu Thanos Plevris, grecki minister imigracji i azylu, zapowiedział zawieszenie na 3 miesiące prawa do składania wniosków o azyl dla osób przybywających drogą morską z Afryki Północnej. Osoby te są zwracane, bez rejestracji, do kraju pochodzenia lub kraju, z któ-

¹²³ Niemcy wznawiają deportacje do Afganistanu, Euractive.pl, 21.07.2025, <https://euractiv.pl/section/migracje/news/niemcy-wznawiaja-deportacje-do-afganistanu/>.

¹²⁴ Bundesministerium des Innern, *Gesetzentwurf der Bundesregierung Entwurf eines Gesetzes zur Anpassung des nationalen Rechts an die Reform des Gemeinsamen Europäischen Asylsystems (GEAS-Anpassungsgesetz)*, 3.09.2025, https://www.bmi.bund.de/SharedDocs/gesetzgebungsverfahren/DE/Downloads/kabinettsfassung/MI4/kabinett-GEAS-Anpassungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile&v=2.

¹²⁵ Tragicznym symbolem niesprawiedliwości w zakresie przyznawania ochrony międzynarodowej jest wydarzenie z 2018 r., kiedy to mająca azyl w Niemczech kilkunastoletnia Ashwaq, jazydka sprzedana do niewoli seksualnej w Państwie Islamskim i wielokrotnie gwałcona, spotkała na ulicy niemieckiego miasta Schwäbisch Gmünd swojego oprawcę – również posiadającego status uchodźcy, *'I met my IS captor on a German street'*, BBC, 18.08.2018, <https://www.bbc.com/news/world-middle-east-45209868>. Wydarzenie to jak w soczewce skupia niewydolność systemu w zakresie rozpoznawania tego, kto naprawdę potrzebuje pomocy i tego, kto ją cynicznie wykorzystuje.

rego przybyły (kraju tranzytu). Stwierdził również, że „Grecja nie będzie tolerować niekontrolowanych napływów imigrantów, które przybierają charakter «inwazji» z Afryki Północnej. Nasza polityka migracyjna wkracza obecnie w fazę zniechęcania, z wyraźnym celem zapobiegania takim zjawiskom. Nie można i nie należy kreować wizerunku kraju docelowego, w którym zapewnia się darmowe jedzenie, świadczenia i pełną gościnność. Ministerstwo Imigracji to nie hotel”¹²⁶.

Już 14 sierpnia ETPCz zakazał jednak greckim władzom deportacji 8 migrantów pochodzących z Sudanu¹²⁷. Również w sierpniu Ateny wdrożyły program obowiązkowych bransoletek dla osób, które nie otrzymały ochrony międzynarodowej, a jeszcze nie opuściły kraju¹²⁸.

Przytoczone wydarzenia z ostatnich miesięcy jasno wskazują, że okno Overtona objęło reformę unijnej polityki azylowej. To, czy sprzyjający czas zostanie wykorzystany, zależy od wielu czynników, ale nie ulega wątpliwości, że presja na zmianę dotychczasowych paradygmatów politycznych jest wyjątkowo silna.

¹²⁶ Hellenic Republic Ministry of Migration & Asylum, 10.07.2025, <https://migration.gov.gr/thanos-pleyris-ston-skai-den-tha-anechthoyme-eisvoli-apo-ti-voreia-afriki-telos-stis-paroches-anastoli-asyloy-kai-nea-domi-stin-kriti/>; *Greece Suspends Asylum Applications from North African Migrants Amid EU Inaction*, Greek City Times, 21.07.2025, <https://greekcitytimes.com/2025/07/21/greece-suspends-asylum-applications-north-africa/>.

¹²⁷ *European Court of Human Rights blocks deportation of refugees detained by Greece under unlawful asylum suspension*, RSA, 18.08.2025, <https://rsaegean.org/en/ecthr-blocks-greece-refugee-deportations-asylum-suspension/>

¹²⁸ *Greece Expands Use of Electronic Monitoring Bracelets to Migrants*, Greek City Times, 19.08.2025, <https://greekcitytimes.com/2025/08/19/electronic-monitoring-bracelets-greece-migrants>.



Klub Jagielloński

Klub Jagielloński to niepartyjne stowarzyszenie łączące społeczników, ekspertów, publicystów i naukowców młodego pokolenia działających na rzecz dobra wspólnego. Pracujemy na rzecz sprawnego państwa i podmiotowości obywateli.

Eksperci i współpracownicy Klubu Jagiellońskiego przygotowują opinie, analizy i eseje, które przeczytać można na www.klubjagiellonski.pl i w internetowym czasopiśmie idei „Pressje”. Znaleźć można tam komentarze dotyczące bieżących wydarzeń, ale też tematów, na które brak miejsca w głównym nurcie debaty.

Jeżeli spodobała Ci się niniejsza publikacja, dołącz do grona darczyńców Klubu Jagiellońskiego!

Możliwości wsparcia:

- Bezpośrednia wpłata na konto Klubu Jagiellońskiego:

47 1020 2892 0000 5102 0582 9454 (PKO BP S.A.)

tytułem: „Darowizna na cele statutowe”

- Wpłata w formie darowizny przez stronę www.klubjagiellonski.pl/wesprzyj-nas za pomocą:

- przelewu ze strony banku
- karty płatniczej
- aplikacji BLIK
- portfela elektronicznego

- Przekazanie 1,5% podatku na rzecz Klubu Jagiellońskiego – nr KRS 0000128315

Dziękujemy za Twoje wsparcie!

Zasady współpracy

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego podejmuje współpracę z podmiotami zewnętrznymi w zakresie rzetelnego opracowania zagadnień wskazanych przez instytucje publiczne oraz przedsiębiorców. Podejmowane przez nas działania badawcze oraz tworzone ekspertyzy opierają się na pracy kolegialnej. Łączymy doświadczenia przedstawicieli nauki, administracji oraz biznesu.

Jednocześnie informujemy, że wszelkie działania we współpracy z podmiotami zewnętrznymi muszą być zgodne z „5 zasadami niezależności eksperckiej Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego”:

1. Misyjność

Klub Jagielloński, w tym Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego, prowadzi działalność na rzecz zmiany prawa poprzez uczestnictwo w konsultacjach publicznych, udział w posiedzeniach komisji Sejmu i Senatu, kierowanie petycji do organów władzy publicznej oraz udział w innych formach konsultowania rozwiązań prawnych organizowanych przez instytucje publiczne, polityków i organizacje obywatelskie. Działalność ta ma charakter misyjny, jest prowadzona zgodnie z zasadą prymatu dobra wspólnego i finansowana ze środków własnych stowarzyszenia. Zdecydowana większość publikowanych przez nas materiałów ma charakter misyjny. Każdorazowo, jeżeli materiał powstał we współpracy z partnerem zewnętrznym lub został sfinansowany ze środków innych niż środki własne Klubu Jagiellońskiego, jest to wyraźnie zaznaczone w jego treści.

2. Niezależność

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowana w umowie pomiędzy stronami niezależność badawcza. Nie dopuszczamy sytuacji, w której publikujemy materiał lub opracowujemy analizę pod tezy opracowane „na zewnątrz”.

3. Przejrzystość

Warunkiem podjęcia współpracy doradczej z podmiotami rynkowymi jest zagwarantowanie w umowie pomiędzy stronami pełnej transparentności zasad współpracy. Opracowany we współpracy z zewnętrznym partnerem materiał oznaczony jest na stronie tytułowej nazwą i logo partnera. Informacja o partnerstwie zawarta jest również w ewentualnych materiałach dla mediów.

4. Samoograniczenie

Podjęcie przez stowarzyszenie lub należącą do niego spółkę współpracy z podmiotami rynkowymi w zakresie opracowania analiz, ekspertyz, raportów czy projektów aktów prawnych wyklucza dalsze zaangażowanie Klubu Jagiellońskiego w proces stanowienia prawa w obszarze bezpośrednio związanym z tematem współpracy na co najmniej 12 miesięcy od publikacji materiału powstałego w partnerstwie. Eksperti CAKJ, którzy uczestniczą w procesie stanowienia prawa, a za pośrednictwem CA lub indywidualnie wykonywali zlecenia na zamówienie podmiotów rynkowych, zobowiązani są do uprzedniego, każdorazowego i publicznego przedstawienia tej informacji (np. w stanowisku wysyłanym w ramach konsultacji publicznych lub w informacji do władz odpowiedniej komisji parlamentarnej).

5. Odpowiedzialność

W ramach współpracy z partnerami rynkowymi CAKJ nie pośredniczy w kontaktach pomiędzy ich przedstawicielami a politykami i urzędnikami. Do udziału w spotkaniach promocyjnych i dyskusyjnych wokół materiałów powstałych w partnerstwie z podmiotami rynkowymi, a zawierających rekomendacje legislacyjne, CAKJ nie zaprasza imiennie zawodowych polityków ani urzędników. Klub Jagielloński, w ramach działalności statutowej, organizuje różnego rodzaju debaty, spotkania i seminaria z udziałem przedstawicieli różnych obszarów życia publicznego, w tym osób ze świata biznesu i polityki. Spotkania tego rodzaju, gdy dotyczą zagadnień regulacyjnych i pokrewnych, zawsze mają charakter misyjny i finansowane są wyłącznie ze środków własnych stowarzyszenia.

Klub Jagielloński jest wydawcą aplikacji

Pola. Zabierz ją na zakupy

Po zeskanowaniu kodu kreskowego z dowolnego produktu otrzymasz informacje o firmie, która go wyprodukowała. Pola powie Ci, czy dany producent opiera się na polskim kapitale, prowadzi u nas swoją produkcję, tworzy wykwalifikowane miejsca pracy, jest częścią zagranicznego koncernu.



Aplikacja Pola to nie tylko skaner kodów kreskowych, ale także platforma dyskusji o rozwoju polskich firm, wymiany doświadczeń między przedsiębiorcami i promocji prawdziwie polskich marek. Poniżej prezentujemy ofertę dla firm podzielających ideę patriotyzmu gospodarczego i świadomej konsumpcji.

Działania marketingowe, gwarantujące ekspozycję oferty produktowej



Rozszerzony opis firmy

W opisie Twojej firmy może znaleźć się logotyp i link do strony internetowej.



Zajęcia edukacyjne

Chętnie rozszerzymy wspólnie z Tobą nasze doświadczenie w edukacji młodzieży.



Audyt wewnętrzny

Czy wspierasz polskie firmy? Możemy to sprawdzić analizując wasze zamówienia.

Działania CSRowe, pozwalające budować wizerunek firmy odpowiedzialnej społecznie



Znak towarowy

Daj konsumentom gwarancję polskiego pochodzenia waszych produktów.



Patriotyczny e-commerce

Zapewnienie konsumentom informacji, których poszukują, daje przewagę konkurencyjną.



Statystyki skanowań

Sprawdź, jakie produkty Twojej lub konkurencyjnej firmy był najczęściej skanowany.

Buduj z nami **Klub Przyjaciół Poli!**

Nasz dorobek w organizacji imprez eksperckich



Współorganizacja Forum w Krynicy

Klub Jagielloński współtworzył agendę merytoryczną Forum, zapewniając dobór panelistów i moderatorów w zgodzie z zasadą pluralizmu. Forum w Krynicy to łącznie kilkadziesiąt paneli związanych ze wzmacnianiem bezpieczeństwa narodowego, odporności społecznej oraz pozycji gospodarczej Polski i krajów regionu Europy Środkowo-Wschodniej.



Dyskusje eksperckie w formie okrągłych stołów na temat nowych technologii

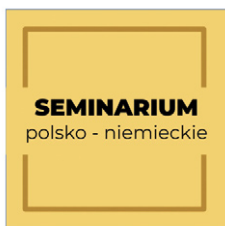
Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego we współpracy z firmą Allegro zorganizowało dwa spotkania w formie okrągłych stołów nt. europejskich regulacji platform internetowych oraz przyszłości gospodarki cyfrowej.



Silny samorząd najlepszym sposobem na wzmocnienie demokracji i sprawności państwa na Bałkanach Zachodnich

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego we współpracy z Ministerstwem Spraw Zagranicznych zorganizowało cykl konferencji w Albanii, Czarnogórze, Serbii i Macedonii Północnej.

Wydarzenie miało na celu promowanie dobrych praktyk w procesie samorządności, decentralizacji i demokracji lokalnej oraz zidentyfikowanie potencjalnych obszarów współpracy dwustronnej miast i gmin regionu.



Centrum vs. peryferie. Podział ważniejszy niż lewica vs. prawica?

23 stycznia 2023 r. w Centrum Konferencyjnym Zielna w Warszawie odbyło się seminarium polsko-niemieckie. Organizatorzy: Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego oraz Hanns Seidel Stiftung.

Spotkanie było poświęcone naturze i konsekwencjom kulturowego podziału, który organizuje wyobraźnię polityczną w wielu państwach, dotyczyło sporu między centrami rozwojowymi a miejscami peryferyjnymi. Celem dyskusji było udzielenie odpowiedzi, jak łagodzić napięcia, aby nie pogłębiać polaryzacji.



Czas na integrację. Wyzwania i szanse dla wsi i rolnictwa w Polsce

28 czerwca 2023 r. Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego we współpracy z Our Common Home zorganizowało konferencję w Centrum Konferencyjnym Zielna.

Podczas seminariów z udziałem ekspertów zidentyfikowano główne wyzwania stojące przed polską wsią i rolnictwem, które zostały opisane w raporcie CAKJ.

Publikacja została zaprezentowana podczas konferencji składającej się z dwóch paneli dyskusyjnych z udziałem polityków, ekspertów i dziennikarzy.



Wymiana poglądów na temat stosunków polsko-ukraińskich

Centrum Analiz Klubu Jagiellońskiego 28–30 września 2021 r. zorganizowało na Zamku Królewskim w Niepołomicach pod Krakowem polsko-ukraiński okrągły stół.

Wydarzenie miało na celu wymianę opinii na temat stosunków polsko-ukraińskich między intelektualistami i ekspertami młodego pokolenia, którzy mają silny wpływ na debatę publiczną w Polsce i na Ukrainie.

Dorobek publikacyjny



Okiełznać podatkowy chaos. Propozycja reformy w duchu jednolitej daniny

W polskim systemie podatkowym istnieje co najmniej siedem różnych sposobów naliczania kosztów uzyskania przychodu z pracy najemnej, pięć sposobów rozliczania dochodów z działalności gospodarczej czy trzy metody opodatkowania rolników. Jak można by zmienić system?



Lokalna półka: czas na realizację

W ostatniej kampanii parlamentarnej „lokalną półkę” obiecywały 4 różne partie. Rządzący obietnicy nie zrealizowali, opozycja – przedstawiła projekt budżący poważne wątpliwości. Czas na nową odsłonę prac, na które oczekują producenci żywności, rolnicy i konsumenci.



Klimat dla mieszkańców. Miejskie plany adaptacji i ich uspołecznienie

Od 11 listopada 2025 r. wszystkie miasta w Polsce liczące co najmniej 20 tys. mieszkańców będą zobowiązane do opracowania i przyjęcia miejskich planów adaptacji do zmian klimatu. Jak władze miast i regionów zabiegają o poparcie społeczne dla realizacji tej polityki?



Jak uregulować wynajem krótkoterminowy? Zacznijmy od 10 złotych opłaty za każdy nocleg

Jak mądrze uregulować wynajem krótkoterminowy, aby dać samorządom skuteczne narzędzia do zarządzania ruchem turystycznym, pomóc mieszkańcom tych ośrodków prowadzić normalne życie, a także zapewnić właścicielom nieruchomości pewność prawa, a turystom – bezpieczne wakacje?



Zatrzymać smartwicę. Badania, regulacje, rekomendacje dotyczące smartfonów w szkołach

Najnowsze badania dowodzą, że smartfony i media społecznościowe niszczą zdrowie psychiczne dzieci i młodzieży, w szczególności dziewczynek. Prezentujemy przegląd stanu badań oraz przedstawiamy rekomendacje w zakresie zakazu lub ograniczenia użycia smartfonów w Polsce.



Patriotyzm gospodarczy AD 2025. Rekomendacje i poradnik świadomego konsumenta

„Produkt polski”, Kod 590, godło promocyjne „Teraz Polska”, certyfikat „Polski ślad”. Czy te i inne oznaczenia mówią, który produkt jest naprawdę polski? Co rząd może w tej kwestii naprawić, aby ułatwiać konsumentom świadomy wybór przed sklepową półką?



Reset 2025. Jak uniknąć kryzysu wyborczego?

Klub Jagielloński proponuje nowelizację Konstytucji RP, która zagwarantuje prawidłowy przebieg stwierdzenia ważności wyboru Prezydenta RP. Niech o ważności wyboru zadecyduje ostatni organ władzy sądowniczej w Polsce, którego skład nie budzi wątpliwości: Trybunał Stanu.



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2024

W tegorocznej edycji serii „Rząd pod lupą” z ocen ekspertów wyłania się pesymistyczny obraz rządu. Liczba ewidentnych sukcesów jest bardzo skromna, a lista zaniedbań znacznie dłuższa.



Rodzina 800+: korekta solidarnościowa

Wychodząc naprzeciw społecznym oczekiwaniom względem programu 800+, proponujemy wprowadzenie dobrowolnego „mechanizmu solidarnościowego” za pośrednictwem którego, środki trafią do najbardziej potrzebujących. Sprawdź pierwszą analizę w ramach nowego cyklu #KonkretKJ.



Czas protekcyjnizmu. Ku strategii suwerenności żywnościowej

Kwestie bezpieczeństwa żywnościowego muszą być traktowane przez polityków tak poważnie, jak bezpieczeństwo militarne czy energetyczne. Raport jest kompleksową opowieścią o kondycji polskiego rolnictwa, wraz ze zbiorem rekomendacji.



NGO pod lupą. Przewodnik po przepisach, badania, postulaty zmian

Największym wyzwaniem dla NGO są finanse. Przedstawiciele stowarzyszeń i fundacji narzekają na system grantowy oraz problemy związane z rachunkowością. Podsumowujemy stan prawny i jego nowelizacje w ostatnich latach, prezentujemy wyniki badań oraz formułujemy postulaty zmian!



Jak zakończyć wojnę na Ukrainie? Scenariusze zakończenia konfliktu

Dla Zachodu preferowanym scenariuszem zakończenia wojny powinno być możliwie jak najszybsze zwycięstwo Ukrainy. W tym wypadku państwa zachodnie nie będą musiały ponosić rosnących kosztów pośrednich konfliktu i ryzykować swoich długoterminowych, strategicznych interesów.



Jest drogo, będzie drożej? Gospodarne państwo odpowiedzialną na ubóstwo energetyczne

Wobec ogromnych wyzwań na odcinku klimatycznym i socjalnym zajęliśmy się kluczowym tematem łączącym obie te dziedziny – ubóstwem energetycznym. Odpowiednie zaprojektowanie instrumentów w ramach zielonej transformacji może trwale pomóc zagrożonym tym zjawiskiem.



Opozycja pod lupą. Ocena legislacyjnej działalności opozycji w latach 2019–2023

Forum parlamentu jest najbardziej naturalnym miejscem do prezentowania własnej wizji kształtowania polityk publicznych przez opozycję, pozbawionej możliwości sprawowania władzy wykonawczej. Jak przedstawiała się legislacyjna aktywność ugrupowań opozycyjnych w kadencji 2019–2023?



Rząd pod lupą. Ranking polityk publicznych 2019–2023

Kontekst drugiej kadencji rządów Prawa i Sprawiedliwości wyznaczyły pandemia, ponadprzeciętnie wysoka inflacja i wojna rosyjsko-ukraińska. Autorzy CAKJ oceniają, jak w tych warunkach przebiegała realizacja polityk publicznych.



Przekleństwo państwa średniego. Polska między Brukselą a Waszyngtonem

Konflikt na linii USA-UE nabrzmiewa od lat. Wobec rewizjonistycznej postawy Rosji i agresywnego podejścia Chin do handlu międzynarodowego to może być ostatnia szansa na zacieśnienie więzów transatlantyckich, aby utrzymać wpływy Zachodu na świecie.

Kontakt w sprawie współpracy:

Paweł Musiałek

Prezes Klubu Jagiellońskiego

tel. 792 302 130

pawel.musialek@klubjagiellonski.pl

www.klubjagiellonski.pl

