

Praworządność wybiórcza: Wspólny Europejski System Azylowy w obliczu kryzysu¹

Maciej Grześkowiak

Odpowiedzialność za kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej ponoszą tak służby białoruskie, jak i polskie. Także w wymiarze prawnym – niezgodność działań polskich służb z prawem międzynarodowym, unijnym i krajowym nie budzi żadnych wątpliwości. Jednak mimo to, że polityka azylowa zgodnie z unijnymi traktatami jest wspólna wszystkim państwom członkowskim, Komisja Europejska zdecydowała się przymknąć oko na jawne łamanie prawa unijnego przez polskie służby, tym samym pokazując, że kwestię praworządności na terenie Unii skłonna jest traktować wybiórczo. Kwestia ta obrazuje również szerszy problem obecnego stanu funkcjonowania wspólnej europejskiej polityki w dziedzinie azylu i ochrony międzynarodowej.

Czym jest praworządność?

Praworządność, inaczej rządy prawa, to fundamentalna zasada, na której opiera się funkcjonowanie współczesnych demokracji. Zgodnie z nią to prawidłowo ustanowione prawo wyznacza granice działania władzy publicznej. Każde działanie organu państwa musi mieć swoją podstawę w obowiązującym przepisie prawnym, który z kolei musi być zgodny

¹ Niniejszy tekst stanowi popularnonaukowe opracowanie części wyników badań o charakterze prawniczym i politologicznym, prowadzonych przeze mnie od początku kryzysu humanitarnego na granicy polsko-białoruskiej. Ich pełne wyniki zostały opublikowane w języku angielskim w czasopiśmie Refugee Survey Quarterly: M. Grześkowiak, *The “Guardian of the Treaties” is No More? The European Commission and the 2021 Humanitarian Crisis on Poland–Belarus Border*, “Refugee Survey Quarterly” 2022.

Projekt realizuje:



Projekt „Badaczki i Badacze na Granicy. Działania Interwencyjne”
Projekt finansowany przez Islandię, Liechtenstein i Norwegię z Funduszy EOG w ramach Programu Aktywni Obywatele – Fundusz Regionalny

Patroni medialni:



z hierarchią źródeł prawa, z konstytucją na czele. Funkcją zasady praworządności jest ochrona podmiotów prawa przed kaprysami władzy. Niezależnie bowiem od tego, kto rządzi, władza nie może wyjść poza swoje kompetencje określone w przepisach. Chodzi zatem ni mniej, ni więcej tylko o to, by władza publiczna przestrzegała obowiązującego prawa. W Polsce tak rozumiana praworządność wyrażona jest przede wszystkim w artykule 7 Konstytucji², zgodnie z którym organy władzy publicznej działają na podstawie i w granicach prawa. Konstytucja tworzy przy tym rozbudowany system „bezpieczników” mających gwarantować rządy prawa w praktyce, na które składają się przede wszystkim sądy i dwa Trybunały: Trybunał Konstytucyjny i Trybunał Stanu.

W Unii Europejskiej na straży przestrzegania prawa unijnego przez państwa członkowskie stoi Komisja Europejska, nazywana z tego względu „strażniczką traktatów”. W razie stwierdzenia naruszenia prawa unijnego przez dane państwo, Komisja może doprowadzić do przekazania sprawy do Trybunału Sprawiedliwości UE³, co też czyniła niejednokrotnie w wypadku Polski w sprawach najróżniejszych: od tzw. reformy wymiaru sprawiedliwości przez relokację osób uchodźczych z Grecji i Włoch w kontekście kryzysu migracyjnego na południu Europy do ochrony środowiska, prawa pracy czy prawa konkurencji⁴.

Wbrew temu więc, co praworządnością zwykło się nazywać w polskiej debacie publicznej po 2015 roku (z uwagi na rozpoczęty właśnie wtedy proces systematycznego rozmontowywania wspomnianych wyżej „bezpieczników”), pojęcie to nie dotyczy tylko wymiaru sprawiedliwości i władzy sądowniczej. Rządy prawa są obowiązującym standardem we wszystkich dziedzinach polityki państwa i państwo zawsze obowiązane jest szanować przepisy, które samo ustanowiło (w wypadku aktów prawa krajowego) albo do przestrzegania których się zobowiązało (w wypadku prawa międzynarodowego i unijnego). Obszar polityki państwa związany z zarządzaniem migracjami nie jest w tej mierze wyjątkiem.

² Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej z 2.4.1997 r. (Dz.U. z 1997 r. Nr 78, poz. 483).

³ Zob. art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana) (Dz.Urz. UE C 326/47).

⁴ Z listą tzw. postępowań naruszeniowych przeciwko Polsce można zapoznać się [na stronie Komisji Europejskiej](#).

Praworządność podeptana: kryzys humanitarny na granicy polsko-białoruskiej

Wydarzenia, które rozgrywają się wzdłuż granicy polsko-białoruskiej od sierpnia 2021 roku, poza oczywistym wymiarem ludzkim materializującym się w realnym cierpieniu osób migrujących, są zaprzeczeniem idei praworządności. Nieprzypadkowo w debacie publicznej, a nawet w dyskursie eksperckim, ukuto tak dosadne określenia jak „granica bezprawia”⁵, czy strefa „gdzie prawo nie sięga”⁶.

Od samego początku kryzysu, gdy w Usnarzu Górnym pojawiło się pierwsze, szeroko nagłościone obozowisko osób migrujących na Podlasiu, polskie służby działały bez podstawy prawnej. Pomimo jasnych i dobrze udokumentowanych deklaracji zamiaru złożenia wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej przez osoby koczujące w Usnarzu⁷, wniosków tych nie przyjęto, a osoby te przez wiele dni były faktycznie pozbawione wolności przez białoruskich i polskich pograniczników. W takiej sytuacji jak ta w Usnarzu, zgodnie z polskim i unijnym prawem, wnioskodawcy powinni być dopuszczeni na terytorium Polski na potrzeby procedury uchodźczej, podczas której właściwe organy zdecydowałyby o tym, czy zachodzą przesłanki udzielenia ochrony międzynarodowej⁸. Wbrew temu, co podnosili zwolennicy „twardej” odpowiedzi na napływ osób migrujących, fakt nieregularnego przekroczenia granicy nie ma wpływu na prawny obowiązek Straży Granicznej przyjęcia deklaracji azylowej.

Jak wiadomo, sytuacja w Usnarzu Górnym stanowiła zaledwie preludium do systematycznej i masowej akcji wywózek osób migrujących przez granicę polsko-białoruską. Z czasem działania te zostały pozornie zalegalizowane, najpierw w drodze rozporządzenia Ministra

⁵ E. Siedlecka, *Granica bezprawia*, Polityka, 3.1.2022 r.

⁶ K. Czarnota, M. Górczyńska, *Gdzie prawo nie sięga. Raport Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka z monitoringu sytuacji na polsko-białoruskiej granicy*, 2022.

⁷ Rzecznik Praw Obywatelskich, *RPO: nieprzyjmowanie wniosków o ochronę międzynarodową w strefie przygranicznej to naruszenie prawa. Odpowiedź MSWiA*, 2021.

⁸ Zob. art. 23 i następane ustawy z 13.6.2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (tekst jedn. Dz.U. z 2022 r. poz. 1264 ze zm.); art. 6 dyrektywy 2013/32/UE Parlamentu Europejskiego i Rady z 26.6.2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (Dz. Urz. UE L 180/60).

Spraw Wewnętrznych i Administracji⁹, później zaś poprzez nowelizację ustawy o cudzoziemcach i innych relewantnych ustaw¹⁰. Celowo piszę o „pozornej” legalizacji, gdyż niezgodność obu tych aktów normatywnych z aktami wyższego rzędu nie budzi wątpliwości. Szczegółowa analiza obu dokumentów z perspektywy ich zgodności z prawem polskim, unijnym i międzynarodowym została już dokonana przez wyspecjalizowane instytucje i organizacje¹¹, a zatem nie ma potrzeby przeprowadzania jej raz jeszcze w tym miejscu. Na potrzeby dalszego wywodu warto jedynie wskazać, że rozporządzenie MSWiA zostało wydane z przekroczeniem ustawowego upoważnienia, a zatem sądy, będąc związane wyłącznie Konstytucją i ustawami¹², mogą je pomijać przy ocenie legalności pushbacków dokonywanych na jego podstawie. Tak też zrobił Wojewódzki Sąd Administracyjny w Białymstoku, gdy 15 września 2022 r. w precedensowym wyroku orzekł o nielegalności wywózki siedmioosobowej rodziny z Iraku¹³. Ustawa, o której mowa wyżej, jest zaś niezgodna tak z Konstytucją (przede wszystkim z art. 56 i art. 40), prawem międzynarodowym (przede wszystkim z art. 33 ust. 1 Konwencji o statusie uchodźców wprowadzającym tzw. zasadę *non-refoulement*) oraz z szeregiem przepisów należących do tzw. Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA)¹⁴, który szczegółowo określa standardy wspólnej europejskiej polityki w dziedzinie ochrony międzynarodowej.

⁹ Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z 20.8.2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Dz.U. z 2021 r., poz. 1536).

¹⁰ Ustawa z 14.10.2021 r. o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz niektórych innych ustaw (Dz.U. z 2022 r., poz. 1918).

¹¹ Helsińska Fundacja Praw Człowieka, Uwagi Helsińskiej Fundacji Praw Człowieka do projektu ustawy o zmianie ustawy o cudzoziemcach oraz ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (druk nr 1507), 2021; Rzecznik Praw Obywatelskich, Zmiany w rozporządzeniu w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego sprzeczne z Konwencją Genewską i Konstytucją RP. Wystąpienie RPO do MSWiA, 2021.

¹² Zob. art. 178 ust. 1 Konstytucji; przepis ten daje podstawę do tzw. incydentalnej kontroli legalności aktów podstawowych przez sędziów (np. rozporządzeń). Taka kontrola może prowadzić jednak wyłącznie do odmowy zastosowania danego aktu w konkretnej sprawie, nie zaś do pozbawienia go mocy obowiązującej. Zob. B. Naleziński, w: P. Tuleja (red.), *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz*, wyd. II, LEX 2021.

¹³ Zob. Rzecznik Praw Obywatelskich, WSA: pushbacki sprzeczne z prawem polskim i międzynarodowym. Skargę złożył m.in. RPO, 2022.

¹⁴ O strukturze WESA i składających się na niego aktach normatywnych zob. Parlament Europejski, Noty tematyczne o Unii Europejskiej. Polityka azylowa.

Ignorowanie odpowiednich przepisów regulujących procedurę azylową, a później opieranie się przez służby na wyżej wskazanych rozporządzeniu i ustawie, doprowadziło do namacalnych konsekwencji w postaci traktowania przez polskie służby osób migrujących w sposób nieliczący z przyrodzoną godnością człowieka.

W ten sposób przy granicy z Białorusią w sposób jaskrawy zakwestionowane zostały wartości, które tak w Polsce, jak Unii Europejskiej leżą u deklarowanych podstaw ustroju.

Praworządność wybiórcza: zielone światło z Brukseli na pushbacki

Co istotne, o przestrzeganie prawa na granicy nie upomniała się instytucja, która czyni to często w innych sferach polityki państwa – mniej lub bardziej skutecznie, jednak zawsze wywołując reakcję ze strony polskich władz – Komisja Europejska. Komisja nie zainicjowała tzw. procedury naruszeniowej z art. 258 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej, a nawet nie zdecydowała się na publiczną krytykę postępowania polskich służb przy granicy. Wręcz przeciwnie, w wypowiedziach przedstawicieli Komisji dotyczących kryzysu przewija się wątek solidarności, jednak nie z ukrywającymi się w lasach osobami migrującymi, a z Polską, Litwą i Łotwą, zarządzającymi odpowiedzialnością na „atak hybrydowy” ze strony reżimu Łukaszenki¹⁵. Wymowna była deklaracja wiceprzewodniczącej Komisji, Věry Jourovej, która jeszcze w czasie istnienia obozowiska pod Usnarzem Górnym zadeklarowała pełną ufność w zdolności polskich władz do zażegnania kryzysu¹⁶. Tego rodzaju sformułowanie wypowiedziane u progu kryzysu niewątpliwie mogło zostać odczytane jako zielone światło na politykę zasadzającą się na bezwzględnym egzekwowaniu pushbacków.

¹⁵ Zob. np. [Stanowisko 21/5867 Przewodniczącej Komisji Europejskiej z 8.11.2021 r., *Statement by President von der Leyen on the situation at the border between Poland and Belarus*](#); Polska Agencja Prasowa, [Komisja Europejska: Unia uważa, że sytuacja na polsko-białoruskiej granicy nie jest kwestią migracji, a agresji na Polskę, 2021](#); [Komunikat prasowy 847/2021 Wysokiego Przedstawiciela Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa z 10.11.2021 r., *Belarus: Declaration by the High Representative on behalf of the European Union on the situation at the European Union border*](#).

¹⁶ [TVN24, Vera Jourova o sytuacji migrantów na polsko-białoruskiej granicy, TVN24, 31.8.2021.](#)

Co ciekawe i znamienne, Komisja została zmuszona do zajęcia jednoznacznego stanowiska prawnego w kontekście działań Litwy związanych z kryzysem – sprawa ta stała się bowiem przed Trybunałem Sprawiedliwości Unii Europejskiej za sprawą tzw. pytania prejudycjalnego wniesionego przez sąd litewski¹⁷. Działania służb litewskich były w swej istocie podobne do ich polskich odpowiedników i sprowadzały się do faktycznego zawieszenia funkcjonowania systemu azylowego tego państwa. Będąc niejako wywołaną do odpowiedzi przez Trybunał, Komisja przyznała, że regulacje litewskie umożliwiające niedopuszczanie do procedury uchodźczej osób nieregularnie przekraczających granicę we wprowadzonym stanie wyjątkowym, były sprzeczne z WESA¹⁸. Ze stanowiskiem tym zgodził się sam Trybunał w późniejszym wyroku uznającym odpowiednie regulacje litewskie za niezgodne z prawem unijnym¹⁹. W obliczu zatem jednoznacznego przyznania niezgodności z prawem przepisów litewskich, niezakwestionowanie odpowiednich przepisów polskich i litewskich przez Komisję musi budzić uzasadnione wątpliwości z punktu widzenia roli tego organu w Unii Europejskiej.

Postawę Komisji w kontekście kryzysu można za Anną Potyrałą określić mianem solidarności partykularnej – wspólnej aktywności podmiotów prawa międzynarodowego na rzecz tożsamyh interesów, jednak niekoniecznie z uwzględnieniem najlepszego interesu jednostek, które stają się pionkami w realizacji geopolitycznych założeń²⁰. Jak wykazuje Potyrała, w kontekście tzw. kryzysu migracyjnego 2015+ na południu Europy solidarność partykularna, zasadzająca się na zamknięciu granic Unii przed osobami migrującymi z krajów tzw. Globalnego Południa i częściowym przymykaniu oka na łamanie praw tych osób przez służby graniczne państw członkowskich, stała się podstawą działań Komisji w obszarze azylu. Jak się wydaje, trend ten po kryzysie 2015+ jedynie się pogłębił, na co wskazuje znaczne rozpowszechnienie się praktyk pushbacków na granicach Unii, przy milczącej aprobacie Komisji. Jedynymi sprawami związanymi z WESA po kryzysie 2015 roku, które z inicjatywy Komisji Europejskiej zostały przekazane Trybunałowi Sprawiedliwości, były dwie sprawy

¹⁷ Zob. art. 267 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

¹⁸ Opinia Rzecznika Generalnego Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 2.6.2022 r., C-72/22, *M.A. v Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, ECLI:EU:C:2022:505, pkt 60, 76.

¹⁹ Wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej z 30.6.2022 r., C-72/22, *M.A. v Valstybės sienos apsaugos tarnyba*, ECLI:EU:C:2022:505.

²⁰ A. Potyrała, *Kryzys migracyjny 2015+. Między solidarnością a partykularyzmem*, Poznań 2019, s. 84.

węgierskie²¹. Tymczasem, jak wynika z raportu Komisarz Praw Człowieka Rady Europy, pushbacki są obecnie stosowane przez ok. połowę państw członkowskich Unii Europejskiej. Poza Polską, Litwą i Łotwą, pushbacki stosują takie państwa jak Chorwacja, Węgry, Rumunia, Słowenia, Austria, Włochy, Francja, Hiszpania, Malta, Cypr i Bułgaria²². W tym kontekście reakcję Komisji Europejskiej na kryzys humanitarny na granicy Unii z Białorusią należy postrzegać raczej jako egzemplifikację zasady, nie zaś wyjątek. Zasada ta sprowadza się zaś do przyzwolenia na łamanie prawa unijnego przez państwa członkowskie w dziedzinie ochrony międzynarodowej.

Co dalej z Wspólnym Europejskim Systemem Azylowym?

Pomimo swych wad, WESA zawiera cały szereg gwarancji dla osób poszukujących w Unii ochrony międzynarodowej, w tym tych migrujących w sposób nieregularny. Standard traktowania tych osób na gruncie prawa unijnego jest zasadniczo zgodny z orzecznictwem Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i jako taki bez wątpienia pozostaje jednym z najbardziej przyjaznych osobom migrującym na świecie. W obliczu jednak opisanego wyżej odrotu od jego stosowania, przynajmniej w zakresie dostępu do terytorium Unii dla azylantów, który dodatkowo nie spotyka się z odpowiedzią „strażniczek traktatów”, powstaje oczywiste pytanie o sens istnienia WESA w obecnym kształcie. W kontekście wspólnej unijnej polityki azylowej mamy bowiem bez wątpienia do czynienia ze spektakularnym rozdźwiękiem między „prawem w książkach” a „prawem w działaniu”, który przejawia się w oczywistym lekceważeniu gwarancji dla azylantów tak przez państwa członkowskie, jak i samą Komisję²³.

²¹ Komisja Europejska, *Commission takes Hungary to Court for criminalising activities in support of asylum seekers and opens new infringement for non-provision of food in transit zones*, 2019; Komisja Europejska, *Commission refers Hungary to the Court of Justice of the European Union for unlawfully restricting access to the asylum procedure*, 2021.

²² Commissioner for Human Rights, *Pushed beyond the limits Four areas for urgent action to end human rights violations at Europe's borders*, 2022, s. 19-23.

²³ Rozróżnienie między „prawem w książkach” a „prawem w działaniu” jako pierwszy zaproponował Roscoe Pound, uważany za pioniera jurysprudenencji socjologicznej: Zob. R. Pound, *Law in Books and Law in Action*, "American Law Review" 44/1910.

Wskazano już w literaturze, że humanitarny wymiar migracji pozostaje elementem unijnej przestrzeni prawnej, w którym integracja nie postępuje, a to przede wszystkim ze względu na partykularne interesy państw członkowskich, które stoją w sprzeczności z wysokim standardem ochrony praw osób migrujących²⁴. Niemożność wyegzekwowania na państwach członkowskich przestrzegania gwarancji zawartych w WESA była najlepiej widoczna już w trakcie tzw. kryzysu migracyjnego na południu Europy w 2015 roku, kiedy to wiele państw postawiło na zamknięcie granic przed osobami migrującymi, a program relokacji pod auspicjami Komisji okazał się porażką²⁵. W ostatnich latach obserwujemy więc, po pierwsze, odwrót od skłonności Komisji do konfrontacji z państwami członkowskimi na tle migracji, po drugie zaś, próby rozluźnienia prawnych zobowiązań państw wobec osób migrujących na gruncie WESA. Przejawem tego drugiego trendu jest zaproponowana przez Komisję w 2020 roku kompleksowa reforma WESA w postaci Nowego Paktu o Migracji i Azylu, przewidująca istotne ograniczenia gwarancji dla azylantów na granicach Unii w stosunku do obecnego stanu prawnego²⁶.

Bezpośrednią konsekwencją kryzysu humanitarnego na granicy Unii z Białorusią jest zaś przedstawienie przez Komisję projektu Rozporządzenia w sprawie instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu²⁷. Projekt przewiduje możliwość zawieszenia pewnych szczegółowych mechanizmów ochrony praw azylantów w sytuacji wystąpienia „instrumentalizacji migracji” przeciwko państwu członkowskiemu, przy czym decyzja o takim zawieszeniu będzie pozostawiona w dużej mierze uznaniu państw członkowskich. Oznacza to, że państwa członkowskie otrzymają instrument do zgodnego z prawem zawieszenia swych zobowiązań względem osób migrujących, z którego będą mogły korzystać w sytuacjach, które one same określą jako „instrumentalizacja migracji”. Sama zaś definicja instrumentalizacji

²⁴ L. Marin, S. Penasa,, G. Romeo, *Migration crises and the principle of solidarity in times of sovereignty: Challenges for EU law and polity*, "European Journal of Migration and Law", 22(1)/2020, s. 3.

²⁵ M. Grześkowiak, *The "Guardian of the Treaties"...., op. cit., s. 15-16.*

²⁶ Tamże, s. 18-19.

²⁷ Komisja Europejska, Projekt Rozporządzenia Parlamentu Europejskiej i Rady w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu, 14.12.2021 r., COM(2021) 890 final.

w projekcie jest daleka od jednoznaczności, pozostawiając państwom dużą swobodę polityczną w korzystaniu z mechanizmów projektowanego Rozporządzenia.

Uzasadnienie projektu Rozporządzenia wprost odwołuje się do trwającego „ataku hybrydowego” ze strony Białorusi na granicę Unii, co wprost unaocznia wykorzystanie pojęcia wojny hybrydowej do legitymizowania polityk w istocie niezgodnych z dotychczasowym europejskim standardem traktowania osób migrujących²⁸. Celem czeskiej prezydencji w Radzie UE jest przyjęcie Rozporządzenia jeszcze w 2022 roku²⁹. Zwiastuje to znaczne rozluźnienie obowiązków państw względem azylantów oraz erozję WESA w obecnym kształcie. Do czasu przyjęcia nowych przepisów zaś, należy się spodziewać dalszego przymykania oka przez Komisję na naruszenia unijnego prawa azylowego, w tym te mające miejsce na granicy polsko-białoruskiej. Unia Europejska często bywa nazywana „wspólnotą wartości”³⁰. Abstrahując od wątpliwości jakie można mieć wobec zasadności takiego określenia w 2022 roku, w sferze prawa azylowego nawet interesy państw reprezentujących tzw. europejski mainstream zdają się znacząco odbiegać od wysokiego standardu ochrony osób poszukujących ochrony międzynarodowej. Pozostaje zatem postawić pytanie, czy w obszarze europejskiej polityki azylowej rzeczywiście mamy do czynienia ze wspólnotą wartości, czy też może ze wspólnotą interesów izolacjonistycznie nastawionych państw członkowskich.

²⁸ A. Graban, *W jaki sposób pojęcie „wojny hybrydowej” wykorzystywane jest przeciwko osobom uchodźczym?, 2022.*

²⁹ *European Council on Refugees and Exiles (ECRE), Joint Statement: NGOs call on Member States: Agreeing on the Instrumentalisation Regulation will be the Final Blow to a COMMON European Asylum System (CEAS) in Europe, 2022.*

³⁰ Zob. np. B. Banaszak, *Unia Europejska jako wspólnota wartości*, „Przegląd Sejmowy” 4(123)/2014, s. 9-22.