



10 OBSZARÓW TRACONEJ SUWERENNOŚCI

**NA PODSTAWIE REZOLUCJI PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO
Z DNIA 22 LISTOPADA 2023 R. W SPRAWIE PROPOZYCJI
PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO DOTYCZĄCYCH ZMIANY
TRAKTATÓW (2022/2051(INL))**



OBSZAR 4: GRANICE

Proponowane poprawki oddają w ręce UE kontrolę nad przepływami migrantów, w tym w zakresie przymusowych relokacji bez oglądania się na weto państw członkowskich. Ponadto, UE może przejąć wyłączną kontrolę nad środkami bezpieczeństwa stosowanymi w celu powstrzymania migracji poprzez zakaz stawiania murów i nakaz otwarcia szlaków migracyjnych na wzór południowej granicy USA.



4. Granice

Główne tezy

- Najdalej idąca zmiana w zakresie polityki imigracyjnej zawarta jest w projektowanej poprawce nr 98, umożliwiającej Unii Europejskiej bezpośrednie ingerowanie w kompetencje państw członkowskich w zakresie ochrony granic zewnętrznych, w tym w uprawnienia i sposób wypełniania obowiązków przez krajowe służby graniczne i imigracyjne.
- Już w obecnym stanie prawnym Unia Europejska może regulować środki monitorowania granic w ramach kompetencji do „wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi”. Dodanie do katalogu kompetencji dzielonych „polityki dotyczącej granic zewnętrznych” może wydawać się wtórne wobec obecnych postanowień traktatów.
- Mając jednak na względzie wieloletnią praktykę ustrojową instytucji unijnych, charakteryzującą się systematycznym dążeniem do poszerzania swoich uprawnień ponad to, co wynika z tekstu przepisów traktatowych, zwłaszcza uwzględniając naturę kompetencji dzielonych, która zakłada ich stopniowe przejmowanie przez UE, należy spodziewać się rozszerzającej interpretacji dodanej kompetencji w zakresie „polityki dotyczącej granic zewnętrznych”.
- W ramach „zabezpieczenia” granic zewnętrznych możliwe będzie ustalanie dozwolonych i rekomendowanych środków bezpieczeństwa na granicy, takich jak posterunki graniczne czy fizyczne bariery. Potencjalnie to od decyzji instytucji UE może zatem zależeć los muru na granicy polsko-białoruskiej.
- Proponowane poprawki zwiększają pole manewru Unii w zakresie prowadzenia wspólnej polityki imigracyjnej, umożliwiając regulowanie przyptywu imigrantów w zależności od zapotrzebowania pracodawców krajowych.

Wprowadzenie

W tym miejscu rozważymy poprawkę nr 72, która przewiduje poszerzenie kompetencji dzielonych Unii Europejskiej o „politykę dotyczącą granic zewnętrznych” (w nowej wersji art. 4 ust. 2 lit. j TFUE). W pierwszej kolejności należy podkreślić, że już w obecnym stanie prawnym Unia Europejska dysponuje dość szerokimi uprawnieniami prawodawczymi w zakresie ochrony granic zewnętrznych i innych aspektów dotyczących imigracji (art. 67 i art. 77 TFUE). Można więc powiedzieć, że ochrona granic zewnętrznych w istocie rzeczy już teraz należy do kompetencji współdzielonych przez UE i państwa członkowskie w ramach regulacji „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (aktualne brzmienie art. 4 ust. 2 lit. j TFUE), w której mieszczą się „polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji” (art. 77-80 TFUE). Nie oznacza to, że poprawka nr 72 – w razie jej wejścia w życie – nie wywoła żadnych skutków prawnych.

Kontekst systemowy poprawki nr 72

Poprawkę nr 72 należy odczytywać w kontekście całokształtu zmian proponowanych przez Parlament Europejski w zakresie regulacji imigracji. Analizowana poprawka wyznacza zasadę ogólną w zakresie podziału kompetencji między UE a państwa członkowskie, natomiast dopiero szczegółowe postanowienia traktatów przyznają Unii określone uprawnienia prawodawcze.

Wszystkim poprawkom w tym zakresie przyświeca ogólna idea „wzmocnienia wspólnej polityki migracyjnej Unii poprzez podjęcie odpowiednich i niezbędnych środków służących zapewnieniu skutecznego monitorowania, zabezpieczenia i efektywnej kontroli zewnętrznych granic Unii, a także uwzględnienie w polityce migracyjnej Unii stabilności gospodarczej i społecznej państw członkowskich, zdolności do zaspokojenia zapotrzebowania na siłę roboczą na jednolitym rynku, jak również skuteczne zarządzanie migracją z uwzględnieniem sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich”¹.

Szczególną uwagę należy zwrócić na poprawkę nr 98, która poszerza kompetencje Parlamentu Europejskiego i Rady o uprawnienie do przyjmowania „wszelkich środków niezbędnych i proporcjonalnych służących zapewnieniu skutecznego monitorowania, zabezpieczenia i efektywnej kontroli zewnętrznych granic Unii, jak również zapewnieniu skutecznych powrotów osób, które nie mają prawa pozostawać na terytorium Unii” (art. 77 ust. 2 lit. da TFUE). To zdecydowanie najdalej idąca zmiana w zakresie polityki imigracyjnej, umożliwiającą UE bezpośrednio ingerowanie w kompetencje państw członkowskich w zakresie ochrony granic zewnętrznych, w tym w uprawnienia i sposób wypełniania obowiązków przez krajowe służby graniczne i imigracyjne. Już w obecnym stanie prawnym UE może regulować „kontrolę, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne” (art. 77 ust. 2 lit. b TFUE), natomiast nowością będzie doprecyzowanie, że owa kontrola ma być „efektywna”, a także możliwość regulowania „monitorowania” oraz „zabezpieczania” granic. Formuła „monitorowania” i „zabezpieczania” granic jest dość ogólnikowa, przez co trudno przewidzieć, jakie środki prawodawcze Unia będzie mogła przyjmować w jej ramach. Z pewnością w ramach regulacji „monitorowania” granic zewnętrznych możliwe będzie ustanawianie mechanizmów sprawozdawczych i nałożenie na

1 Pkt 36 rezolucji PE.

państwa obowiązku informowania instytucji unijnych o sytuacji na granicy. Nie można też wykluczyć możliwości ustanowienia przez UE dodatkowych środków inwigilacji osób przekraczających granicę.

Warto jednak zwrócić uwagę, że już w obecnym stanie prawnym Unia może regulować środki monitorowania granic w ramach kompetencji do „wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi” (art. 77 ust. 1 lit. c TFUE)². Z tego punktu widzenia poprawka nr 98 przynajmniej w warstwie językowej jedynie nieznacznie poszerza uprawnienia prawodawcze UE w zakresie ochrony granic zewnętrznych. Mając jednak na względzie wieloletnią praktykę ustrojową instytucji unijnych (Komisji, Rady, Parlamentu i TSUE), charakteryzującą się systematycznym dążeniem do poszerzania swoich uprawnień ponad to, co wynika z tekstu przepisów traktatowych (doktryna *implied powers*, wykładnia z uwzględnieniem zasady *efet utile*), nie można wykluczyć, że także i nowa jednostka redakcyjna – lit. da w art. 77 ust. 2 TFUE – będzie interpretowana rozszerzająco. Także i sam art. 4 ust. 2 lit. j TFUE może być przedmiotem rozszerzającej wykładni.

Z kolei w ramach „zabezpieczenia” granic zewnętrznych możliwe będzie ustalanie dozwolonych i rekomendowanych środków bezpieczeństwa na granicy takich jak posterunki graniczne czy fizyczne bariery (jak chociażby słynny mur na granicy polsko-białoruskiej). Trzeba jednak podkreślić, że przepis proponowany w poprawce nr 98 nie będzie upoważniał do likwidacji krajowych służb granicznych i imigracyjnych i zastąpienia ich przez służby europejskie. Niemniej jednak pojęcie „zabezpieczenia” wydaje się zbyt szerokie.

Pozostałe poprawki odnoszące się do ochrony granic mają raczej znaczenie techniczno-redakcyjne, a mianowicie:

- poprawka nr 3: Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu **ze wspólną polityką dotyczącą granic zewnętrznych oraz** z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości (art. 3 ust. 2 TUE);
- poprawka nr 96: Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie **granic, azylu oraz imigracji (wcześniej: azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych)**, opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich. Do celów niniejszego tytułu, bezpieczeństwa są traktowani jak obywatele państw trzecich (art. 67 ust. 2 TFUE);
- poprawka nr 101: Unia rozwija wspólną politykę imigracyjną, **która uwzględnia stabilność gospodarczą i społeczną państw członkowskich i ma** na celu zapewnienie, na każdym etapie, **zdolności do zaspokojenia zapotrzebowania na siłę roboczą na jednolitym rynku, wspierającego sytuację gospodarczą państw członkowskich, a także** skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, **jak również** zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie (art. 79 ust. 1 TFUE).

2 D. Thym [w:] *Treaty on the Functioning of the European Union – A Commentary*, eds. H.-F. Blanke, S. Mangiameli, Vol. I, Cham 2021, s. 1453.

Zważywszy, że UE już obecnie ma dość znaczące kompetencje w zakresie prowadzenia wspólnej polityki imigracyjnej, zmiany proponowane w poprawkach nr 3 i 96 trudno uznać za istotne. Z kolei poprawka nr 101 jest istotna z dwóch powodów. Po pierwsze, doprecyzowuje kryteria prowadzenia wspólnej polityki imigracyjnej, zobowiązując Unię do uwzględniania sytuacji gospodarczej i społecznej państw członkowskich. Po drugie, wprowadza zupełnie nowe kryterium w postaci zaspokojenia zapotrzebowania na siłę roboczą, które odnosi się do problemu wielu krajów europejskich z deficytem pracowników spowodowanym pogłębiającym się kryzysem demograficznym. Ta ostatnia poprawka zwiększa więc pole manewru Unii w zakresie prowadzenia wspólnej polityki imigracyjnej, umożliwiając jej regulowanie przyływu imigrantów w zależności od zapotrzebowania pracodawców krajowych na nowych pracowników, których nie mogą znaleźć wśród rodowitych obywateli UE.

Aktualny stan prawny w zakresie polityki dotyczącej granic zewnętrznych

De lege lata traktaty nie używają wprost określenia „polityki dotyczącej granic zewnętrznych”, ale w istocie regulują jej różne aspekty, używając określeń takich jak „wspólna polityka w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych”, „wspólna polityka w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony” czy regulacja „systemu zarządzania granicami zewnętrznymi”. Jeszcze w dawnym Traktacie ustanawiającego Wspólnotę Europejską Unia Europejska dysponowała kompetencjami w zakresie polityki imigracyjnej, choć nie określano jej wtedy jeszcze jako „wspólnej”³. W tym kontekście poprawka nr 72 nie będzie miała charakteru rewolucyjnego, lecz doprecyzowując dotychczasowe kompetencje UE w tym zakresie.

Już teraz Unia Europejska ma uprawnienia do:

- „rozwijania wspólnej polityki w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między państwami członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich” (art. 67 ust. 2 TFUE);
- rozwijania polityki w zakresie „zapewnienia kontroli osób i skutecznego nadzoru przy przekraczaniu granic zewnętrznych” (art. 77 ust. 1 lit. b TFUE) i „stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi” (art. 77 ust. 1 lit. c TFUE);
- stanowienia prawa wtórnego (tj. dyrektyw, rozporządzeń i decyzji) w zakresie „kontroli, którym podlegają osoby przekraczające granice zewnętrzne” (art. 77 ust. 2 lit. b TFUE) oraz „wszelkich środków niezbędnych dla stopniowego wprowadzania zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi” (art. 77 ust. 2 lit. d TFUE). Jak już wspomniano powyżej, poprawka nr 98 przewiduje uzupełnienie zakresu unijnych regulacji o „monitorowanie” i „zabezpieczanie” granic.

Z powyższego wynika, że Unia Europejska już teraz może w dość dużym zakresie wpływać na politykę imigracyjną państw, określając zasady kontrolowania przepływu osób na granicach zewnętrznych, środki bezpieczeństwa, procedury rozpatrywania wniosków azylowych itd. Jak słusznie podkreśla się w doktrynie, brak jest jednak podstaw prawnych dla utworzenia quasi-federalnych agencji unijnych, które mogłyby całkowicie przejąć obowiązki państw w zakresie rozpatrywania wniosków

³ Por. I. Wróbel, *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*, Warszawa 2007, s. 31.

azylowych czy ochrony granic⁴. Stanowczo wyklucza się „utworzenie jakiegokolr. ponadnarodowego organu, który zostałby wyposażony w kompetencje do ochrony granicy lub odmowy wjazdu”⁵.

Poprawka nr 72 raczej tego stanu rzeczy nie zmieni, bo – jak już wspomniano – jedynie precyzuje ogólny podział kompetencji między UE a państwami członkowskimi, natomiast nie ustanawia jakichś nowych uprawnień szczegółowych. Proponowane przez Parlament Europejski poprawki w ogóle nie dotyczą art. 72 TFUE, który stanowi silną gwarancję suwerenności państw w tym zakresie, wykluczając „naruszanie wykonywania przez państwa członkowskie obowiązków dotyczących utrzymania porządku publicznego i ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego”.

Pod tym względem większym powodem do niepokoju może być poprawka nr 98, która choć w warstwie językowej jedynie nieznacznie poszerza kompetencje prawodawcze UE, to użyte w niej ogólne sformułowania mogą być w praktyce szeroko interpretowane przez instytucje unijne, z wykorzystaniem wielokrotnie używanych już technik argumentacyjnych jak doktryna *implied powers*⁶, efekt *spill-over*⁷ czy zasada *effet utile*⁸.

Podsumowanie

Poprawka nr 72, przewidująca poszerzenie kompetencji dzielonych UE z regulacji „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (aktualne brzmienie art. 4 ust. 2 lit. j TFUE) na regulację „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości oraz polityki dotyczącej granic zewnętrznych” nie stanowi zmiany rewolucyjnej. Nowa wersja art. 4 ust. 2 lit. j TFUE nie będzie mogła stanowić samoistnego źródła uprawnień prawodawczych UE, bo ów przepis ma jedynie charakter ramowy, natomiast szczegółowe uprawnienia prawodawcze mogą być wyprowadzane jedynie z takich przepisów jak art. 77 TFUE.

W tym kontekście pewne powody do niepokoju może stanowić powiązana z poprawką nr 72 poprawka nr 98, przyznająca Parlamentowi Europejskiemu i Radzie UE uprawnienia do regulacji „zabezpieczania” i „monitorowania” granic zewnętrznych. Skutki tej zmiany są trudne do przewidzenia z uwagi na ogólnikowość użytych określeń. Mając jednak na względzie dotychczasową praktykę ustrojową instytucji unijnych, jest prawdopodobne, że nowe przepisy będą interpretowane rozszerzająco, umożliwiając głębszą ingerencję w funkcjonowanie krajowych służb granicznych i imigracyjnych, a także w sposób ochrony granic zewnętrznych (np. w zakresie wykorzystywania fizycznych barier takich jak mur na granicy polsko-białoruskiej). Nawet jeśli jednak proponowane zmiany wejdą w życie, to nie będą one stanowiły podstawy do całkowitego zastąpienia krajowych służb agencjami unijnymi. Tak jak obecnie, tak i w proponowanym stanie prawnym nadal niedopuszczalne byłoby utworzenie unijnej instytucji, która całkowicie zastąpiłaby krajowe służby w ochronie granic.

4 Zob. D. Thym [w:] *Treaty on the Functioning...*

5 K. Strąk, uw. 77.5.3. do art. 77 [w:] *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz. Tom I (art. 1-89)*, red. D. Miąsik, N. Póttorak, A. Wróbel, LEX 2012. Por. S. Peers, N. Rogers, *EU Immigration and Asylum Law. Text and Commentary*, Leiden-Boston 2006, s. 18.

6 Koncepcja rozszerzającej wykładni kompetencji, według której organom organizacji międzynarodowej przysługują nie tylko uprawnienia wyraźnie zapisane w traktacie, ale także uprawnienia wynikające z nich w sposób dorozumiany, stanowiące ich logiczny ciąg dalszy.

7 Koncepcja rozszerzającej wykładni kompetencji prawotwórczych organów UE, wedle której mogą one dotyczyć nie tylko materii wyraźnie wymienionych w traktacie, ale także «rozlewać się» na dziedziny pokrewne.

8 Zasada efektywności, zgodnie z którą prawo UE należy interpretować w sposób zapewniający mu maksymalną skuteczność.