

## dr Joanna Markiewicz-Stanny

Autorka jest adiunktem w Katedrze Teorii, Filozofii i Historii Prawa w Instytucie Nauk Prawnych Uniwersytetu Zielonogórskiego, współpracownikiem Centrum Badań nad Prawem Migracyjnym INP PAN (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1842-7243>).

# Nowy Pakt o migracji i azylu – pomiędzy spójnością a fragmentacją prawa

**Słowa kluczowe:** elastyczna solidarność, procedury graniczne, zintegrowane podejście, hybrydyzacja prawa

Artykuł stanowi krytyczną analizę tych mechanizmów Paktu o Migracji i Azylu, które mają zasadniczy wpływ na kształt polityki migracyjnej i azylowej UE. Jego podstawową tezą jest to, że deklarowana przez prawodawcę konwergencja systemu zarządzania migracjami i azylem oraz wprowadzone w związku z tym rozwiązania normatywne prowadzą do głębokiej dekompozycji i braku spójności poszczególnych elementów dorobku prawnego Schengen, Dublin i azylowego. Z tego powodu w artykule pokrótce omówiono najważniejsze zmiany wprowadzone Paktem w stosunku do przepisów już obowiązujących. Wskazano na fundamentalne dla Paktu jako całości postrzeganie azylu i migracji w kategoriach systemowych, jako elementów, które należy traktować w sposób zintegrowany. Założenia te zostały zestawione z obserwowaną hybrydyzacją prawa azylowego i migracyjnego przy jednoczesnej fragmentacji przedmiotu regulacji prawnej.

### 1. Wprowadzenie

Przyjęty przez Radę UE 14.05.2024 r. nowy Pakt o migracji i azylu<sup>1</sup> składa się z ośmiu rozporządzeń i jednej dyrektywy, a jego przepisy znajdą zastosowanie w połowie 2026 r. Na wstępie warto wskazać, że daleko tu do całkowicie nowego podejścia czy też nowego startu zapowiadanego przez Komisję Europejską. Należy raczej pisać o połączeniu „starego” z „nowym”, z zachowaniem wielu elementów dotychczasowego *status quo*<sup>2</sup>, choćby z tego powodu, że na Pakt nie składają się wyłącznie nowe rozwiązania normatywne. Jest to konglomerat zarówno takich aktów prawnych, które rzeczywiście przyjęto po raz pierwszy, jak i takich, które mają charakter nowelizujący.

Niniejszy artykuł nie pretenduje do szczegółowej analizy całej tej rozległej materii. Kluczowe wydaje się spojrzenie całościowe

i wskazanie ogólnych mechanizmów zawartych w Pakcie, mających istotny wpływ na kształt polityki migracyjnej i azylowej UE. Zasadne wydaje się również krótkie omówienie najważniejszych zmian w relacji do przepisów już obowiązujących. Zagadnieniem fundamentalnym dla całego Paktu jest postrzeganie azylu i migracji w kategoriach systemowych i w sposób zintegrowany. Założenia te zostaną zestawione z dającą się zaobserwować hybrydyzacją przepisów prawa azylowego i migracyjnego, która wbrew intencji prawodawcy zamiast do zintegrowania systemu zdaje się prowadzić do jego głębokiej dekompozycji.

Przed przejściem do rozważań merytorycznych konieczne jest zasygnalizowanie, że akty prawne składające się na Pakt zostały przyjęte bez oceny skutków<sup>3</sup>. Komisja posłużyła się w zamian dokumentami roboczymi swoich służb<sup>4</sup>, co w przypadku wniosków prawodawczych w dziedzinie migracji i azylu

1 Jest to nowy Pakt w tym znaczeniu, że jest on swoistym następcą Europejskiego paktu w sprawie imigracji i azylu, przyjętego przez Radę Europejską 15–16.10.2008 r., nr 13440/08, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13440-2008-INIT/pl/pdf/> (dostęp: 4.02.2025 r.).

2 Zob. m.in. E. Karageorgiou, *Guest Note, The New Pact on Migration and Asylum: why Pragmatism Cannot Engender Solidarity*, „Nordic Journal of European Law” 2020/2, s. VII; por. uwagi J. Wessels, *Gaps in Human Rights Law? Detention and Area-Based Restrictions in the Proposed Border Procedures in the EU*, „European Journal of Migration and Law” 2023/3, s. 282–283.

3 Czego wymaga Porozumienie międzyinstytucjonalne pomiędzy Parlamentem Europejskim, Radą Unii Europejskiej a Komisją Europejską z 13.04.2016 r. w sprawie lepszego stanowienia prawa (Dz.Urz. UE L 123, s. 1), pkt III.12–18.

4 Zob. Commission Staff Working Document, Accompanying the document, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC)2003/109 and the proposed Regulation (EU)XXX/XXX [Asylum and Migration Fund] (COM(2020) 610 *final*), SWD(2020) 207 *final*, s. 70.

staje się niepokojącą regułą<sup>5</sup>. Można powiedzieć, że całokształt działań prawodawczych Komisji cechował deficyt w zakresie standardu tworzenia prawa na podstawie dowodów i oceny zebranych danych<sup>6</sup>, a potrzeba przyjęcia niektórych aktów prawnych została w doktrynie zakwestionowana<sup>7</sup>. Nie wiadomo zatem, czy i w jakim stopniu nowe przepisy są dobrą odpowiedzią na dysfunkcje systemu zdiagnozowane przez samą Komisję Europejską<sup>8</sup>.

Pakt nie objął wszystkich elementów polityki migracyjnej i azylowej. W ramach reformy nie przyjęto nowej dyrektywy w zakresie powrotów, a funkcjonowanie agencji europejskich uległo niewielkim zmianom<sup>9</sup>. W tym ostatnim przypadku jest to o tyle uzasadnione, że do przemian o charakterze fundamentalnym doszło już wcześniej. Przekształcenie Europejskiego Urzędu Wsparcia Azylowego (EASO) w Europejską Agencję

ds. Azylu (EUAA) nastąpiło pod koniec 2020 r.<sup>10</sup> Z kolei rozległa nowelizacja rozporządzenia Frontex<sup>11</sup> miała miejsce rok wcześniej.

## 2. Najważniejsze elementy zmian

Całościowa wizja polityki migracyjnej i azylowej została zawarta w rozporządzeniu 2024/1351<sup>12</sup> w sprawie zarządzania azylem i migracją. W ramach części III tego aktu będzie funkcjonował zmieniony system dubliński, do tej pory będący przedmiotem osobnego rozporządzenia nr 604/2013<sup>13</sup>. Pozostano tu przy zasadzie, że państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest pierwsze państwo, do którego dana osoba wjechała (motyw 40, art. 33 ust. 1 rozporządzenia 2024/1351), co oznacza utrzymywanie się dysproporcji w obciążeniu systemów azylowych i migracyjnych poszczególnych państw UE. W związku z tym budząca sprzeciw wielu państw UE koncepcja obowiązkowej relokacji<sup>14</sup> została zastąpiona przez koncepcję obowiązkowej solidarności elastycznej (*flexible solidarity*)<sup>15</sup>. Wpisana jest w nią pewna swoboda co do sposobu realizacji obowiązku solidarności za pomocą trzech rodzajów środków: relokacji, wkładów finansowych oraz alternatywnych środków finansowych w postaci wsparcia kadrowego i rzeczowego (art. 56 ust. 2 lit. a, b, c rozporządzenia 2024/1351). Łączna roczna pula solidarności obejmuje co najmniej 30 tys. relokacji oraz 600 mln euro wkładów finansowych (art. 12 ust. 2 rozporządzenia 2024/1351)<sup>16</sup>.

Uruchomienie mechanizmów solidarnościowych następuje w związku z masowymi przybyciami cudzoziemców o różnym

5 Podobnie było w przypadku przekształcenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1358 z 14.05.2024 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 na potrzeby ochrony porządku publicznego, w sprawie zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818 oraz w sprawie uchylecia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 (Dz.Urz. UE L 2024/1358) – dalej rozporządzenie 2024/1358; dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z 16.12.2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (Dz.Urz. UE L 348, s. 98) – dalej dyrektywa 2008/115/WE; dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26.06.2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (Dz.Urz. UE L 180, s. 60) – dalej dyrektywa 2013/32/UE. Parlament Europejski zlecał w związku z tym zastępcze oceny skutków – zob. K. Eisele i in., *The proposed Return Directive (recast). Substitute Impact Assessment*, 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631727/EPRS\\_STU\(2019\)631727\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631727/EPRS_STU(2019)631727_EN.pdf) (dostęp: 6.02.2025 r.); W. van Ballegoij, K. Eisele, *Asylum procedures at the border. European Implementation Assessment*, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_STU\(2020\)654201](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)654201) (dostęp: 6.02.2025 r.).

6 Por. E. Brouwer i in., *The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum*, Brussels 2021, s. 41; G. Cornelisse, M. Reneman, *Border procedures in the Commission's New Pact on Migration and Asylum: A case of politics outplaying rationality?*, „European Law Journal” 2020/3–4, s. 189; M. den Heijer, *The Pitfalls of Border Procedures*, „Common Market Law Review” 2022/3, s. 641.

7 Zob. kwestię redundancji przepisów dotyczących sytuacji nadzwyczajnych regulowanych w rozporządzeniu Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359 z 14.05.2024 r. w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1147 (Dz.Urz. UE L 2024/1359) – dalej rozporządzenie 2024/1359, w stosunku do przepisów już obowiązujących por. E. Brouwer i in., *The European Commission's...*, s. 137; F. Maiani, *Into the Loop: The Doomed Reform of Dublin and Solidarity in the New Pact* [w:] *Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, red. D. Thym, Baden-Baden 2022, s. 57.

8 Por. Commission Staff Working Document..., s. 69–74, SWD(2020) 207 final.

9 Co zresztą było przedmiotem krytyki doktrynalnej – zob. szerzej A. Pirello, *The European Union Agency for Asylum: Legal Remedies and National Articulations in Composite Procedures*, „European Law Journal” 2024/1–2, s. 1–16; E. Tsourdi, *The New Pact and EU Agencies: A Tale of Two Tracks of Administrative Integration and Unsatisfactory Embedding* [w:] *Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, red. D. Thym, Baden-Baden 2022, s. 113–127.

10 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2303 z 15.12.2021 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010 (Dz.Urz. UE L 468, s. 1) – dalej rozporządzenie 2021/2303.

11 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z 13.11.2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylecia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624 (Dz.Urz. UE L 295, s. 1).

12 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 z 14.05.2024 r. w sprawie zarządzania azylem i migracją, zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 oraz uchylecia rozporządzenia (UE) nr 604/2013 (Dz.Urz. UE L 2024/1351) – dalej rozporządzenie 2024/1351.

13 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.Urz. UE L 180, s. 31).

14 Por. Interparliamentary Committee Meeting organised by the Committee on Civil Liberties, Justice and Home Affairs on the Third Reform of the Common European Asylum System – Up for the Challenge – Summaries of Reasoned Opinions and Contributions of National Parliaments, 28.02.2017, [https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226588/Summaries\\_of\\_reasoned\\_opinions\\_and\\_contributions.pdf](https://www.europarl.europa.eu/cmsdata/226588/Summaries_of_reasoned_opinions_and_contributions.pdf), s. 4–6 (dostęp: 6.02.2025 r.).

15 Warto tu zwrócić uwagę na słuszne spostrzeżenie E. Karageorgiou i G. Nolla, że Pakt jest oparty na niezgodzie i sporze co do kształtu i zakresu solidarności w UE w kontekście migracyjnym – por. *What is Wrong with Solidarity in EU Asylum and Migration Law?*, „Jus Cogens” 2022/4, s. 152.

16 Zgodnie z art. 56 ust. 2 lit. b rozporządzenia 2024/1351 wkłady finansowe 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.

stopniu natężenia. Prawodawca wyróżnił trzy sytuacje: ryzyko presji migracyjnej, presję migracyjną oraz znaczącą sytuację migracyjną. W rozporządzeniu 2024/1351 nie wyjaśnia się, na czym polega ryzyko presji migracyjnej, natomiast pozostałe dwa przypadki zostały zdefiniowane w rozbudowany sposób odpowiednio w jego art. 2 pkt 24<sup>17</sup> oraz 25<sup>18</sup>. Różnica pomiędzy tymi dwoma sytuacjami sprowadza się przede wszystkim do tego, że presja migracyjna oznacza, iż masowe przybycia cudzoziemców stworzyły nieproporcjonalne obowiązki dla systemów azylowych, przyjmowania i migracyjnych, natomiast znacząca sytuacja migracyjna łączy się z osiągnięciem granic zdolności tych systemów, z uwzględnieniem sytuacji obecnej oraz perspektywy poprzedniego roku. Na uwagę zasługuje, że w obu definicjach mowa o trudnościach dla systemów dobrze przygotowanych<sup>19</sup>. Samo wprowadzenie tej przesłanki wydaje się być pożądanym czynnikiem mobilizującym państwa do pracy nad mechanizmami krajowymi, ale „dobre przygotowanie” to zwrot niedookreślony, dający spory margines uznania Komisji Europejskiej, jak też pole do potencjalnych sporów.

Jako środek solidarnościowy drugiego stopnia wprowadzono tzw. kompensacje odpowiedzialności polegające na tym, że odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej jest przenoszona na państwo członkowskie wnoszące wkład, jeśli zobowiązania w zakresie relokacji osiągną określone progi (art. 63 ust. 1 rozporządzenia 2024/1351).

W obszarze azylu jedyną w całym pakiecie dyrektywa 2024/1346<sup>20</sup> w sprawie przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową zastąpi funkcjonującą do tej pory dyrektywę 2013/33<sup>21</sup>. Z kolei rozporządzenie 2024/1347<sup>22</sup> w sprawie norm dotyczących kwalifikowania zajmie miejsce

dyrektywy 2011/95/UE<sup>23</sup>. Na uwagę zasługuje wprowadzenie obowiązku oceny, czy w przypadku osoby wnioskującej o udzielenie ochrony międzynarodowej istnieje alternatywa w zakresie ochrony wewnętrznej, rozumianej jako możliwość legalnego i bezpiecznego udania się do części kraju pochodzenia i nieprzyznawanie w takim przypadku statusu uchodźcy (art. 8 rozporządzenia 2024/1347). Ponadto kwalifikacyjne organy państwa członkowskiego będą miały obowiązek, a nie jak do tej pory możliwość, pozbawienia danej osoby statusu uchodźcy, jeżeli istnieją uzasadnione podstawy, by uznać obywatela państwa trzeciego lub bezpieczeństwa państwa członkowskiego (art. 14 ust. 1 lit. d rozporządzenia 2024/1347). To samo dotyczy skazania prawomocnym wyrokiem sądowym za szczególnie poważne przestępstwo, a osoba skazana stanowi niebezpieczeństwo dla społeczeństwa państwa członkowskiego (art. 14 ust. 1 lit. e rozporządzenia 2024/1347).

Wraz z wprowadzeniem rozporządzenia 2024/1348<sup>24</sup> nastąpiły zmiany w zakresie procedur azylowych. Trudno nie dostrzec istotnego przesunięcia rozwiązań prawodawczych z procedur regularnych na rzecz rozbudowania i rozszerzenia stosowania procedur specjalnych, takich jak procedura przyspieszona czy graniczna procedura azylowa (art. 42–45 rozporządzenia 2024/1348)<sup>25</sup>. Obecnie procedury graniczne są przedmiotem regulacji art. 43 dyrektywy 2013/32/UE i mogą być wprowadzone na granicy lub strefie tranzytowej. Mają one charakter fakultatywny, a w sposób szczegółowy ich funkcjonowanie jest regulowane prawem krajowym. Na dzień dzisiejszy są one stosowane tylko w niektórych państwach UE, natomiast ogólną stałą tendencją obserwowaną jest wzrost liczby przypadków rozpatrywania wniosków azylowych na granicy<sup>26</sup>.

Jedynie z pozoru całkowitym *novum* jest rozporządzenie 2024/1356<sup>27</sup> w sprawie kontroli przesiewowej, wprowadzające jednolite kontrole stanu zdrowia, tożsamości i bezpieczeństwa wszystkich cudzoziemców nielegalnie przekraczających zewnętrzne granice UE<sup>28</sup>. Niewątpliwie w porządku prawnym

17 Presja migracyjna oznacza sytuację spowodowaną przybywaniem do danego państwa obywateli państw trzecich lub bezpieczeństwa państw w takiej liczbie, że stwarza to nieproporcjonalne obowiązki dla państwa członkowskiego, nawet jeśli jego system azylowy lub migracyjny jest dobrze przygotowany, i konieczne jest natychmiastowe działanie. W przepisie tym wskazano, że chodzi także o sytuacje, kiedy ze względu na uwarunkowania geograficzne do danego państwa przybywa duża liczba obywateli państw trzecich lub bezpieczeństwa państw lub występuje ryzyko takiego przybycia. Dotyczy to napływu cudzoziemców wynikającego z powtarzających się sprowadzeń na ląd w następstwie operacji poszukiwawczo-ratowniczych lub z niedozwolonego ich przemieszczania się między państwami członkowskimi.

18 Znacząca sytuacja migracyjna jest definiowana jako odmienna od presji migracyjnej i w której skumulowany efekt obecnych i poprzednich rocznych przybyć obywateli państw trzecich lub bezpieczeństwa państw prowadzi do osiągnięcia granic zdolności przez dobrze przygotowany system azylowy, system przyjmowania i system migracyjny.

19 Ten element jest obecny także w art. 1 ust. 4 lit. a rozporządzenia 2024/1359, który definiuje wyjątkową sytuację masowych przybyć.

20 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1346 z 14.05.2024 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (Dz.Urz. UE L 2024/1346, s. 1) – dalej dyrektywa 2024/1346.

21 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z 26.06.2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (Dz.Urz. UE L 180, s. 96) – dalej dyrektywa 2013/33/UE.

22 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347 z 14.05.2024 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpieczeństwa państw 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/UE (Dz.Urz. UE L 2024/1347) – dalej rozporządzenie 2024/1347.

23 Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z 13.12.2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpieczeństwa państw jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz.Urz. UE L 337, s. 9).

24 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1348 z 14.05.2024 r. w sprawie ustanowienia wspólnej procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylenia dyrektywy 2013/32/UE (Dz.Urz. UE L 2024/1348) – dalej rozporządzenie 2024/1348.

25 Szczegółowy komentarz zob. ECRE, *ECRE Comments on the Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU*, 2024, s. 67–78, [https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/11/ECRE\\_Comments\\_Asylum-Procedures-Regulation.pdf](https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/11/ECRE_Comments_Asylum-Procedures-Regulation.pdf) (dostęp: 6.02.2025 r.).

26 Por. FRA, *Update of the 2016 Opinion of the European Union Agency for Fundamental Rights on fundamental rights in the 'hotspots' set up in Greece and Italy*, 2019, [https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra\\_upload/fra-2019-opinion-hotspots-update-03-2019\\_en.pdf](https://fra.europa.eu/sites/default/files/fra_upload/fra-2019-opinion-hotspots-update-03-2019_en.pdf), s. 18 (dostęp: 6.12.2025 r.).

27 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1356 z 14.05.2024 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) 2019/817 (Dz.Urz. UE L 2024/1356) – dalej rozporządzenie 2024/1356.

28 Zob. art. 5 ust. 2 rozporządzenia 2024/1356 ustanawiającego kontrole na granicy zewnętrznej, które zgodnie z art. 8 ust. 3 mają trwać 7 dni, oraz art. 7 ustanawiający kontrole na terytorium mające stosownie do art. 8 ust. 4 trwać do 3 dni.

UE do tej pory nie było instrumentu dotyczącego screeningu przeprowadzanego przed wjazdem. Niemniej jednak przyjęte w nim rozwiązania w zakresie ustalania lub weryfikacji tożsamości, screeningu bezpieczeństwa oraz zdrowia przynajmniej częściowo są osadzone w przepisach wcześniej obowiązujących<sup>29</sup> lub też w praktyce państw<sup>30</sup>. Natomiast faktyczną nowością jest rezultat kontroli przesiewowych<sup>31</sup> – zakwalifikowanie cudzoziemca do jednej z właściwych procedur: granicznej procedury azylowej, zwykłej procedury azylowej lub granicznej procedury powrotowej. Graniczna procedura azylowa oraz zwykła procedura azylowa są przedmiotem przepisów wspomnianego już rozporządzenia 2024/1348. Natomiast graniczna procedura powrotowa jest umiejscowiona w rozporządzeniu 2024/1349<sup>32</sup> i ma zastosowanie do osób, które ubiegały się o ochronę międzynarodową w azylowej procedurze granicznej, a ich wniosek został odrzucony (art. 1 ust. 1)<sup>33</sup>. Cechą wspólną wszystkich trzech procedur granicznych – przesiewowej, azylowej oraz powrotowej – jest brak zezwolenia na wjazd cudzoziemca na terytorium państwa. Powstała tym samym fikcja braku wjazdu, nawet jeśli dana osoba fizycznie na nim się znajduje<sup>34</sup>. W doktrynie słusznie wskazuje się, że jest to trik legislacyjny, którego celem jest obejście zobowiązań w zakresie praw człowieka, przede wszystkim w celu uczynienia detencji powszechną regułą i zamknięcia migrantów w obozach<sup>35</sup>.

Wśród całkowicie nowych aktów normatywnych wymienić należy rozporządzenie 2024/1350<sup>36</sup> ustanawiające ramy przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych oraz

rozporządzenie 2024/1359. W tym ostatnim przypadku celem prawodawcy było stworzenie specyficznych reguł poszerzających zakres pomocy i szybsze uruchamianie mechanizmów reagowania niż te, które wynikają z rozporządzenia 2024/1351<sup>37</sup>. W rozporządzeniu 2024/1359 przewidziano trzy sytuacje nadzwyczajne: dwie z nich nazwano sytuacjami kryzysowymi, którymi są: wyjątkowa sytuacja masowych przybyć obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz sytuacja instrumentalizacji (określanych jako sytuacje kryzysowe). Trzeci rodzaj to sytuacja spowodowana działaniem siły wyższej (art. 1 ust. 5). W związku z sytuacjami nadzwyczajnymi funkcjonują dwa zasadnicze obszary regulacji: wzmocnione mechanizmy solidarnościowe pomiędzy państwami członkowskimi oraz reżim odstępstw, który określa przesłanki dopuszczalności derogacji niektórych przepisów procedur udzielania ochrony międzynarodowej, odstępstwa od stosowania azylowej procedury granicznej lub wręcz przeciwnie – rozszerzenie jej zastosowania<sup>38</sup>.

Z kolei rozporządzenie 2024/1358 przekształca Eurodac we wspólną europejską bazę danych w celu wspierania polityki UE w zakresie azylu, przesiedleń i nielegalnej migracji<sup>39</sup>. W zmienionym rozporządzeniu wzrosła nie tylko liczba pozyskiwanych danych, a ich katalog daleko wykracza poza odciski palców, lecz także dodano kategorie osób, których dane należy przechowywać zwłaszcza w związku z mechanizmami relokacji i przeniesienia odpowiedzialności przyjętymi w ramach rozporządzenia 2024/1351. Poszerzono również listę przesłanek dopuszczalności udostępniania bazy organom wymiaru sprawiedliwości, a dostęp do niej stał się dla tych podmiotów łatwiejszy<sup>40</sup>. Ponadto Eurodac ma być narzędziem interoperacyjnym, łączącym dane z kilku baz<sup>41</sup>.

### 3. Zintegrowanie systemu, synergia i konwergencja

We wprowadzanych zmianach na pierwszy plan wysuwa się intencja, aby polityce azylowej i migracyjnej nadać na poziomie prawa wtórnego charakter systemowy<sup>42</sup>. Cały Pakt oparty został na czterech filarach: silnych granicach zewnętrznych,

29 Por. art. 8 ust. 3 lit. a pkt vi oraz lit. g rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z 9.03.2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen) (Dz.Ur. UE L 77, s. 1); art. 13 dyrektywy 2013/33/UE; KE, *Covid-19. Wytyczne dotyczące środków zarządzania granicami w celu ochrony zdrowia i zapewnienia dostępności towarów i usług podstawowych* (Dz.Ur. UE C 861 z 2020 r., s. 1); komunikat Komisji COVID-19: Wskazówki dotyczące wdrażania odpowiednich przepisów UE w dziedzinie azylu, procedur powrotu oraz przesiedleń (Dz.Ur. UE C 126 z 2020 r., s. 12).

30 Por. systematyczny screening zdrowia prowadzony na granicach morskich przez państwa w wyniku akcji ratowniczych na morzu rekomendowany przez KE – Commission Staff Working Document, *Best practices on the implementation of the hotspot approach accompanying the document report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Progress report on the European Agenda on migration*, COM(2017) 669 final, SWD(2017) 372 final, 15.11.2017, pkt 6.

31 Por. L. Jakulevičienė, *Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact: A Paradigm Shift for Asylum, Return and Detention Policies?* [w:] *Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, red. D. Thym, Baden-Baden 2022, s. 82.

32 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1349 z 14.05.2024 r. w sprawie ustanowienia powrotowej procedury granicznej i zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1148 (Dz.Ur. UE L 2024/1349) – dalej rozporządzenie 2024/1349.

33 Zob. krytyczne uwagi I. Majcher, *The EU return system under the Pact on Migration and Asylum: A case of tipped interinstitutional balance?*, „European Law Journal” 2020/3–4, s. 216–221.

34 Por. art. 43 ust. 1 rozporządzenia 2024/1348; art. 4 ust. 1 rozporządzenia 2024/1349 oraz art. 6 rozporządzenia 2024/1356. Zob. szerzej J.P. Cassarino, L. Marin, *The Pact on Migration and Asylum: Turning the European Territory into a non-territory?*, „European Journal of Migration and Law” 2022/1, s. 1–26.

35 Por. J. Wessel, *Gaps in Human Rights Law?*, s. 278.

36 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1350 z 14.05.2024 r. ustanawiające unijne ramy przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1147, (Dz.Ur. UE L 2024/1350) – dalej rozporządzenie 2024/1350.

37 Por. Wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu, COM(2020) 613 final, s. 5.

38 Bardzo przejrzyste i szczegółowo odstępstwa te są omówione w: ECRE, *ECRE comments on the regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis and force majeure in the field of migration and asylum and amending regulation (EU) 2021/1147*, 2024, [https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/05/ECRE\\_Comments\\_Crisis-and-Force-Majeure-Regulation.pdf](https://ecre.org/wp-content/uploads/2024/05/ECRE_Comments_Crisis-and-Force-Majeure-Regulation.pdf), s. 33–49 (dostęp: 6.02.2025 r.).

39 Zmieniony wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją] i rozporządzenia (UE) XXX/XXX [Rozporządzenie w sprawie przesiedleń] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego oraz zmieniające rozporządzenia (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818, COM(2020) 614 final, s. 3.

40 Por. E. Brouwer i in., *The European Commission's...*, s. 86.

41 Por. motywy 13–16 rozporządzenia 2024/1358.

42 Por. A. Doliwa-Klepacka, *The New Pact on Migration and Asylum as a Response to Current Migration Challenges: Selected Issues*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2021/1, s. 14–16.

szybkich i skutecznych procedurach, skutecznym systemie odpowiedzialności i solidarności oraz uwzględnianiu kwestii migracji w partnerstwach międzynarodowych. W zamierzeniu Komisji Europejskiej miał on przynieść bardziej wydajny, płynny i zharmonizowany system zarządzania migracjami<sup>43</sup>. Słowami kluczowymi są: spójność, kompleksowość podejścia, zintegrowanie i synergia. W założeniach projektodawców Pakt o migracji i azylu „wyznacza nowy kierunek polityki w dziedzinie migracji, opartej na kompleksowym podejściu do zarządzania migracją”<sup>44</sup>. Zgodnie z motywem 2 rozporządzenia 2024/1351 podejście to łączy elementy wewnętrzne oraz zewnętrzne i ma być zrealizowane przez określenie wspólnych ram działań Unii i państw członkowskich. Punktem odniesienia dla tych ram jest podtrzymywanie i rozwijanie zasady solidarności<sup>45</sup> oraz sprawiedliwego podziału odpowiedzialności zgodnie z art. 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej<sup>46</sup> jako nadrzędnych reguł, które mają zastosowanie do zarządzania migracją w ujęciu całościowym<sup>47</sup>. Konsekwencją deklarowanej spójności oraz zintegrowania wydaje się być zdecydowana przewaga rozporządzeń przyjętych nawet w obszarach dotychczas objętych dyrektywami.

Kompleksowość podejścia do zarządzania azylem i migracją znajduje odzwierciedlenie w obowiązku tworzenia dokumentów o charakterze strategicznym na poziomie krajowym<sup>48</sup> oraz unijnym, w formie pięcioletniej europejskiej strategii zarządzania azylem i migracją<sup>49</sup>. Obok tych instrumentów przewiduje się funkcjonowanie unijnego mechanizmu na potrzeby zapewnienia gotowości i zarządzania kryzysami związanymi z migracją<sup>50</sup>.

W przepisach Paktu wspomniane kryzysy zostały potraktowane już jako stały element funkcjonowania państw oraz UE. Poza mechanizmami solidarnościowymi i derogacyjnymi zawartymi w rozporządzeniu 2024/1351 oraz rozporządzeniu 2024/1359 na poziomie strategii krajowych należy uwzględnić środki zapobiegawcze w celu zmniejszenia ryzyka presji migracyjnej oraz planowanie kryzysowe (art. 7 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2024/1351). Z kolei art. 32 ust. 1 dyrektywy 2024/1346 stanowi, że każde państwo członkowskie opracuje plan kryzysowy, z określeniem środków w zakresie przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w przypadku nieproporcjonalnego napływu takich osób, w tym małoletnich

bez opieki. Plany te mają zostać opracowane na podstawie wzoru przygotowanego przez EUAA i dostarczone agencji do 12.04.2025 r.

Trzeba wspomnieć także, że art. 8 ust. 1 rozporządzenia 2024/1350 nakłada na Radę obowiązek przyjęcia dwuletniego unijnego planu przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych.

W perspektywie krótkoterminowej zarządzanie migracją jest zorganizowane w cyklu rocznym, który rozpoczyna się przyjęciem przez Komisję europejskiego corocznego sprawozdania dotyczącego azylu i migracji do 15 października oraz przedstawianiem strategicznego przeglądu sytuacji (art. 9 rozporządzenia 2024/1351).

Na uwagę zasługuje także zorganizowanie obowiązków państw oraz instytucji UE, które zakłada, że proces decyzyjny ma się opierać na możliwie pełnej wiedzy na temat procesów migracyjnych zachodzących w samej UE i na jej granicach zewnętrznych oraz sytuacji w państwach trzecich, które je determinują<sup>51</sup>. Wcześniej zbieranie informacji i monitorowanie były obecne i wpisane choćby w kompetencje EUAA<sup>52</sup>. W przypadku przepisów Paktu chodzi jednak o obowiązek ich uwzględnienia w stosownych decyzjach wykonawczych Komisji, aktach wykonawczych Rady<sup>53</sup> oraz przez same państwa członkowskie<sup>54</sup>. To dążenie do jak najwyższego poziomu wiedzy i opierania procesu decyzyjnego na rzetelnych danych nie jest jednak konsekwentne. Z niektórych przepisów Paktu wynika, że informacje będące podstawą podejmowania decyzji będą pochodzić niemal wyłącznie od państw członkowskich<sup>55</sup>.

#### 4. Hybrydyzacja przepisów w zakresie azylu i migracji

Z przyjętą kompleksowością podejścia związana jest tendencja do łączenia elementów z zakresu ochrony międzynarodowej z polityką migracyjną. Kluczowym wyrażeniem, które w intencji prawodawcy determinuje relację pomiędzy tymi obszarami regulacji, zdaje się być „zapewnienie spójności” (art. 3 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2024/1351). Zgodnie z art. 4 rozporządzenia 2024/1351 spójność tę m.in. mają zapewniać: „skuteczne zarządzanie granicami zewnętrznymi” (art. 4 lit. b); szybki i „skuteczny dostęp do skutecznej i sprawiedliwej procedury ochrony międzynarodowej” (art. 4 lit. d); „dostęp do odpowiednich warunków przyjmowania” (art. 4 lit. g); „skuteczne zarządzanie powrotami” (art. 4 lit. h). Trudno w tym kontekście

43 Por. Commission Staff Working Document..., SWD(2020) 207 final, s. 70.

44 Wniosek: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady wprowadzające kontrolę przesiewową obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmieniające rozporządzenia (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817, COM(2020) 612 final, s. 1.

45 Solidarność jest tu rozumiana jako wspomaganie państw szczególnie obciążonych liczbą wjazdów, natomiast odpowiedzialność definiuje się jako pomoc i zapobieganie wtórnym ruchom migracyjnym.

46 Wersja skonsolidowana Dz.Urz. UE C 202 z 2016 r., s. 47 – dalej TFUE.

47 Projekt..., s. 1, COM(2020) 612 final.

48 Por. motyw 9, art. 7 rozporządzenia 2024/1351.

49 Strategia jest przyjmowana przez Komisję po konsultacji z państwami członkowskimi, a jej celem jest spójne wdrożenie strategii krajowych na poziomie Unii – motyw 11 i art. 8 ust. 1 rozporządzenia 2024/1351. Nie ma ona charakteru wiążącego. Zgodnie z tymi przepisami pierwsza strategia ma być przyjęta 12.12.2025 r.

50 Skład i sposób funkcjonowania unijnego mechanizmu określa zalecenie Komisji (UE) 2020/1366 z 23.09.2020 r. w sprawie unijnego mechanizmu na potrzeby zapewnienia gotowości i zarządzania kryzysami związanymi z migracją (plan gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego) (Dz.Urz. UE L 317, s. 26). Posiedzenie mechanizmu ma być zwoływane przez Komisję w pierwszej połowie lipca każdego roku (art. 9 ust. 8 rozporządzenia 2024/1351).

51 Zob. motyw 10 oraz 12, art. 7 ust. 1 lit. c, art. 9 ust. 3 lit. e rozporządzenia 2024/1351.

52 Zgodnie z art. 14 ust. 1 rozporządzenia 2021/2303 EUAA w ścisłej współpracy z Komisją opracowuje mechanizm monitorowania do celów monitorowania pod względem operacyjnym i technicznym stosowania WESA, aby zapobiegać ewentualnym nieprawidłowościom w systemach azylowych i systemach przyjmowania w państwach członkowskich lub identyfikować je, a także by ocenić ich zdolność i gotowość.

53 Por. np. art. 8 ust. 2 rozporządzenia 2024/1350 nakładający na Radę i Komisję obowiązek wzięcia pod uwagę wyników posiedzeń Komitetu Wysokiego Szczebla ds. Przesiedleń i Przyjmowania ze Względów Humanitarnych oraz dokumentu UNHCR pt. „Prognoza globalnych potrzeb w zakresie przesiedleń” w zakresie przygotowania dwuletniego planu przesiedleń.

54 Por. art. 7 ust. 1 lit. c rozporządzenia 2024/1351, zgodnie z którym strategię krajowe mają zawierać informacje, w jaki sposób uwzględniono wyniki monitorowania przeprowadzonego przez EUAA oraz Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

55 Na przykład dotyczy to stwierdzenia istnienia sytuacji nadzwyczajnej – zob. art. 2, art. 3 ust. 5 rozporządzenia 2024/1359.

nie zauważyć, jak często prawodawca europejski używa słowa „skuteczność”, które w samym tylko rozporządzeniu 2024/1351 występuje około 70 razy. Oczywiście niekiedy użycie tego słowa ma sens i uzasadnienie. Wydaje się jednak, że w tym przypadku prawodawca usiłował niejako „zadekretować” działanie norm w praktyce, dając wyraz przekonaniu, że skuteczność prawa jest uwarunkowana wyłącznie brzmieniem tekstu aktu prawnego.

W art. 4–8 zawartych w części II rozporządzenia 2024/1351 niewątpliwie doszło do połączenia w jednym akcie prawnym obszarów unijnego dorobku, które mają różną charakterystykę, cel i zróżnicowany krąg państw nimi związanych. W doktrynie słusznie zwraca się uwagę, że konsekwencją takich działań może być niespójność wewnętrzna każdej z tych polityk z osobna<sup>56</sup>. Prawodawca powinien tu działać ostrożnie. Rozporządzenie nr 604/2013, kodeks graniczny Schengen i dyrektywa 2008/115/WE, aczkolwiek są objęte zakresem tytułu V TFUE, dotyczącego przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, nie mają tej samej podstawy prawnej, co wskazuje, że kontekst i cele rzeczonych trzech aktów nie są dokładnie tożsame<sup>57</sup>. Z pozoru wielka szkoda się nie stała, skoro w rozporządzeniu 2024/1351 chodzi o „zarządzanie” azylem i migracją, są to przepisy ogólne, a szczegółowe kwestie nadal są regulowane w poszczególnych, osobnych aktach prawnych. Niemniej jednak jest to tylko jeden z przejawów tendencji do hybrydyzacji prawa azylowego i migracyjnego<sup>58</sup>.

Intencją prawodawcy było stworzenie za pomocą Paktu płynnego powiązania pomiędzy różnymi procedurami w zakresie migracji i azylu począwszy od nowego etapu przed wjazdem, skończywszy na ostatecznej decyzji w sprawie udzielenia ochrony międzynarodowej<sup>59</sup>. Wskazywano również na konieczność zwiększenia synergii między kontrolami na granicach zewnętrznych, procedurami azylowymi i procedurami powrotu<sup>60</sup>. Ten hybrydowy system został pomyślany jako odpowiedź na wzrost mieszanych przepływów migracyjnych w UE. Trzeba jednak zaznaczyć, że w literaturze kwestionuje się słuszność ustalenia, iż taki wzrost w ogóle nastąpił<sup>61</sup>.

Na podstawie takiego założenia został zbudowany reżim zintegrowanych kontroli granicznych, które zawierają elementy prawa azylowego i dorobku prawnego Schengen<sup>62</sup>. Są one przedmiotem trzech różnych aktów normatywnych, przy czym ich stosowanie wymaga także uwzględniania sytuacji kryzysowych, o których mowa w rozporządzeniu 2024/1359<sup>63</sup>. Pierwszym

etapem procedur granicznych są kontrole przesiewowe. Jak wspomniano, są one regulowane rozporządzeniem 2024/1356 i mają podstawę prawną zarówno w art. 78 ust. 2 lit. e TFUE, dotyczącym kwestii ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku, jak i w art. 79 ust. 2 lit. a, b i c TFUE, dotyczącym polityki imigracyjnej. Ponadto regulacje te są tak skonstruowane, że pozostają w ścisłym związku z sytuacją osób poszukujących ochrony międzynarodowej, skoro celem podstawowym screeningu jest identyfikacja na jak najwcześniejszym etapie osób, które prawdopodobnie nie otrzymają ochrony w UE<sup>64</sup>. J. Vedsted-Hansen bardzo słusznie zauważa, że to myślenie zasada się na założeniu, iż prawidłowa ocena sytuacji osób znajdujących się na granicy UE jest możliwa niemal od razu<sup>65</sup>. Ze względu na kilkudniowe okresy przewidziane na przeprowadzenie screeningu takie założenie wydaje się karkołomne. Rozwiązania te prawdopodobnie będą skutkowały zawężaniem i obniżaniem poziomu ochrony międzynarodowej oraz pogłębianiem się zjawiska „znikania” uchodźców z systemu<sup>66</sup>.

Trzeba również wziąć pod uwagę działanie tych norm. Osoby poddane screeningowi, które złożyły wniosek o udzielenie ochrony, mają być traktowane jako *asylum seekers*<sup>67</sup>, ale ewentualne uruchomienie procedury nastąpi dopiero po zakończeniu kontroli przesiewowej (art. 18 ust. 2 rozporządzenia 2024/1356). Wobec tego pytaniem zasadniczym pozostaje, czy organy kontroli przesiewowej w państwach członkowskich w praktyce nie będą traktowały takich osób tak samo jak cudzoziemców w sytuacji nieregularnej<sup>68</sup>. Jest to prawdopodobne z tego względu, że wszystkie osoby poddawane screeningowi mają „pozostawać do dyspozycji organów państw członkowskich”<sup>69</sup>. Oznacza to albo zastosowanie ograniczeń wolności w poruszaniu się, albo pozbawienie wolności, o czym będą decydowały przepisy krajowe (art. 6, art. 7 ust. 1 rozporządzenia 2024/1356). Screening jest obowiązkowy, w związku z czym należy się spodziewać kumulacji w jednym miejscu dużych grup cudzoziemców w celu identyfikacji znanej już z *hot spotów*<sup>70</sup>, a państwa będą stosowały tu głównie środki detencyjne<sup>71</sup>.

64 Projekt..., s. 1, COM(2020) 612 final.

65 Por. J. Vedsted-Hansen, *Border Procedure on Asylum and Return: Closing the Control Gap by Restricting Access to Protection? [w:] Reforming the common European asylum system: opportunities, pitfalls, and downsides of the commission proposals for a new pact on migration and asylum*, red. D. Thym, Baden-Baden 2022, s. 101.

66 Por. J.-F. Durieux, *The Vanishing Refugee: how EU asylum law blurs the specificity of refugee protection [w:] The Global Reach of European Refugee Law*, red. H. Lambert, J. McAdam, M. Fullerton, Cambridge 2013, s. 225–257; M. Mouzourakis, *More laws, less law: The European Union's New Pact on Migration and Asylum and the fragmentation of 'asylum seeker' status*, „European Law Journal” 2020/3–4, s. 171–180.

67 Por. art. 4 rozporządzenia 2024/1356.

68 Por. J. Vedsted-Hansen, *Border Procedure...*, s. 111; L. Jakulevičienė, *Pre-Screening...*, s. 83–84.

69 W art. 8 rozporządzenia 2024/1356 jest mowa o dowolnych, właściwych i odpowiednich miejscach wyznaczonych przez każde państwo członkowskie, co do zasady znajdujących się na granicach zewnętrznych lub w ich pobliżu lub, alternatywnie, w innych miejscach na jego terytorium.

70 Por. L. Jakulevičienė, *Pre-Screening...*, s. 82; G. Campesi, *Normalising 'the hotspot approach?' An analysis of the Commission's Most Recent Proposals [w:] 20 years anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation dynamics of the EU area of freedom, security and justice*, red. S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes, Florence 2020, s. 93–104.

71 Zob. M. Gerbaudo, *The European Commission's Instrumentalization Strategy: Normalising Border Procedures and De Facto Detention*, „European Papers” 2022/2, s. 615. Jeśli dojdzie do detencji, w przypadku *asylum seekers* należy stosować art. 10–13 dyrektywy 2024/1346, zaś w przypadku pozostałych cudzoziemców art. 15–17 dyrektywy 2008/115/WE.

56 Por. E. Brouwer i in., *The European Commission's...*, s. 115; zob. szerzej na temat niespójności prawa UE R. McCreia, *Forward or Back: The Future of European Integration and the Impossibility of the Status Quo*, „European Law Journal” 2017/1–2, s. 66 i n.

57 Por. opinia rzecznika generalnego z 8.06.2017 r., C-490/16, A.S. przeciwko Republice Słowenii i C-646/16, Jafari przeciwko Bundesamt für Fremdenwesen und Asyl, EU:C:2017:443, pkt 138; TS podzielił to rozumowanie w późniejszym wyroku z 26.07.2017 r., C-490/16, A.S. przeciwko Republice Słowenii, EU:C:2017:585, pkt 69–72.

58 Posługuję się tutaj definicją hybrydyzacji zaproponowaną przez C. Nowak, *Przeszczepy prawa jako instrument hybrydyzacji prawa*, „Studia Prawnicze” 2014/3, s. 5; szerzej zob. A. Doczekalska, *Język prawny w tworzeniu i transpozycji prawa UE. Procesy hybrydyzacji*, Warszawa 2021, *passim*.

59 Projekt..., s. 6, COM(2020) 612 final.

60 Projekt..., s. 11, COM(2020) 612 final.

61 Por. E. Brouwer i in., *The European Commission's...*, s. 41.

62 Podstawą prawną dla wprowadzenia powrotowych procedur granicznych w rozporządzeniu 2024/1349 jest art. 77 ust. 2 oraz art. 79 ust. 2 lit. c TFUE.

63 Por. art. 1 ust. 1 rozporządzenia 2024/1349, w którym czytamy, że ustanawia się w nim tymczasowe przepisy szczegółowe dotyczące powrotowej procedury granicznej w sytuacjach kryzysowych określonych w art. 1 ust. 4 rozporządzenia 2024/1359.

W art. 37 rozporządzeniu 2024/1348 prawodawca połączył bezpośrednio procedury azylowe z powrotowymi. W przypadku gdy wniosek zostanie odrzucony jako niedopuszczalny, bezzasadny lub oczywiście bezzasadny, zarówno w odniesieniu do statusu uchodźcy, jak i do statusu ochrony uzupełniającej, albo jako wycofany w sposób dorozumiany lub wyraźny, państwa członkowskie wydają decyzję nakazującą powrót zgodną z dyrektywą 2008/115/WE i zgodnie z zasadą *non-refoulement*. W tym miejscu z kolei należałoby zapytać o spójność przepisów UE z układem kompetencji organów działających w poszczególnych państwach członkowskich. Z przeprowadzonych analiz wynika, że tylko w niektórych z nich decyzja o zobowiązaniu do powrotu może być wydana przez ten sam organ, co decyzja w sprawie wniosku azylowego<sup>72</sup>. Oczywiście z przepisu tego nie wynika wprost, że musi to być ten sam podmiot, ale celem prawodawcy było tutaj przyspieszenie procesów decyzyjnych i z tego punktu widzenia najlepiej byłoby, gdyby to jeden organ wydawał obie decyzje.

Podobnym przypadkiem „mieszania” różnej materii normatywnej w jednym przepisie jest art. 2 pkt 22 rozporządzenia 2024/1351, zgodnie z którym 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. Ze względu na to, że dochodzi tu do połączenia kwestii azylowych z dublińskimi, służby prawne Rady zalecały, aby relokacja osób korzystających już z ochrony raczej została włączona do rozporządzenia 2024/1347, ale ostatecznie tego nie uczyniono<sup>73</sup>.

Specyficzna mieszanka norm prawnych powstaje również w sytuacjach kryzysowych. W rozporządzeniu 2024/1359 wprowadza się odstępstwa w obszarze dorobku azylowego, dorobku dublińskiego oraz dorobku prawnego Schengen<sup>74</sup>. Wydłużono w nim termin rejestracji wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej z maksimum pięciu dni<sup>75</sup> do czterech tygodni od daty wystąpienia z wnioskiem (art. 10 ust. 1 rozporządzenia 2024/1359). Co prawda zgodnie z art. 10 ust. 5 opóźnienia w rejestracji wniosku nie mogą mieć wpływu na dostęp do praw wynikających z warunków przyjmowania<sup>76</sup> i praw wynikających z rozporządzenia 2024/1348, ale w praktyce to jest właśnie moment najbardziej niewralgiczny w całym procesie azylowym<sup>77</sup>.

We wszystkich trzech sytuacjach objętych rozporządzeniem 2024/1359 azylowa procedura graniczna – trwająca do 12 tygodni zgodnie z art. 51 ust. 2 rozporządzenia 2024/1348

– może zostać wydłużona o dodatkowy okres sześciu tygodni (art. 11 ust. 1 rozporządzenia 2024/1359)<sup>78</sup>. Pozostałe przesłanki odstępstw są już zróżnicowane stosownie do rodzaju sytuacji nadzwyczajnej i dotyczą obowiązku stosowania azylowej procedury granicznej<sup>79</sup>, przedłużenia terminów dotyczących wniosków o przejście, powiadomień o wtórnym przejściu i przekazaniu (art. 12 rozporządzenia 2024/1359)<sup>80</sup> oraz odstępstwa od obowiązku wtórnego przejścia (art. 13 rozporządzenia 2024/1359). W sytuacjach wskazanych w rozporządzeniu 2024/1349 dopuszczalne staje się stosowanie dłuższych okresów detencji w ramach powrotowej procedury granicznej<sup>81</sup>.

Nie sposób też nie wspomnieć o nowym kształcie normatywnym Eurodac, który jak stwierdził Europejski Inspektor Danych Osobowych, zaciera granice między różnymi obszarami polityki azylowej, migracyjnej, współpracy policyjnej, bezpieczeństwa wewnętrznego i wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych<sup>82</sup>.

Omawiane tutaj zintegrowane podejście jest oceniane krytycznie jako podważające podstawowe podziały kompetencyjne w państwach członkowskich, a jednocześnie dające swoiste pierwszeństwo organom właściwym w sprawach polityki migracyjnej przed podmiotami odpowiedzialnymi za rozpatrywanie wniosków azylowych<sup>83</sup>. Procedury ochrony międzynarodowej stają się jedynie częścią szeroko rozumianego zarządzania migracją, gdzie na pierwszym miejscu stawia się raczej kwestie bezpieczeństwa<sup>84</sup>. Wydaje się jednak, że to nie jest wyłącznie „brukselska” idea, lecz raczej jedynie efekt procesów, które od dość dawna są obserwowane w polityce migracyjnej samych państw członkowskich.

Należy podkreślić, że bynajmniej nie wyklucza to dyskusji nad zasadnością utrzymywania dotychczasowego rozdziału pomiędzy dorobkiem Schengen a dorobkiem Dublin.

Trzeba też dostrzegać, że traktowanie uchodźstwa i migracji nieregularnej jako odrębnych przedmiotów regulacji prawnej było krytykowane właśnie w kontekście mieszanych przepływów migracyjnych, jako nieodpowiadające rzeczywistości i demonizujące osoby migrujące ze względów ekonomicznych<sup>85</sup>.

72 Por. E. Brouwer i in., *The European Commission's...*, s. 147–151.

73 Council of the European Union, Legal Service, *The proposed new Pact on Migration and Asylum – „Variable geometry” – Schengen and Dublin acquis relevance of components of the proposed Pact*, 6357/21, Brussels, 19.02.2021.

74 Por. Council of the European Union, Legal Service, *The proposed new Pact...*, s. 39.

75 Zgodnie z art. 27 ust. 1 rozporządzenia 2024/1348 wniosek rejestruje się niezwłocznie i nie później niż pięć dni od daty wystąpienia z wnioskiem.

76 Zgodnie z art. 3 ust. 1 dyrektywy 2024/1346 oraz art. 26 ust. 1 rozporządzenia 2024/1348 dostęp do warunków przyjmowania jest powiązany z datą wystąpienia z wnioskiem o udzielenie ochrony, a nie z datą jego rejestracji.

77 W ocenie organizacji pozarządowych to właśnie na etapie składania wniosku jest największą problemem z dostępem do warunków przyjmowania dla osób poszukujących ochrony międzynarodowej – por. ECRE, *ECRE comments on the regulation of the European Parliament and of the Council addressing situations of crisis...*, s. 37.

78 Jednak dotyczyć będzie tylko wniosków złożonych w okresie po wydaniu decyzji wykonawczej przez Radę – por. art. 11 ust. 1.

79 Por. art. 11 ust. 2 rozporządzenia 2024/1359, który dopuszcza odstępstwo od obowiązku jej stosowania w przypadku siły wyższej lub masowych przybyć, oraz art. 11 ust. 3 i 4, które nakładają obowiązek stosowania azylowej procedury granicznej. W przypadku instrumentalizacji państwo członkowskie może zwrócić się o możliwość rozpatrzenia wszystkich wniosków w procedurze granicznej, niezależnie od odsetka danych decyzji, chociaż tu należy pamiętać o ograniczeniu podmiotowym tylko do tych osób, których instrumentalizacja dotyczy (art. 11 ust. 6 rozporządzenia 2024/1359).

80 Dotyczy to terminów określonych w art. 39, 40, 41, 46 rozporządzenia 2024/1351. Zgodnie z art. 12 rozporządzenia 2024/1359 przedłużenia te nie mają zastosowania w przypadku instrumentalizacji.

81 Por. art. 6 ust. 1 lit. a rozporządzenia 2024/1349.

82 EDPS, *Opinion on the New Pact on Migration and Asylum*, Opinion 2020/9, 30.12.2020, [https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/20-11-30\\_opinion\\_new-pact-migration-asylum\\_en.pdf](https://www.edps.europa.eu/sites/default/files/publication/20-11-30_opinion_new-pact-migration-asylum_en.pdf), s. 7 (dostęp: 7.02.2025 r.).

83 Por. E. Brouwer i in., *The European Commission's...*, s. 151.

84 Por. E. Brouwer i in., *The European Commission's...*, s. 112; zob. M. Stepka, *The New Pact on Migration and Asylum: Another Step in the EU Migration-Security Continuum or Preservation of the Status Quo?*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023/1, s. 23–37; G. Cornelisse, M. Reneman, *Border procedures in the European Union: How the pact ignored the compacts*, „Laws” 2022/3, s. 6 i 10.

85 Por. E. Karageorgiou, *Guest Note...*, s. V; T. Gammeltof-Hanssen, N. Tan, *The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy*, „Journal on Migration Human Security” 2017/1, s. 45–47; J.R. Nogales, *Moving beyond refugee law paradigm*, „American Journal of International Law” 2017, t. 111, s. 8–12.

Niemniej jednak istotą tych zastrzeżeń był wąski zakres przesłanek ochrony międzynarodowej połączony ze zawężaniem dostępu do niej w praktyce i pozostawianie bez żadnej ochrony osób, których ochronę należałoby rozważyć ze względów aksjologicznych. Wprowadzane rozwiązania raczej te problemy jedynie pogłębią i nie łączą się z żadną zmianą jakościową w tym obszarze.

## 5. Podsumowanie i wnioski

Nowy Pakt o migracji i azylu jest oceniany bardzo krytycznie w licznych opracowaniach doktrynalnych. Przedmiotem zarzutów są zarówno poważne niedostatki samego procesu legislacyjnego oraz jego upolitycznienie, jak i pogłębianie istniejących już deficytów w zakresie ochrony praw jednostki, a także dostępu do ochrony międzynarodowej. Przede wszystkim jednak pomimo deklarowanego przez prawodawcę zintegrowanego podejścia do polityki azylowej i migracyjnej wiele ich elementów uległo dezintegracji i hybrydyzacji. Zachowywany do tej pory trójpodział instrumentów prawnych na te, które dotyczą dorobku Schengen, i te w zakresie azylu oraz procedury dublińskie, uległ zatarciu. Zwłaszcza treść rozporządzenia 2024/1351 wskazuje na traktowanie migracji i azylu jako kategorii, które w istocie rzeczy składają się na to samo zjawisko, a zarządzanie nimi sprowadza się do zachowania kontroli nad wjazdem i pobytem cudzoziemców na terytorium państw. Z jednej strony reżim prawny związany z udzielaniem ochrony międzynarodowej zostaje zachowany w tym znaczeniu, że funkcjonują osobne akty prawa wtórnego kształtujące sytuację prawną osób poszukujących ochrony pod względem proceduralnym, jak też w zakresie warunków przyjmowania. Z drugiej strony odrębność uchodźstwa w stosunku do migracji nieuregulowanej przestaje być klarowna w reakcji na mieszane przepływy migracyjne oraz w sytuacjach kryzysowych.

Deklarowaną spójność i zintegrowanie polityki migracyjnej i azylowej trzeba także zestawić z obserwowaną fragmentacją przedmiotu regulacji prawnej i tendencją do rozrzucania przepisów dotyczących tej samej kwestii po kilku aktach prawnych. Materia Paktu jest z tego powodu skomplikowana i trudna do stosowania. Dobitym tego przykładem są procedury graniczne regulowane w sposób podstawowy w trzech aktach normatywnych i wymagające uwzględniania sytuacji kryzysowych, o których mowa w czwartym. W tym ostatnim obszarze powstał skomplikowany system derogacji, które mają różny zakres przedmiotowy w przypadku każdej z sytuacji nadzwyczajnych, przy czym zakres odstępstw w przypadku instrumentalizacji różni się także od strony podmiotowej. W związku z tym jeśli państwo znajdzie się jednocześnie w dwóch różnych sytuacjach kryzysowych, ustalenie dopuszczalnego zakresu odstępstw będzie nastroczało ogromnych problemów. Ponadto uruchamianie niektórych z odstępstw jest możliwe – co prawda na krótko i warunkowo – w drodze unilateralnej decyzji państwa, co stawia pod znakiem zapytania pewną jednolitość i spójność tego reżimu. Zważywszy zaś, że masowe przybycia cudzoziemców są w UE zjawiskiem coraz częstszym, a jednocześnie traktuje się je przede wszystkim w kategoriach zagrożeń, destabilizacji i kryzysów, istnieje bardzo duże prawdopodobieństwo, że z przepisów rozporządzenia 2024/1359 zarówno państwa, jak i UE będą korzystać często.

## Abstract

dr Joanna Markiewicz-Stanny

The author is an assistant professor at the Department of Theory, Philosophy and History of Law, Institute of Legal Sciences, University of Zielona Góra, an associate of the Migration Law Research Centre of the Institute of Law Studies of the Polish Academy of Sciences (ORCID: <https://orcid.org/0000-0002-1842-7243>).

### New Pact on Migration and Asylum – between Coherence and Fragmentation of the Law

**Keywords:** flexible solidarity, border procedures, integrated approach, hybridisation of the law

*The article is a critical analysis of the mechanisms of the Pact on Migration and Asylum having a fundamental impact on the shape of EU migration and asylum policy. Its basic thesis is that the convergence of the migration and asylum management system declared by the legislator, and the normative solutions introduced in relation thereto, lead to the major decomposition of and lack of coherence between various elements of the Schengen, Dublin and asylum acquis. For this reason, the article briefly discusses the most important changes introduced by the Pact with respect to the provisions in force. It also emphasizes viewing asylum and migration in systemic terms as elements that should be integrated, which is of fundamental significance for the Pact as a whole. These assumptions are contrasted with the observed hybridisation of asylum and migration law with the simultaneous fragmentation of the subject matter of the legal regulation.*

## Bibliografia/References

- van Ballegooij W., Eisele K., *Asylum procedures at the border. European Implementation Assessment*, 2020, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS\\_STU\(2020\)654201](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_STU(2020)654201) (dostęp: 6.02.2025 r.).
- Brouwer E. i in., *The European Commission's legislative proposals in the New Pact on Migration and Asylum*, Brussels 2021.
- Campesi G., *Normalising 'the hotspot approach?' An analysis of the Commission's Most Recent Proposals [w:] 20 years anniversary of the Tampere Programme: Europeanisation dynamics of the EU area of freedom, security and justice*, red. S. Carrera, D. Curtin, A. Geddes, Florence 2020.
- Cassarino J.P., Marin L., *The Pact on Migration and Asylum: Turning the European Territory into a non-territory?*, „European Journal of Migration and Law” 2022/1.
- Cornelisse G., Reneman M., *Border procedures in the Commission's New Pact on Migration and Asylum: A case of politics outplaying rationality?*, „European Law Journal” 2020/3–4.
- Cornelisse G., Reneman M., *Border procedures in the European Union: How the pact ignored the compacts*, „Laws” 2022/3.
- den Heijer M., *The Pitfalls of Border Procedures*, „Common Market Law Review” 2022/3.
- Doczekalska A., *Język prawny w tworzeniu i transpozycji prawa UE. Procesy hybrydyzacji*, Warszawa 2021.
- Doliwa-Klepcka A., *The New Pact on Migration and Asylum as a Response to Current Migration Challenges: Selected Issues*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2021/1.
- Durieux J.-F., *The Vanishing Refugee: how EU asylum law blurs the specificity of refugee protection [w:] The Global Reach of*



*European Refugee Law*, red. H. Lambert, J. McAdam, M. Fullerton, Cambridge 2013.

Eisele K. i in., *The proposed Return Directive (recast). Substitute Impact Assessment*, 2019, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631727/EPRS\\_STU\(2019\)631727\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/STUD/2019/631727/EPRS_STU(2019)631727_EN.pdf) (dostęp: 6.02.2025 r.).

Gerbaudo M., *The European Commission's Instrumentalization Strategy: Normalising Border Procedures and De Facto Detention*, „European Papers” 2022/2.

Jakulevičienė L., *Pre-Screening at the Border in the Asylum and Migration Pact: A Paradigm Shift for Asylum, Return and Detention Policies?* [w:] *Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, red. D. Thym, Baden-Baden 2022.

Karageorgiou E., *Guest Note, The New Pact on Migration and Asylum: why Pragmatism Cannot Engender Solidarity*, „Nordic Journal of European Law” 2020/2.

Karageorgiou E., Noll G., *What is Wrong with Solidarity in EU Asylum and Migration Law?*, „Jus Cogens” 2022/4.

Maiani F., *Into the Loop: The Doomed Reform of Dublin and Solidarity in the New Pact* [w:] *Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, red. D. Thym, Baden-Baden 2022.

Majcher I., *The EU return system under the Pact on Migration and Asylum: A case of tipped interinstitutional balance?*, „European Law Journal” 2020/3–4.

McCrea R., *Forward or Back: The Future of European Integration and the Impossibility of the Status Quo*, „European Law Journal” 2017/1–2.

Mouzourakis M., *More laws, less law: The European Union's New Pact on Migration and Asylum and the fragmentation of 'asylum seeker' status*, „European Law Journal” 2020/3–4.

Nogales J.R., *Moving beyond refugee law paradigm*, „American Journal of International Law” 2017, t. 111.

Nowak C., *Przeszczepy prawa jako instrument hybrydyzacji prawa*, „Studia Prawnicze” 2014/3.

Pirello A., *The European Union Agency for Asylum: Legal Remedies and National Articulations in Composite Procedures*, „European Law Journal” 2024/1–2.

Stępka M., *The New Pact on Migration and Asylum: Another Step in the EU Migration-Security Continuum or Preservation of the Status Quo?*, „Białostockie Studia Prawnicze” 2023/1.

Tan N., *The End of the Deterrence Paradigm? Future Directions for Global Refugee Policy*, „Journal on Migration Human Security” 2017/1.

Tsourdi E., *The New Pact and EU Agencies: A Tale of Two Tracks of Administrative Integration and Unsatisfactory Embedding* [w:] *Reforming the Common European Asylum System: Opportunities, Pitfalls, and Downsides of the Commission Proposals for a New Pact on Migration and Asylum*, red. D. Thym, Baden-Baden 2022.

Vedsted-Hansen J., *Border Procedure on Asylum and Return: Closing the Control Gap by Restricting Access to Protection?* [w:] *Reforming the common European asylum system: opportunities, pitfalls, and downsides of the commission proposals for a new pact on migration and asylum*, red. D. Thym, Baden-Baden 2022.

Wessels J., *Gaps in Human Rights Law? Detention and Area-Based Restrictions in the Proposed Border Procedures in the EU*, „European Journal of Migration and Law” 2023/3.

## REKLAMA

## Legal Alert

Korzystaj z nowoczesnego narzędzia marketingu prawniczego i zwiększ zasięg swojej kancelarii

 Wolters Kluwer

[www.LEX.pl/legalalert](http://www.LEX.pl/legalalert)

- ✔ Gotowe newsy eksperckie z 20 dziedzin prawa
- ✔ Platformę do wysyłki eleganckich mailingów
- ✔ Personalizowane treści dla klientów pisane przystępnym językiem
- ✔ Profesjonalny wizerunek Twojej kancelarii

