



Unijny pakt o migracji i azylu – wzmocnienie kontroli na granicach i obowiązkowa solidarność

Jolanta Szymańska

Po wielu latach negocjacji Unia Europejska finalizuje prace nad tzw. paktem migracyjno-azyłowym. Nowe ramy prawne mają zapewnić skuteczną ochronę granic zewnętrznych, szybkie odsyłanie migrantów, którzy nie kwalifikują się do uzyskania ochrony w UE oraz sprawiedliwe dzielenie się odpowiedzialnością za przyjmowanie azylantów. W obliczu rosnącego w wielu państwach członkowskich eurosceptycyzmu i w perspektywie nowego cyklu instytucjonalnego w UE nie można jednak przesądzić o sukcesie paktu.

Prace nad kompleksową reformą polityki migracyjnej UE sięgają kryzysu z lat 2015–2016. W 2016 r. i ponownie w 2020 r. Komisja Europejska (KE) zaproponowała kompleksowe europejskie ramy zarządzania migracją i azylem – w 2016 r. były to wnioski w sprawie dyrektywy o warunkach przyjmowania osób ubiegających się o ochronę, rozporządzenia w sprawie kwalifikowania cudzoziemców do ochrony i rozporządzenia ustanawiające unijne ramy przesiedleń; we wrześniu 2020 r. komunikat o [pakcie w sprawie migracji i azylu](#) oraz pakiet wniosków legislacyjnych obejmujący rozporządzenia o procedurze azyłowej, zarządzaniu migracją i azylem, sytuacjach kryzysowych, bazie Eurodac oraz procedurze kontroli przesiewowej na granicach zewnętrznych. Część reform sygnalizowanych w komunikacie i wchodzących w zakres paktu, w tym wzmocnienie europejskiej agencji azyłowej czy rewizja dyrektywy o niebieskiej karcie, która ułatwia przyciąganie do UE pracowników wysoko wykwalifikowanych, zostały przyjęte już w 2021 r. Dopiero w grudniu 2023 r. wypracowano jednak wstępne porozumienie w sprawie pięciu kluczowych rozporządzeń, w tym o modyfikacji przepisów dublińskich dotyczących podziału odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków azyłowych.

Unijny pakt migracyjny obejmuje łącznie kilkanaście powiązanych ze sobą aktów, tworząc ramy prawne zarządzania migracją w UE. Ostateczne przyjęcie wniosków

dopełniających pakt planowane jest jeszcze w tej kadencji Parlamentu Europejskiego. Aby zapewnić odpowiednie warunki wdrażania nowych przepisów, KE wzmocnia zewnętrzny wymiar strategii migracyjnej, podpisując kompleksowe partnerstwa z państwami pochodzenia i tranzytu migrantów (umowa z Tunezją z czerwca 2023 r., [z Egiptem z marca 2024 r.](#) oraz planowane porozumienia z Mauretanią i Marokiem) oraz wdrażając plany działania na rzecz ograniczania skali nieuregulowanej migracji na poszczególnych szlakach prowadzących do UE.

Procedura graniczna. Stanowiące część paktu rozporządzenie o procedurze azyłowej wprowadza nową procedurę graniczną, którą uzupełnia rozporządzenie o procedurze przesiewowej. W założeniu ma ona przyspieszyć procedowanie wniosków i – w sytuacjach, gdy zostaną uznane za bezzasadne lub niedopuszczalne – zwracanie migrantów. Ma być stosowana zarówno w odniesieniu do osób, które wystąpią z wnioskiem azyłowym na przejściu granicznym, jak i do tych, które zostaną zatrzymane przy próbie nielegalnego przekroczenia granicy zewnętrznej lub sprowadzone na ląd w wyniku operacji ratowniczej. Zakłada, że osoby objęte procedurą będą pozostawać na granicy, w strefach tranzytowych lub w specjalnie wyznaczonych do tego miejscach. Ma być obowiązkowa w odniesieniu do osób zagrażających bezpieczeństwu w danym państwie, tych, które wprowadzają władze w błąd, udzielając nieprawdziwych

BIULETYN PISM

informacji lub je zatajając, a także obywateli państw, w odniesieniu do których wskaźnik przyznawania ochrony międzynarodowej nie przekracza 20%.

Kontrola graniczna ma objąć ustalenie tożsamości, określenie stanu zdrowia, weryfikację pod kątem bezpieczeństwa oraz rejestrację w systemie Eurodac. Na podstawie odrębnego rozporządzenia o Eurodac, które wchodzi w skład paktu, baza ma zostać poszerzona i zawierać nie tylko odciski palców, ale też inne dane biometryczne, np. wizerunki twarzy. Wydłużony zostanie okres przechowywania w niej danych (do 10 lat), obniżona granica wieku osób, których dane są wprowadzane do systemu (od 6. roku życia, a nie jak dotychczas od 14.) oraz poszerzone zostaną możliwości korzystania z bazy przez organy ścigania państw członkowskich.

Rozporządzenie o procedurze azylowej przy rozpatrywaniu wniosków o ochronę zakłada stosowanie koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego. Podstawowym kryterium w tym kontekście ma być stwierdzenie, czy w danym państwie wolność osób ubiegających się o ochronę międzynarodową nie jest zagrożona i czy nie ma ryzyka odesłania ich do granicy terytoriów, na których groziłoby im niebezpieczeństwo.

Podział odpowiedzialności. UE ma dysponować stałym mechanizmem solidarnościowym pozwalającym relokować co najmniej 30 tys. osób rocznie z państw członkowskich znajdujących się pod zwiększoną presją migracyjną do pozostałych. Jeśli państwo nie będzie chciało uczestniczyć w systemie relokacji azylantów, będzie mogło skorzystać z alternatywy w postaci wkładu finansowego w wysokości 20 tys. euro za osobę lub innych środków solidarnościowych, takich jak delegowanie personelu do ochrony granic. By zapobiec niedostatecznej liczbie relokacji, wprowadzone zostaną dodatkowe gwarancje dla państw, do których trafia najwięcej migrantów. Państwo udzielające wsparcia będzie brało odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosków azylowych osób, które w normalnych okolicznościach trafiłyby do państw-beneficjentów pomocy. Stanie się to obowiązkowe, gdy deklaracje relokacji nie wypełnią 60% ogółu potrzeb określonych przez Radę na dany rok lub nie osiągną poziomu określonego w rozporządzeniu – 30 tys.

Aby zapobiec niedozwolonym wtórnym przepływom migrantów (przypadkom, gdy migranci przemieszczają się z kraju odpowiedzialnego za ich wnioski azylowe do innych państw UE), w rozporządzeniu o zarządzaniu azylem i migracją wprowadzono szybszy mechanizm powiadamiania o wtórnym przejściu. Ustalono jednocześnie, że w przypadku ucieczki migranta, który ma zostać przekazany do państwa odpowiedzialnego za jego wniosek, po upływie trzech lat odpowiedzialność przejdzie na państwo dokonujące przekazania.

Na podstawie rozporządzenia o sytuacjach kryzysowych państwa członkowskie poddane nadzwyczajnej presji migracyjnej zyskają większą elastyczność przy stosowaniu procedur azylowych, np. możliwe będzie wydłużenie okresu rejestracji wniosków. Będą też mogły zwrócić się do innych państw o wkłady solidarnościowe (analogiczne do stosowanych w stałym mechanizmie solidarnościowym, przy czym główny nacisk położony jest na relokację). Co więcej, nie będą zobowiązane wtórnice przyjmować od innych państw UE osób ubiegających się o azyl, co miałyby miejsce w normalnych okolicznościach.

Wnioski i perspektywy. Pakt migracyjny jest próbą pogodzenia różnych interesów członków UE. Z jednej strony wychodzi naprzeciw oczekiwaniom państw Europy Południowej, które domagają się sprawiedliwego podziału odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków azylowych, z drugiej zaś postulat państw Europy Zachodniej i Środkowo-Wschodniej, dotyczącym uszczelnienia granic i zapobiegania wtórnym przepływom migrantów. Mimo wielu prób wypracowania konsensusu pakt nie zostanie przyjęty jednogłośnie – przeciwne są zarówno Węgry, jak i Polska, która wskazuje, że nowe regulacje nie uwzględniają w dostatecznej mierze jej szczególnej sytuacji wynikającej z instrumentalizacji migracji na granicy polsko-białoruskiej.

Mimo braku jednogłośnie przyjęcia aktów prawnych wchodzących w skład paktu o migracji i azylu będzie znaczącym krokiem w procesie tworzenia kompleksowej polityki migracyjnej na poziomie UE. Do czerwca br. KE chce przedstawić państwom członkowskim plan wdrażania paktu, oferując wsparcie finansowe i operacyjne w celu przygotowania krajowych systemów migracyjnych na realizację zadań wynikających z nowych przepisów. Aby zapewnić spójność podejścia przewidzianego w krajowych planach realizacji paktu, KE planuje przygotowanie pięcioletniej europejskiej strategii zarządzania azylem i migracją. Perspektywa wdrażania nowych przepisów w dużej mierze warunkować będzie rozwój polityki migracyjnej Polski. Warto uwzględnić to w zainaugurowanych niedawno pracach nad krajową strategią migracyjną.

Sfinalizowanie prac nad paktem z pewnością nie zakończy sporów o kształt unijnej polityki migracyjnej i azylowej. Wyzwaniem dla procesu wdrażania paktu w UE mogą się okazać rosnące notowania ugrupowań eurosceptycznych w wielu państwach członkowskich. Mogą one skutkować opóźnieniami bądź bojkotem wdrażania poszczególnych postanowień paktu (zwłaszcza dotyczących relokacji). Prognozowane [wzmocnienie ugrupowań eurosceptycznych w Parlamencie Europejskim](#) nowej kadencji może też doprowadzić do prób rewizji całego paktu lub jego poszczególnych komponentów.