

Warszawa, dnia 26 lipca 2024 r.

dr hab. Anna Zawidzka-Łojek, prof. UW
dr Paweł Marcisz
Katedra Prawa Europejskiego
Wydział Prawa i Administracji
Uniwersytet Warszawski

**Ocena prawna
zaistnienia podstaw do zaskarżenia
do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej
aktów ustawodawczych
wchodzących w skład paktu o migracji i azylu**

Spis treści

I. Przedmiot oceny	1
II. Podstawa prawna skargi	3
III. Zarzut braku kompetencji.....	5
IV. Zarzut naruszenia istotnych wymogów proceduralnych	7
VI. Zarzut naruszenia Traktatów	8
VI.1. Wstęp	8
VI.2. Niedostateczne uwzględnienie sytuacji na granicy z Rosją i Białorusią.....	9
VI.3. Naruszenie zasady solidarności.....	11
V. Zarzut nadużycia władzy	13
VII. Podsumowanie.....	13

I. Przedmiot oceny

Przedmiotem niniejszej opinii jest ocena zasadności zaskarżenia aktów ustawodawczych, składających się na pakt o migracji i azylu. Są to:

- 1) rozporządzenia Eurodac¹,
- 2) rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej²,
- 3) rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją³,
- 4) rozporządzenie kryzysowe⁴,
- 5) rozporządzenie proceduralne⁵,
- 6) rozporządzenie kwalifikacyjne⁶,
- 7) rozporządzenie ustanawiające unijne ramy przesiedleń⁷,
- 8) dyrektywa recepcyjna⁸,
- 9) rozporządzenie w sprawie powrotowej procedury granicznej⁹,
- 10) rozporządzenie dotyczące systemu ECRIS-TCN¹⁰.

¹ 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 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 603/2013.

² 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) 2019/817.

³ 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 uchylenia rozporządzenia (UE) nr 604/2013.

⁴ 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) 2021/1147.

⁵ 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/UE.

⁶ 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/UE.

⁷ 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) 2021/1147.

⁸ 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 międzynarodową.

⁹ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1349 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia powrotowej procedury granicznej i zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1148.

¹⁰ 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 zewnętrznych.

Pakt o migracji i azylu ma stanowić całościową reformę unijnych ram prawnych w tym zakresie. Jego cele to uporządkowane zarządzanie imigracją, stworzenie skutecznych i jednolitych procedur oraz sprawiedliwe podzielenie obciążeń wynikających z imigracji między państwa członkowskie.

W opinii tej używamy pojęć takich jak *migranci* oraz *imigracja* w znaczeniu szerokim, obejmującym zarówno osoby przemieszczające się z powodów ekonomicznych, jak i uchodźców. Konwencja taka umożliwia większą zwiezłość wywodu, ponadto zaś odpowiada na sformułowaną w nauce krytykę ścisłych rozróżnień rodzajów migracji, zwłaszcza rozróżnień opartych na motywacji samych migrantów¹¹.

Poszczególne akty prawne, przede wszystkim rozporządzenia, składające się na pakt o migracji i azylu, stanowią częściowo kontynuację dotychczasowych rozwiązań legislacyjnych, częściowo zaś nowe regulacje. Składają się one przy tym na spójny system wzajemnie uzupełniających się i wspierających rozwiązań, tak że pojedynczych aktów nie można rozumieć w oderwaniu od całości.

Korzenie paktu sięgają roku 2015 i kryzysu migracyjnego, który ujawnił niedostateczność dotychczasowych rozwiązań prawnych na poziomie Unii i wymusił zastosowanie rozwiązań tymczasowych¹².

Pakt zakłada kontrole przesiewowe migrantów przybywających do Unii, a także możliwość ich zatrzymania na granicy do czasu ustalenia, czy stanowią zagrożenie dla bezpieczeństwa albo zaliczają się do kategorii osób szczególnie narażonych. Wprowadza przyspieszone procedury azylowe. Umożliwia państwom członkowskim odejście od zwykłych procedur w sytuacjach kryzysowych. Wprowadza mechanizm solidarnościowy, dzielący odpowiedzialność za migrantów pomiędzy państwa członkowskie. Wprowadza wspólne standardy przesiedlania, nowe standardy warunków życia azylantów. Poszerza możliwość przetwarzania danych osobowych azylantów, przede wszystkim w rozbudowanym systemie Eurodac, zawierającym między innymi dane biometryczne i status prawny.

II. Podstawa prawna skargi

Skargę na nieważność aktu prawnego reguluje art. 263 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Na gruncie tego przepisu państwa członkowskie, jako podmioty uprzywilejowane, mają uniwersalną legitymację procesową czynną (w doktrynie prawa unijnego

¹¹ Zob. np. E. Karageorgiou, „The New Pact on Migration and Asylum: Why Pragmatism Cannot Engender Solidarity”, *Nordic Journal of European Law* 2/2020, s. V.

¹² M. Stęпка, „The New Pact on Migration and Asylum: Another Step in the EU Migration-Security Continuum or Preservation of the Status Quo?”, *Białostockie Studia Prawnicze* 1/2023.

zwaną zazwyczaj *locus standi*). Oznacza to, że mają prawo zaskarżania wiążących aktów prawnych Unii bez spełnienia jakichkolwiek dalszych przesłanek, takich jak indywidualne dotknięcie aktem prawnym. Nie ma przy tym wątpliwości, że akty prawne stanowiące przedmiot niniejszej opinii są wiążącymi aktami podlegającymi zaskarżeniu. Jak z tego wynika, nie ma formalnych przeszkód, by rząd polski zaskarżył niektóre lub wszystkie opinione akty.

Warto również nadmienić, że stanowisko zajmowane przez państwo członkowskie w toku negocjacji nad treścią paktu, a nawet w samej procedurze legislacyjnej, pozostaje bez wpływu na możliwość jego zaskarżenia¹³.

Podstawą skargi muszą być zarzuty zaliczające się do przynajmniej jednej z czterech kategorii: (1) brak kompetencji, (2) naruszenie istotnych wymogów proceduralnych, (3) naruszenie Traktatów lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem, (4) nadużycie władzy. W dalszej części opinii po kolei rozważymy zasadność podniesienia tych zarzutów, przedtem należy jednak poczynić dwie uwagi natury ogólnej.

Po pierwsze, skuteczne skargi na nieważność aktów prawa unijnego zdarzają się bardzo rzadko. W ocenie Trybunału Sprawiedliwości prawodawca unijny cieszy się dużą swobodą legislacyjną. Domeną demokratycznego prawodawcy unijnego, w granicach wyznaczonych przez prawa podstawowe, jest zwłaszcza określenie pożądanego poziomu ochrony interesów publicznych¹⁴. Kiedy więc mamy do czynienia z przeciwstawnymi wartościami lub interesami, zapewnienie między nimi równowagi należy do prawodawcy unijnego. Pozostaje on pod kontrolą Trybunału Sprawiedliwości w zakresie proporcjonalności wybranego rozwiązania, jednakże kontrola ta sprowadza się do oceny, czy wybrane rozwiązanie nie było oczywiście nieodpowiednie do realizowanego celu¹⁵ oraz czy nie doszło do oczywiście błędnej oceny niezbędności tego rozwiązania¹⁶.

Po drugie, nie da się abstrakcyjnie stwierdzić, czy żaden z kilkuset artykułów zawartych w dziesięciu ocenianych aktach ustawodawczych nie narusza żadnego z kilkuset artykułów traktatów i Karty praw podstawowych UE. Z konieczności analiza nasza będzie ograniczona do znanych nam faktów dotyczących paktu oraz do formułowanych pod jego adresem zarzutów. Nie da się wykluczyć, że ujawnienie nowych faktów zmieniłoby naszą ocenę

¹³ Zob. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 12 lipca 1979 r. w sprawie 166/78, *Rząd Republiki Włoskiej p. Radzie Wspólnot Europejskich*, ECLI:EU:C:1979:195, ak. ak. 5 i 6.

¹⁴ Zob. opinię Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 kwietnia 2019 r. w sprawie 1/17 (CETA), ECLI:EU:C:2019:341, ak. ak. 148 i nast.

¹⁵ Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 11 lipca 1989 r. w sprawie 265/87, *Hermann Schröder HS Kraftfutter GmbH & Co. KG p. Hauptzollamt Gronau*, ECLI:EU:C:1989:30, ak. 22.

¹⁶ Zob. np. wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 14 lipca 1998 r. w sprawie C-284/95, *Safety Hi-Tech Srl p. S. & T. Srl.*, ECLI:EU:C:1998:352, ak. 37.

lub że w przyszłości uda się komuś sformułować celniejsze zarzuty pod adresem któregoś z aktów – obecnie jednak takich zarzutów nie dostrzegamy.

III. Zarzut braku kompetencji

Zarzuty braku kompetencji rozpatrywane są przez Trybunał Sprawiedliwości z urzędu, jeśli tylko wynikają z ustalonego w sprawie stanu faktycznego¹⁷. Dotyczą one sytuacji, gdy podmiot wydający akt prawny działał z przekroczeniem lub zgoła bez kompetencji, przyznanych mu przez prawo Unii zgodnie z zasadą legalizmu. Opiniowane akty wydał prawodawca unijny, na którego składają się dwie instytucje: Parlament Europejski i Rada. Tak więc to ich kompetencje do wydania aktów podlegały będą ocenie.

Opiniowane akty powołują następujące podstawy prawne.

Rozporządzenie Eurodac powołuje art. 78 ust. 2 lit. c, d, e i g, art. 79 ust. 2 lit. c, art. 87 ust. 2 lit. a i art. 88 ust. 2 lit. a TFUE.

Powołane przepisy art. 78 TFUE pozwalają przyjąć, w zwykłej procedurze ustawodawczej, środki w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, w zakresie: wspólnego systemu tymczasowej ochrony wysiedleńców, na wypadek masowego napływu; wspólnych procedur przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej; kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej oraz partnerstwa i współpracy z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą lub tymczasową.

Powołany przepis art. 79 TFUE pozwala przyjąć, w zwykłej procedurze ustawodawczej, środki w dziedzinie nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym wydalenie i odsyłanie osób przebywających nielegalnie. Muszą być one przyjęte w celu zapewnienia skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczanie.

Powołany przepis art. 87 TFUE przewiduje możliwość rozwijania współpracy policyjnej przez przyjmowanie, w zwykłej procedurze ustawodawczej, środków dotyczących gromadzenia, przechowywania, przetwarzania, analizowania i wymiany istotnych informacji.

¹⁷ Zob. zamiast wielu Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 13 lipca 2000 r. w sprawie C-210/98, *Salzgitter AG, uprzednio Preussag Stahl AG p. Komisji Wspólnot Europejskich i Republice Federalnej Niemiec*, ECLI:EU:C:2000:397 ak. 56.

Powołany przepis art. 88 przewiduje z kolei możliwość określenia, w drodze zwykłej procedury ustawodawczej, struktury, funkcjonowania oraz zakresu działań i zadań Europolu, które mogą obejmować gromadzenie, przechowywanie, przetwarzanie, analizę i wymianę informacji, przekazywanych zwłaszcza przez organy państw członkowskich, państw trzecich lub instytucji spoza Unii.

Rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej powołuje art. 77 ust. 2 lit. b i d TFUE. Przepisy te pozwalają przyjąć, w zwykłej procedurze ustawodawczej, środki dotyczące kontroli, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne oraz wszelkich środków niezbędnych dla stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi. Celem tych kompetencji jest zapewnienie braku kontroli na granicach wewnętrznych Unii, skutecznej kontroli i nadzoru na granicach zewnętrznych oraz zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi.

Rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją powołuje art. 78 ust. 2 lit. e oraz art. 79 ust. 2 lit. a, b i c TFUE. Przepisy te zostały w większości omówione odnośnie do rozporządzenia Eurodac. Pozostałe przepisy, tj. art. 79 ust. 2 lit. a i b, pozwalają określić, w zwykłej procedurze ustawodawczej, warunki wjazdu i pobytu, jak również normy dotyczące procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, w tym do celów łączenia rodzin oraz określenie praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu w innych państwach członkowskich.

Rozporządzenie kryzysowe powołuje art. 78 ust. 2 lit. d i e TFUE. Przepisy te zostały omówione w odniesieniu do rozporządzenia Eurodac.

Rozporządzenie proceduralne powołuje art. 78 ust. 2 lit. d TFUE, j.w.

Rozporządzenie kwalifikacyjne powołuje art. 78 ust. 2 lit. a i b oraz art. 79 ust. 2 lit. a TFUE. Przepisy art. 78 ust. 2 lit. a i b pozwalają przyjąć, w zwykłej procedurze ustawodawczej, środki wprowadzające jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii oraz jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony. Powołany przepis art. 79 został już omówiony w odniesieniu do rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją.

Rozporządzenie ustanawiające unijne ramy przesiedleń powołuje art. 78 ust. 2 lit. d i g TFUE. Przepisy te zostały omówione w odniesieniu do rozporządzenia Eurodac.

Dyrektywa recepcyjna powołuje art. 78 ust. 2 lit. f TFUE. Przepis ten pozwala przyjąć, w zwykłej procedurze ustawodawczej, normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą.

Rozporządzenie w sprawie powrotowej procedury granicznej powołuje art. 77 ust. 2 i art. 79 ust. 2 lit. c TFUE. Przepisy te zostały już omówione.

Rozporządzenie dotyczące systemu ECRIS-TCN powołuje 78 ust. 2 lit. e, art. 79 ust. 2 lit. c, art. 82 ust. 1 ak. 2 lit. d oraz art. 87 ust. 2 lit. a TFUE. Nie omówiony do tej pory przepis art. 82 pozwala na przyjęcie, w zwykłej procedurze ustawodawczej, środków mających na celu ułatwianie współpracy między organami sądowymi lub równoważnymi organami państw członkowskich w ramach ścigania karnego i wykonywania orzeczeń.

Brak przesłanek, by stwierdzić, że oceniane akty prawne wykraczają poza kompetencje prawodawcy unijnego w dziedzinie migracji i azylu. Przeciwnie, wszystkie wydają się mieścić w podstawach prawnych, które wprost przywołują. Konkluzję taką wzmacnia jeszcze ta okoliczność, że Trybunał Sprawiedliwości interpretuje kompetencje Unii bardzo szeroko¹⁸.

IV. Zarzut naruszenia istotnych wymogów proceduralnych

Zarzuty naruszenia istotnych wymogów proceduralnych rozpatrywane są przez Trybunał Sprawiedliwości z urzędu, jeśli tylko wynikają z ustalonego w sprawie stanu faktycznego¹⁹. Dotyczy on uchybień przy przyjmowaniu aktu prawa unijnego. Istotny charakter mają przy tym takie naruszenia jak brak wysłuchania, brak uzasadnienia, czy wymaganych prawem konsultacji.

Wszystkie dziesięć ocenianych aktów zostało uchwalonych w zwykłej procedurze ustawodawczej. Jak wskazano w poprzednim rozdziale, jest to właściwa procedura do przyjęcia aktów tego rodzaju, przewidziana przez TFUE. Nie są nam znane żadne nieprawidłowości w przeprowadzeniu tej procedury. Zgodnie z posiadaną przez nas wiedzą, w każdym przypadku procedowano zgodnie z wymogami zwykłej procedury ustawodawczej. W każdym wypadku procedurę wszczął wymagany wniosek Komisji Europejskiej. Parlamente narodowe otrzymały projekty aktów zgodnie z wymogami odpowiednich protokołów. Uwzględniono opinie Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów.

¹⁸ P. Craig, G. de Búrca, *EU Law*, OUP 2011, s. 520.

¹⁹ Zob. zamiast wielu Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 30 marca 2000 r. w sprawie C-265/97, *Coöperatieve Vereniging De Verenigde Bloemenveilingen Aalsmeer BA (VBA) p. Florimex BV i Vereniging van Groothandelaren in Bloemkwekerijproducten (VGB)*, ECLI:EU:C:2000:170, ak. 114.

W dyskusji wokół paktu podnosi się również, że przy przyjmowaniu aktów, składających się na pakt, naruszono wymóg jednomyślności, wynikający z konkluzji Rady Europejskiej z dnia 28 czerwca 2018 r.²⁰ W tym kontekście należy zauważyć, że konkluzje Rady Europejskiej mają charakter polityczny, nie zaś prawny. Sama Rada Europejska (w przeciwieństwie do Rady, innej instytucji o podobnej nazwie) nie ma kompetencji ustawodawczych. Tak więc, nie wchodząc w treść samych konkluzji Rady Europejskiej, należy stwierdzić, że nie mają one znaczenia dla oceny prawidłowości procedury ustawodawczej. Mogą mieć one znaczenie polityczne i państwa członkowskie mogą powoływać się na nie podczas dyskusji w Radzie; nie wiążą natomiast unijnego ustawodawcy.

Znajduje to potwierdzenie w orzecznictwie Trybunału Sprawiedliwości, który – rozpoznając skargę na decyzję w sprawie relokacji uchodźców, odniósł się do bardzo podobnego zarzutu Słowacji i Węgier. Podnosiły one²¹, że Rada miała obowiązek przestrzegania kierunków określonych w konkluzjach Rady Europejskiej, w tym wymogu jednomyślności i zasady dobrowolności. Trybunał stwierdził jednak, że:

„art. 78 ust. 3 TFUE nie uzależnia prawa inicjatywy Komisji od uprzedniego przyjęcia konkluzji przez Radę Europejską na mocy art. 68 TFUE.

Z drugiej strony art. 78 ust. 3 TFUE uprawnia Radę do przyjmowania środków większością kwalifikowaną, co też Rada zrobiła, przyjmując zaskarżoną decyzję. Zasada równowagi instytucjonalnej nie pozwala Radzie Europejskiej na zmianę tej reguły głosowania poprzez narzucenie Radzie, w konkluzjach przyjmowanych na podstawie art. 68 TFUE, reguły głosowania jednomyślnego”²².

Z powyższych względów brak podstaw do podniesienia zarzutu naruszenia istotnych wymogów proceduralnych.

VI. Zarzut naruszenia Traktatów

VI.1. Wstęp

Zarzut naruszenia Traktatów lub jakiejkolwiek reguły prawnej związanej z ich stosowaniem dotyczy materialnoprawnej niezgodności zaskarżonego aktu z prawem wyższego rzędu. „Traktaty” oznaczają tutaj Traktat o Unii Europejskiej, TFUE, Kartę praw podstawowych

²⁰ Zob. Paweł Jabłoński, *Interpelacja w sprawie braku powołania się przez rząd RP na zasadę dobrowolności w kontekście paktu migracyjnego* z dnia 21 czerwca 2024 r., nr 3409.

²¹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 września 2017 r. w sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15, *Republika Słowacka i Węgry p. Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2017:631, ak. 137.

²² Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 września 2017 r. w sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15, *Republika Słowacka i Węgry p. Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2017:631, ak. 147 i 148.

UE (która ma rangę równą traktatom) oraz zasady niepisane z nich wynikające, zarówno w postaci zasad ogólnych, jak i ustrojowych (jak pierwszeństwo czy skutek bezpośredni). W zarzucie tym mieści się również naruszenie umów międzynarodowych, których stroną jest Unia oraz, potencjalnie, naruszenie aktu ustawodawczego przez akt delegowany lub wykonawczy (co jednak nie ma znaczenia w sprawie).

Zarzuty naruszenia Traktatów rozpoznawane są wyłącznie na wniosek, co znaczy, że musiały zostać podniesione przez skarżącego²³. Wymóg podniesienia zarzutu w skardze nie oznacza konieczności właściwej kwalifikacji prawnej naruszenia (tj. trafnego określenia naruszonego przepisu); niezbędne jest jedynie określenie treści naruszenia oraz charakteru naruszenia na gruncie art. 263 TFUE²⁴ (tj. że naruszenie dotyczy Traktatów lub reguły związanej z ich stosowaniem).

W tym kontekście warto przywołać zarzuty, które pod adresem paktu o migracji i azylu sformułował publicznie rząd polski.²⁵ Po pierwsze, stwierdził on, że pakt niedostatecznie uwzględnia szczególną sytuację państw graniczących z Rosją i Białorusią, które podlegają presji migracyjnej sztucznie wygenerowanej przez te państwa. Po drugie, pakt ma nie zapewniać równowagi między odpowiedzialnością a solidarnością i w rezultacie może stanowić zarzewie przyszłych sporów między instytucjami unijnymi a państwami członkowskimi.

VI.2. Niedostateczne uwzględnienie sytuacji na granicy z Rosją i Białorusią

Sformułowanie zarzutu, że akty prawne składające się na pakt niewystarczająco uwzględniają szczególną sytuację państw doświadczających presji migracyjnej na granicy z Rosją i Białorusią, wymagałoby po pierwsze znalezienia podstawy prawnej do zakwestionowania aktu z tego powodu, po drugie zaś – zbadania, czy pakt istotnie jest w tym względzie nieadekwatny. Samo znalezienie podstawy prawnej może być problematyczne; natomiast analiza, czy akt jest w tym względzie prawnie nieadekwatny okazuje się bardziej jednoznaczna.

Pakt został wprowadzony w efekcie wielu lat negocjacji między państwami członkowskimi o różnych, często sprzecznych interesach. Ogólnym przyjętym w nim kierunkiem jest utrudnianie przekraczania zewnętrznych granic Unii: przez wprowadzenie mechanizmu

²³ Zob. np. Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 kwietnia 1998 r. w sprawie C-367/95, *Komisja Wspólnot Europejskich p. Chambre syndicale nationale des entreprises de transport de fonds et valeurs (Sytraval) i Brink's France SARL*, ECLI:EU:C:1998:154 ak. 67.

²⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 15 grudnia 1961 r. w sprawach połączonych 19/60, 21/60, 2/61 i 3/61, *Société Fives Lille Cail i inni p. Wysokiej Władzy EWWiS*, ECLI:EU:C:1961:30.

²⁵ Komunikat w sprawie Paktu o Migracji i Azylu, dostępny na <https://www.gov.pl/web/mswia/komunikat-prasowy-w-sprawie-paktu-o-migracji-i-azylu2>.

przesiewowego, wzmocnienie Eurodac, procedur granicznych i powrotowych, wprowadzenie mechanizmów kryzysowych i przeciwdziałających instrumentalizacji. Uproszczone procedury azylowe w pewnych okolicznościach dają mniej praw i gwarancji. W rezultacie poszerzą się możliwości zatrzymywania migrantów na granicach. W doktrynie dostrzega się zagrożenia dla praw emigrantów, płynące z kontroli przesiewowych i procedur granicznych wprowadzonych w pakcie²⁶. Zauważa się również, że pakt wpisuje się w dyskurs sekuratyżacji²⁷.

Pięćdziesiąt organizacji pozarządowych skierowało do Unii Europejskiej list otwarty²⁸, w którym twierdzą, że wprowadzenie paktu

„doprowadzi do normalizacji arbitralnego użycia zatrzymań imigrantów, włączając dzieci i rodziny, zwiększy skalę profilowania rasowego, używania procedur »kryzysowych« w celu uzasadnienia *pushbacków* i wydalania ludzi do tak zwanych »bezpiecznych krajów trzecich«, w których będą narażeni na przemoc, tortury i arbitralne pozbawienie wolności” (tłumaczenie własne).

Przedstawione rozwiązania paktu zostały przyjęte w celu umożliwienia państwom członkowskim skutecznego radzenia sobie z migracją. Nie potrafimy oczywiście ocenić, czy idzie w tym kierunku wystarczająco daleko z perspektywy politycznej; natomiast z perspektywy prawnej nie widzimy podstaw do podważenia rozwiązań paktu jako niezapewniających właściwych instrumentów państwom członkowskim na granicy z Białorusią i Rosją. Przeciwnie, bardziej realna wydaje się próba podważenia niektórych rozwiązań paktu z przeciwnej strony niż chciałby tego polski rząd – a mianowicie jako gwarantujących prawa migrantów w zbyt małym stopniu w stosunku do bezpieczeństwa państw członkowskich.

Podobny argument do obecnych twierdzeń polskiego rządu podniesiony został już kiedyś w skardze na nieważność decyzji dotyczącej relokacji uchodźców, gdzie twierdzono, że nie są one w stanie naprawić systemowych problemów dotyczących migrantów w Grecji i we Włoszech. W odpowiedzi na ten zarzut Trybunał Sprawiedliwości stwierdził jednak, że:

„Z utrwalonego orzecznictwa Trybunału wynika [...], że ważność aktu prawa Unii nie może zależeć od późniejszych ocen jego skuteczności. W sytuacji gdy prawodawca Unii jest zmuszony do oszacowania przyszłych skutków wydawanej regulacji, a skutków tych nie można dokładnie przewidzieć, jego ocenę można podważyć tylko wtedy, gdy w świetle informacji, którymi dysponował w chwili

²⁶ J.-P. Cassarino i L. Marin, „The Pact on Migration and Asylum: Turning the European Territory into a Non-territory?”, *European Journal of Migration and Law* 1/2022.

²⁷ M. Stępka, *op.cit.* Zob. również E. Karageorgiou, *op.cit.*, ss. V i nast.

²⁸ „An open letter to negotiators in the European Commission, the Spanish Presidency of the Council of the European Union, and the European Parliament ahead of the final negotiations on the EU Pact on Migration”, dostępny na <https://picum.org/blog/open-letter-eu-human-rights-risks-migration-pact/>

wydawania danej regulacji, okaże się ona w oczywisty sposób błędna (zob. w szczególności wyroki: z dnia 12 lipca 2001 r., Jippes i in., C-189/01, EU:C:2001:420, pkt 84; z dnia 9 czerwca 2016 r., Pesce i in., C-78/16 i C-79/16, EU:C:2016:428, pkt 50)²⁹.

Orzekając w sprawie ważności decyzji o relokacji migrantów, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził również, że jednostronne powoływanie się przez państwo członkowskie na wymogi bezpieczeństwa nie wystarcza do stwierdzenia nieważności aktu prawnego:

„W tym względzie nie można zgodzić się, pod rygorem naruszenia celu solidarności, który przyświeca decyzjom 2015/1523 i 2015/1601, a także obligatoryjnego charakteru tych aktów, na sytuację, w której państwo członkowskie mogłoby opierać się, nie powołując się zresztą w tym celu na podstawę prawną przewidzianą w traktatach, na swojej jednostronnej ocenie, że ustanowiony w tych aktach mechanizm jest nieskuteczny, a nawet funkcjonuje nieprawidłowo, w szczególności z punktu widzenia utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego, aby uchylić się od wszystkich zobowiązań dotyczących relokacji spoczywających na nim na mocy tych aktów.”³⁰

Podsumowując tę część rozważań, zarzut, iż pakt niedostatecznie uwzględnia szczególną sytuację państw graniczących z Białorusią lub Rosją, należy uznać za niezasadny prawnie.

VI.3. Naruszenie zasady solidarności

Z art. 80 TFUE wynika zasada solidarności między państwami członkowskimi w kwestiach azylu i migracji:

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

Zarzut polskiego rządu dotyczy niewystarczającej solidarności mechanizmu zawartego w pakcie. Rozważania na ten temat należy rozpocząć od spostrzeżenia, że prymarną drogą ochrony interesów państw członkowskich przed zagrażającymi im aktami prawnymi jest proces prawodawczy, w którym państwa oraz ich obywatele są reprezentowani, nie zaś następca procedura sądowa. Ukształtowanie w procesie ustawodawczym aktu prawnego,

²⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 września 2017 r. w sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15, *Republika Słowacka i Węgry p. Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2017:631, ak. 221.

³⁰ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 2 kwietnia 2020 r. w sprawach połączonych C-715/17, C-718/17 i C-719/17, *Komisja Europejska p. Rzeczypospolitej Polskiej i in.*, ECLI:EU:C:2020:257, ak. 180.

który nie w pełni realizuje interesy niektórych państw członkowskich, stanowi zwykłą konsekwencję działania mechanizmów demokratycznych, a często jest konieczne, by akt w ogóle mógł zostać uchwalony. Niemniej jednak zagrożenia interesów państw mogą *per se* stanowić o nieważności aktu, zwłaszcza gdy prowadzą do naruszenia równości państw członkowskich lub zasady solidarności.

Kryzys migracyjny r. 2015, który stanowił pierwszy bodziec do opracowania obecnego paktu, był właśnie kryzysem zasady solidarności³¹ – podczas gdy jedno państwo członkowskie, przede wszystkim Grecja i Włochy, zmagają się z napływem uchodźców, inne państwa ponosiły jego konsekwencje w nieporównanie mniejszym stopniu. Obecny pakt stanowi realizację zasady solidarności, której forma jest skutkiem wielu lat negocjacji między państwami. Przyjęto w nim rozwiązania bardziej elastyczne niż dyskutowane w latach 2015-2016. System wspólnej odpowiedzialności obejmuje wszystkie państwa członkowskie, nie przewiduje jednak przymusowej relokacji, a cały szereg różnych możliwych działań solidarnościowych.³²

W rezultacie rozporządzenie w sprawie zarządzania migracją przewiduje coroczne składanie przez Komisję wniosku, określającego solidarnościowe, takie jak relokacje i wkłady finansowe, odpowiadające przynajmniej wartościom minimalnym i proporcji ustanowionej w rozporządzeniu.

Mechanizm, w którym o wkładach decyduje Komisja, był krytykowany jeszcze na etapie dyskusji nad paktem³³. Uważamy jednak, że w sytuacji, w której akty Komisji naruszałyby z powodu swojej arbitralności zasadę solidarności bądź jakąkolwiek inną normę prawną, właściwą drogą działania jest skargenie tychże poszczególnych aktów, nie zaś podstawy ich wydania. Nie można bowiem domniemywać, że Komisja naruszać będzie prawo, a przyznanie jej nawet szerokich uprawnień dyskrecyjnych jest w pełni zgodne z praktyką konstytucyjną Unii.

Dokonując oceny zgodności z zasadą solidarności, nie możemy również abstrahować od okoliczności, że przewidziany w pakcie system kontrybucji państw członkowskich nie zastępuje jakiegoś wcześniej istniejącego, doskonalszego systemu, opartego na obiektywnych kryteriach. Przeciwnie, poprzednio kontrybucja państw członkowskich opierała się przede wszystkim na tymczasowych decyzjach Rady, z natury rzeczy częściowo arbitralnych, jako podejmowane *ad hoc*. System ten nigdy nie został skutecznie podważony jako bezprawny.

³¹ E. Karageorgiou, *op.cit.*

³² Zob. M. Stęпка, *op.cit.*, s. 32

³³ E. Karageorgiou, *op.cit.*, s. VI.

Co do sprawiedliwego podziału migrantów i wpływu tego podziału na pojedyncze państwo, Trybunał Sprawiedliwości stwierdził, że poszukiwanie równowagi między obciążeniem poszczególnych państw mieści się w ramach realizacji zasady proporcjonalności przez prawodawcę unijnego:

„W tym względzie nie można zaprzeczyć, że zaskarżona decyzja, która przewiduje w szczególności obowiązkowy podział między wszystkie państwa członkowskie migrantów podlegających relokacji z Grecji i Włoch, po pierwsze wpływa na wszystkie państwa członkowskie relokacji, a po drugie wymaga wyważenia różnych wchodzących w grę interesów w świetle celów realizowanych przez tę decyzję. W związku z tym poszukiwanie takiej równowagi z uwzględnieniem sytuacji wszystkich państw członkowskich Unii, a nie szczególnej sytuacji jednego tylko państwa członkowskiego, nie może zostać uznane za sprzeczne z zasadą proporcjonalności (zob. analogicznie wyrok z dnia 18 czerwca 2015 r., Estonia/Parlament i Rada, C-508/13, EU:C:2015:403, pkt 39)”³⁴.

W świetle powyższych rozważań nie uważamy, by zarzut naruszenia zasady solidarności mógł ostać się przed Trybunałem Sprawiedliwości.

V. Zarzut nadużycia władzy

Zarzut nadużycia władzy dotyczy sytuacji, w której zaskarżony akt został wydany formalnie w ramach posiadanej przez podmiot kompetencji, ale w celu innym niż kompetencja została przyznana. Może to służyć np. obejściu trudności proceduralnych, gdy właściwa podstawa prawna stawiałaby trudniejsze do spełnienia warunki. Zarzut ten wywodzi się z francuskiej koncepcji *détournement de pouvoir* i na gruncie prawa unijnego jest rzadki.

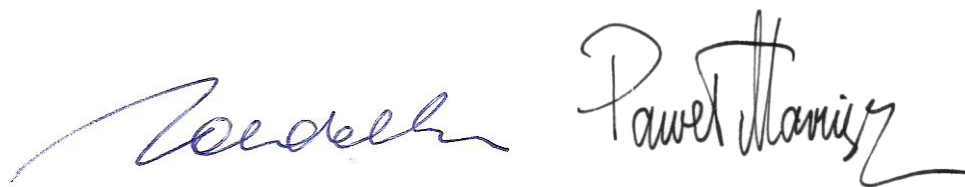
Brak jakichkolwiek wskazań, by uznać, że akty składające się na pakt o migracji i azylu zostały przyjęte w jakichkolwiek celach innych niż cele *explicite* w nich wyłożone i wynikające z tytułu V TFUE. Cele poszczególnych kompetencji zostały opisane w rozdziale III niniejszej opinii. Akty składające się na pakt realizują te cele.

VII. Podsumowanie

Biorąc pod uwagę powyższe rozważania, dochodzimy do wniosku, że nie istnieją podstawy do zaskarżenia do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej aktów ustawodawczych wchodzących w skład paktu o migracji i azylu. Wedle naszej wiedzy, nie zachodzą żadne z przesłanek nieważności wspomnianych aktów ustawodawczych: prawodawca unijny miał

³⁴ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości z dnia 6 września 2017 r. w sprawach połączonych C-643/15 i C-647/15, *Republika Słowacka i Węgry p. Radzie Unii Europejskiej*, ECLI:EU:C:2017:631, ak. 290.

kompetencje do ich wydania, przy wydawaniu ich nie naruszono istotnych wymogów proceduralnych, treść aktów nie narusza Traktatów ani żadnych reguł związanych z ich stosowaniem i nie doszło do nadużycia władzy. W rezultacie uważamy, że skarga na nieważność opiniowanych aktów nie miałaby szans powodzenia.



Paweł Janisz