

Anastazja Gajda

Szkoła Główna Handlowa w Warszawie

ORCID: 0000-0003-4446-1055

agajda2@sgh.waw.pl

Zmiany w stosowaniu koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego w związku z wdrażaniem unijnego paktu o migracji i azylu

Wstęp

Koncepcja bezpiecznego kraju trzeciego (dalej jako koncepcja BKT) stanowi jeden z filarów polityki ochrony międzynarodowej. U jej podstaw leży założenie, że osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową powinny otrzymać niezbędną pomoc. Jednak obowiązek jej udzielenia nie musi spoczywać na państwie, w którym złożono wnioski, jeżeli wnioskodawca ma możliwość uzyskania skutecznej ochrony w państwie trzecim uznanym za bezpieczne. Geneza tej koncepcji, sięgająca końca lat 80. XX w., ściśle wiąże się z dążeniem do realizacji zasady sprawiedliwego podziału odpowiedzialności wewnątrz społeczności międzynarodowej. W założeniu umożliwia ona państwom poddanym szczególnej presji migracyjnej na przekazywanie osób potrzebujących ochrony do krajów trzecich, gwarantujących standardy ochrony zgodne z normami międzynarodowymi¹.

¹ Szeroko na temat stosowania koncepcji BKT w prawie międzynarodowym publicznym zob. m.in.: G.S. Goodwin-Gill, *Safe country, says who?*, „International Journal of Refugee Law” 1992, vol. 4, nr 2, s. 248–250; A. Achermann, M. Gattiker, *Safe third countries: European developments*, „International Journal of Refugee Law” 1995, vol. 7, nr 1, s. 19–38; H. Martenson, J. McCarthy, *In general, no serious risk of persecution: safe country of origin practices in nine European states*, „Journal of Refugee Studies” 1998, vol. 11, nr 3, s. 304–325; C. Costello, *The asylum procedures directive and the proliferation of safe country practices: deterrence, deflection and the dismantling of international protection?*, „European Journal of Migration and Law” 2005, vol. 7, nr 1, s. 35–70; M. John-Hopkins, *The emperor’s new safe country concepts: a UK perspective on sacrificing fairness on the altar of efficiency*, „International Journal of Refugee Law” 2009, vol. 21, nr 2, s. 218–255; C.M. Hunt, *The safe country of origin concept in European asylum law: past, present and future*, „International Journal of Refugee Law” 2014, vol. 26, nr 4, s. 500–535; C. Costello, *Safe country? Says who?*, „International Journal of Refugee Law” 2016, vol. 28, nr 4, s. 601–622.

W porządku prawnym Unii Europejskiej koncepcja BKT jest integralnym elementem wspólnego europejskiego systemu azylowego (dalej jako WESA). Jej obecne ramy wyznacza art. 38 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (dalej: Dyrektywa 2013/32/UE)². Na podstawie tych przepisów państwa członkowskie UE mogą uznać wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalne, jeżeli wnioskodawca mógłby otrzymać ochronę w bezpiecznym dla niego kraju trzecim. Na właściwych organach państw członkowskich Unii spoczywa także obowiązek wykazania związku między wnioskodawcą a danym bezpiecznym krajem trzecim. Koncepcja BKT znajduje zastosowanie również w ramach procedury granicznej³.

Warto jednak zauważyć, że w ostatniej dekadzie złożoność procedur azylowych oraz rozbieżności interpretacyjne w państwach członkowskich UE znacznie ograniczały praktyczną efektywność stosowania koncepcji BKT. Główne trudności koncentrują się zwłaszcza wokół rygorystycznego wymogu wykazania wspomnianego związku oraz automatycznego skutku zawieszającego odwołania od decyzji w sprawie niedopuszczalności wniosku na podstawie koncepcji BKT.

W odpowiedzi na te wyzwania zasady stosowania koncepcji BKT zostały zmodyfikowane w ramach paktu o migracji i azylu, przyjętego w maju 2024 r. (dalej jako pakt)⁴. Kluczowe znaczenie ma w tym zakresie 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 (dalej jako rozporządzenie 2024/1348)⁵. Akt ten będzie stosowany od 12 czerwca 2026 r. i zastąpi dotychczasowe przepisy dyrektywy 2013/32/UE⁶. Nowelizacja ma na celu zapewnienie państwom członkowskim Unii szerszych i bardziej elastycznych ram stosowania omawianej koncepcji⁷.

² Dz. Urz. UE z 2013 r., L 180/60.

³ Zob. European Commission, Commission Staff Working Document Review of the safe third country concept Accompanying the document Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the application of the 'safe third country' concept, SWD(2025) 600 final, Brussels, 20.5.2025, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52025SC0600> (data dostępu: 29.01.2026).

⁴ Przyjęty przez Radę UE 14.05.2024 r. tzw. nowy pakt o migracji i azylu składa się z ośmiu rozporządzeń i jednej dyrektywy, a jego przepisy znajdują zastosowanie od 12 czerwca 2026 r. Jest to nowy pakt w tym znaczeniu, że jest on swoistym następcą Europejskiego paktu w sprawie imigracji i azylu, przyjętego przez Radę Europejską w dniach 15–16 października 2008 r., nr 13440/08. Szerzej m.in.: J. Markiewicz-Stanny, *Nowy Pakt o migracji i azylu – pomiędzy spójnością a fragmentacją prawa*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2025, nr 2, s. 5–11.

⁵ Dz. Urz. UE L 2024/1348, 22.5.2024, <http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1348/oj> (data dostępu: 29.01.2026).

⁶ Zob. art. 79 ust. 2 rozporządzenia 2024/1348.

⁷ Szerzej na temat rozporządzenia 2024/1348 zob. S. Peers, *The new EU asylum laws, part 7: the new regulation on asylum procedures*, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/04/the-new-eu-asylum-laws-part-7-new.html> (data dostępu: 29.01.2026).

Niezależnie od powyższego, w maju 2025 r. Komisja Europejska (dalej jako Komisja lub KE) przedstawiła projekt rozporządzenia, które systemowo reformuje stosowanie koncepcji BKT w prawie unijnym (dalej jako projekt rozporządzenia)⁸. Zamierzeniem Komisji jest dalsze ułatwienie stosowania tej koncepcji, a dzięki nowym przepisom przyspieszeniu mają ulec procedury azylowe przy równoczesnym respektowaniu praw osób ubiegających się o ochronę międzynarodową⁹.

Artykuł ma na celu analizę projektowanych zmian w zakresie stosowania koncepcji BKT oraz ocenę ich wpływu na efektywność procedur azylowych, w tym przyspieszenie rozpatrywania wniosków o ochronę międzynarodową oraz odciążenie krajowych systemów recepcyjnych. Niewątpliwie projekt rozporządzenia zmierza do poprawy wiarygodności i wykonalności WESA. Podjęto w nim również refleksję nad obawami dotyczącymi ochrony praw podstawowych jednostki. Skupiono się zwłaszcza na potencjalnych zagrożeniach dla zasady *non-refoulement* oraz prawa do rzetelnego procesu i skutecznego środka odwoławczego w obliczu nowych regulacji prawnych.

Rozważania zawarte w artykule oparte są przede wszystkim na analizie źródeł prawa wtórnego UE będących podstawą stosowania koncepcji BKT. Badaniem objęto tekst projektu rozporządzenia wraz z uzasadnieniem i oceną skutków z maja 2025 r. Istotnym materiałem badawczym uczyniono także orzecznictwo Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (dalej jako TSUE), dotyczące wykładni stosowania tej koncepcji przez państwa członkowskie Unii.

Obowiązujące podstawy prawne dla stosowanie koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego przez państwa członkowskie UE

Aktualne ramy prawne stosowania koncepcji BKT w prawie unijnym wyznacza dyrektywa 2013/32/UE. Jej art. 38 szczegółowo określa przesłanki, które musi spełniać państwo trzecie, aby mogło zostać uznane za bezpieczne. Należy podkreślić, że warunki wymienione w tym artykule mają charakter kumulatywny¹⁰.

⁸ Komisja Europejska, Wniosek rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2024/1348) w odniesieniu do stosowania koncepcji „bezpiecznego kraju trzeciego”, COM(2025) 259 final, Bruksela, 20.5.2025.

⁹ Zob. m.in. S. Peers, *Asylum Pact 2.0: the EU moves towards more stringent rules on 'safe third countries' and 'safe countries of origin'*, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/12/asylum-pact-20-eu-moves-towards-more.html> (data dostępu: 29.01.2026).

¹⁰ Wyrok TSUE z 25 lipca 2018 r., w sprawie C-585/16 *Serin Alheto v. Zamestnik-predsedatel na Darzhavna agentsia za bezhantsite*, pkt 121.

Zgodnie z art. 38 ust. 1 dyrektywy 2013/32/UE właściwe organy państw członkowskich są zobowiązane uzyskać pewność, że w danym państwie trzecim przestrzegane są określone zasady. Obejmują one: brak zagrożenia dla życia i wolności tej osoby z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych. Ponadto nie zachodzi ryzyko doznania przez osobę ubiegającą się o azyl poważnej krzywdy¹¹, przestrzegana jest zasada *non-refoulement*, zgodnie postanowieniami Konwencji genewskiej¹² oraz zakaz wydalania ustanowiony w prawie międzynarodowym. W końcu niezbędne jest także zagwarantowanie wnioskodawcy realnej możliwości ubiegania się o nadanie statusu uchodźcy¹³.

Ponadto art. 38 ust. 2 dyrektywy 2013/32/UE uzależnia stosowanie koncepcji BKT od implementacji właściwych przepisów krajowych w trzech aspektach. Po pierwsze, wymagane jest istnienia związku między osobą ubiegającą się o ochronę międzynarodową a danym państwem trzecim, który czyniłby udanie się do tego kraju rozsądnym z punktu widzenia tej osoby. Po drugie, prawo krajowe musi określać metodologię weryfikacji bezpieczeństwa państwa, obejmującą zarówno oceny zindywidualizowane dla konkretnego wnioskodawcy, jak i uznanie na poziomie krajowym państw ogólnie uważanych za bezpieczne. Po trzecie, niezbędne jest zapewnienie wnioskodawcy prawa odwołania się od zastosowania koncepcji BKT w jego indywidualnej sytuacji, jak i podważenia istnienia związku łączącego go z państwem trzecim.

Dodatkowo art. 38 ust. 3 dyrektywy 2013/32/UE nakłada na państwa członkowskie Unii obowiązki informacyjne. I tak w przypadku wydania decyzji opartej wyłącznie na koncepcji BKT wnioskodawca musi otrzymać dokument informujący organy państwa trzeciego, że wniosek nie został rozpatrzony co do istoty. Jeżeli natomiast państwo trzecie odmówi przyjęcia wnioskodawcy, państwo członkowskie UE jest zobligowane zapewnić mu dostęp do pełnej procedury merytorycznego rozpatrzenia wniosku¹⁴.

W sferze procesowej uznanie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny na podstawie art. 33 dyrektywy 2013/32/UE skutkuje

¹¹ Chodzi o przestrzeganie przepisów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (Dz. Urz. UE z 2011 r., L 337/9).

¹² Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515) oraz Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1991 r., Nr 119, poz. 517 i 518), <https://www.unhcr.org/uk/about-unhcr/overview/1951-refugee-convention> (data dostępu: 29.01.2026).

¹³ Zob. S. Peers, *Towards a Euro-Rwanda policy? The proposed new EU asylum law rules on 'safe third countries'*, 21.5.2025, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/05/towards-euro-rwanda-policy-proposed-new.html> (data dostępu: 29.01.2026); A. Kosińska, *Koncepcja europejskiego państwa bezpiecznego i jej wpływ na ochronę praw podstawowych obywateli państw trzecich*, [w:] T. Sieniow (red.), *Migracje powrotowe: nauka i praktyka*, Lublin 2015, s. 178 i nast.

¹⁴ Por. art. 38 ust. 4 dyrektywy 2013/32/UE.

zakończeniem postępowania bez merytorycznego badania zasadności ochrony. Choć decyzja o niedopuszczalności podlega zaskarżeniu z efektem zawieszającym, prawomocne odrzucenie wniosku może prowadzić do pozbawienia wnioskodawcy świadczeń socjalnych oraz wszczęcia procedury powrotowej. Praktyka wskazuje jednak na istotne deficyty w realizacji założenia, że ciężar rozpatrzenia wniosku zostanie przejęty przez państwo trzecie.

Dotychczasowe stosowanie koncepcji BKT przez państwa członkowskie UE charakteryzuje się znaczną niejednorodnością¹⁵. Brakuje wspólnego unijnego wyroku bezpiecznych krajów trzecich, co pozostawia państwom członkowskim Unii swobodę w tworzeniu własnych list krajowych. Statystyki wskazują na duże rozbieżności¹⁶, gdyż trzy państwa członkowskie UE w ogóle nie implementowały koncepcji BKT¹⁷, pięć przyjęło oficjalne listy bezpiecznych krajów trzecich (wykazy)¹⁸, dwanaście stosuje ją wyłącznie w ujęciu zindywidualizowanym¹⁹, a sześć nie korzysta z niej w praktyce²⁰. Jako główne przeszkody we właściwym stosowaniu koncepcji BKT państwa członkowskie Unii wskazują na rygorystyczne kryteria dowodowe, wysoki próg stosowania koncepcji oraz potencjalne negatywne reperkusje w stosunkach dyplomatycznych z państwami trzecimi²¹.

Kierunki zmian w stosowaniu koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego w świetle paktu o migracji i azylu

Koncepcja BKT, regulowana dotychczas w art. 38 dyrektywy 2013/32/UE, została poddana gruntownej reformie w ramach paktu²². Kluczowym

¹⁵ B.N. Osso, *Unpacking the safe third country concept in the European Union: borders, legal spaces, and asylum in the shadow of externalization*, „International Journal of Refugee Law” 2023, vol. 35, z. 3, s. 272–303; D. Thym, *Expert opinion on legal requirements for safe third countries in asylum law and practical implementation options*, 25.6.2024, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4867211 (data dostępu: 29.01.2026).

¹⁶ Szerzej: European Union Agency for Asylum, *Applying the Concept of Safe Countries in the Asylum Procedure*, December 2022, https://www.euaa.europa.eu/sites/default/files/publications/2022_12/2022_safe_country_concept_asylum_procedure_EN.pdf (data dostępu: 29.01.2026); *Who is who – who is who in International Protection in the EU+: countries applying the concept of safe countries in the asylum procedure*, <https://whoiswho.euaa.europa.eu/Pages/safe-country-concept.aspx> (data dostępu: 29.01.2026).

¹⁷ Są to: Francja, Polska i Włochy.

¹⁸ Są to: Bułgaria, Estonia, Niemcy, Grecja i Węgry.

¹⁹ Są to: Austria, Belgia, Cypr, Dania, Finlandia, Chorwacja, Irlandia, Łotwa, Litwa, Malta, Niderlandy i Szwecja.

²⁰ Są to: Austria, Belgia, Cypr, Dania, Finlandia, Chorwacja, Irlandia, Łotwa, Litwa, Malta, Niderlandy i Szwecja.

²¹ European Commission, *Commission Staff Working Document Review of the safe third country concept Accompanying...*, s. 3.

²² European Parliament, *Safe third country concept in the EU pact on migration and asylum*, Briefing, 9.12.2024, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI\(2024\)767148](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document/EPRS_BRI(2024)767148) (data dostępu: 29.01.2026).

instrumentem wprowadzającym te zmiany jest rozporządzenie 2024/1348. Należy zauważyć, że choć akt ten zmierza do pogłębionej harmonizacji krajowych przepisów w zakresie procedury azylowej, to stosowanie koncepcji BKT pozostaje nadal dla państw członkowskich Unii fakultatywne²³.

Rozporządzenie 2024/1348 wprowadza szereg modyfikacji służących szerszemu i bardziej elastycznemu wykorzystaniu tej koncepcji. Niewątpliwie jedną z najistotniejszych zmian jest dopuszczenie uznania za bezpieczne również tych państw trzecich, które nie są sygnatariuszami Konwencji genewskiej, o ile gwarantują one tzw. skuteczną ochronę²⁴. Zgodnie z art. 57 ust. 2 rozporządzenia 2024/1348 pojęcie to obejmuje prawo do pobytu, dostęp do środków utrzymania, opieki zdrowotnej oraz edukacji – do czasu wypracowania „trwałego rozwiązania”²⁵.

Z kolei z mocy art. 59 ust. 2 rozporządzenia 2024/1348 możliwe jest wyznaczenie bezpiecznego kraju trzeciego, zarówno na poziomie UE, jak i na poziomie państw członkowskim Unii, z wyłączeniem określonych części jego terytorium lub konkretnych kategorii osób. Pozwoli to właściwym organom na precyzyjne ograniczenie zakresu oceny bezpieczeństwa do regionów lub grup faktycznie niezagrażonych. W celu przyspieszenia operacjonalizacji tych przepisów Komisja przedstawiła już stosowny wniosek legislacyjny²⁶.

Ponadto w art. 59 ust. 3 rozporządzenia 2024/1348 wprowadzono jednolitą metodologię określenia bezpiecznych krajów trzecich. Zastępuje ona dotychczasowe odesłania do prawa krajowego, opierając się na zróżnicowanych

²³ S. Peers, *Towards a Euro-Rwanda policy?...*, s. 2.

²⁴ Zob. M. Mouzourakis, *The concept of 'safe third country' legal standards & implementation in the Greek Asylum System, PRO ASYL and Refugee Support Aegean (RSA)*, https://rsaegean.org/wp-content/uploads/2024/02/PROASYL_RSA_SafeThirdCountry-1.pdf (data dostępu: 29.01.2026).

²⁵ Czym jest „skuteczna ochrona”, doprecyzowuje także pkt 46 preambuły do rozporządzenia 2024/1348, stanowiąc: „W celu stosowania koncepcji kraju pierwszego azylu i bezpiecznego kraju trzeciego istotne jest, aby państwo trzecie, w odniesieniu do którego stosuje się te koncepcje, było stroną konwencji genewskiej i przestrzegało jej postanowień, chyba że to państwo trzecie w inny sposób zapewnia skuteczną ochronę prawną i praktyczną zgodnie z podstawowymi standardami praw człowieka, takimi jak dostęp do środków utrzymania wystarczających do zachowania odpowiedniego poziomu życia w odniesieniu do ogólnej sytuacji w przyjmującym państwie trzecim, do opieki zdrowotnej i podstawowego leczenia chorób oraz do edukacji na warunkach ogólnie przewidzianych w tym państwie trzecim. Taka skuteczna ochrona powinna być dostępna do czasu znalezienia trwałego rozwiązania. Powinna istnieć możliwość wyznaczenia danego państwa trzeciego jako bezpiecznego kraju trzeciego, z wyjątkami dotyczącymi określonych części jego terytorium lub wyraźnie identyfikowalnych kategorii osób”.

²⁶ Zob. Komisja Europejska, Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady zmieniającego rozporządzenie (UE) 2024/1348 w odniesieniu do ustanowienia wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia na poziomie Unii, COM(2025) 186 final, Bruksela, 16.4.2025. Ten wniosek Komisji zmierza także do ustanowienia pierwszego wspólnego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia na poziomie UE. Jego głównym założeniem jest przeniesienie kompetencji w tym zakresie z poziomu państw członkowskich Unii na poziom scentralizowany. Ma to na celu przede wszystkim ujednoczenie procedur azylowych w całej Unii oraz wyeliminowanie zjawiska wtórnej migracji, wynikającego z różnic w krajowych wykazach państw trzecich.

źródłach informacji, w tym danych pochodzących z państw członkowskich Unii, Agencji UE ds. Azylu, Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych oraz Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców, Rady Europy i innych właściwych organizacji międzynarodowych.

Przełomowym rozwiązaniem jest przewidziane w rozporządzeniu 2024/1348 ustanowienie wspólnego unijnego wykazu bezpiecznych krajów trzecich. Ma to wyeliminować sytuacje, w których ten sam kraj jest uznawany za bezpieczny przez jedno państwo członkowskie Unii, a przez inne za zagrażające życiu osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Choć państwa zachowują prawo do utrzymywania list krajowych (pod warunkiem ich spójności z wykazem unijnym), mechanizm ten będzie podlegał okresowej weryfikacji przez Komisję oraz Agencję UE ds. Azylu²⁷. Zastąpienie dotychczasowej „mozaiki” regulacji krajowych jednolitym i wiążącym wykazem dla wszystkich państw członkowskich Unii ma na celu zapobieganie nieuregulowanej migracji oraz zapewnienie równego traktowania wnioskodawców w całej UE.

W zakresie przesłanek stosowania koncepcji BKT rozporządzenie 2024/1348 utrzymuje wymóg istnienia związku między osobą ubiegającą się o ochronę międzynarodową a danym krajem trzecim, na podstawie którego udanie się tam byłoby rozsądne z punktu widzenia tej osoby²⁸. Doprecyzowano jednak, że związek ten zachodzi w szczególności wówczas, gdy w danym kraju przebywają członkowie rodziny wnioskodawcy lub gdy osoba ta uprzednio się tam osiedliła bądź przebywała²⁹. To pozwala racjonalnie oczekiwać, że wnioskodawca będzie się ubiegał o ochronę właśnie w tym kraju.

Rozporządzenie 2024/1348 zezwala także na stosowanie koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego w odniesieniu do konkretnej osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową³⁰. Jednocześnie, zgodnie z motywem 50 preambuły do rozporządzenia 2024/1348, koncepcja BKT nie powinna być stosowana wobec ubiegających się o ochronę międzynarodową i jednocześnie osób uprawnionych do korzystania z unijnych przepisów dotyczących swobodnego przemieszczania się i pobytu³¹ lub z dyrektywy UE w sprawie łączenia rodzin³².

²⁷ Zob. art. 60, 63–64 oraz motyw 81 preambuły do rozporządzenia 2024/1348.

²⁸ Por. art. 59 ust. 5 rozporządzenia 2024/1348.

²⁹ Zob. motyw 48 preambuły do rozporządzenia 2024/1348

³⁰ Por. art. 59 ust. 4 lit. b rozporządzenia 2024/1348.

³¹ Dyrektywa 2004/38/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 29 kwietnia 2004 r. w sprawie prawa obywateli Unii i członków ich rodzin do swobodnego przemieszczania się i pobytu na terytorium Państw Członkowskich, zmieniająca rozporządzenie (EWG) nr 1612/68 i uchylająca dyrektywy 64/221/EWG, 68/360/EWG, 72/194/EWG, 73/148/EWG, 75/34/EWG, 75/35/EWG, 90/364/EWG, 90/365/EWG i 93/96/EWG (Dz. Urz. UE z 2004 r., L 158/77)

³² Dyrektywa Rady 2003/86/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin (Dz. Urz. UE z 2003 r., L 251/12).

Zgodnie z nowymi regulacjami utrzymano zasadę, zgodnie z którą osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową musi mieć nadal zapewniony dostęp do procedury, jeśli dane państwo trzecie nie przyjmie jej na swoim terytorium lub odmówi jej readmisji³³. Natomiast w art. 38 ust. 1 lit. b rozporządzenia 2024/1348 zapisano, że wniosek nie może zostać odrzucony jako niedopuszczalny w wyniku zastosowania koncepcji BKT, jeśli „jest oczywiste, że osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową nie zostanie przyjęta ani nie będzie podlegała readmisji do tego państwa”. Bez zmian pozostają również dotychczasowe wymogi w zakresie obowiązków informacyjnych oraz dokumentacji³⁴.

Warto także podkreślić, że rozporządzenie 2024/1348 precyzuje również zasady stosowania koncepcji BKT w stosunku do grup wrażliwych. W nawiązaniu do tego małoletni bez opieki mogą zostać skierowani do bezpiecznego kraju trzeciego wyłącznie wtedy, gdy jest to zgodne z ich najlepszym interesem i po uzyskaniu od tego kraju gwarancji zapewnienia im skutecznej ochrony³⁵. W preambule uszczegółowiono, że rozważając zastosowanie tej zasady do małoletnich bez opieki, właściwy organ powinien wziąć pod uwagę „najlepszy interes dziecka, w szczególności w odniesieniu do dostępności trwałej i odpowiedniej opieki oraz rozwiązań opiekuńczych”³⁶.

Natomiast art. 59 ust. 7 rozporządzenia 2024/1348 zawiera domniemanie dotyczące bezpieczeństwa w odniesieniu do krajów trzecich, z którymi UE zawarła umowy zgodnie z art. 218 traktatem o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (dalej jako TFUE). Umowy takie przewidują, że migranci będą chronieni zgodnie z właściwymi standardami międzynarodowymi i z pełnym poszanowaniem zasady *non-refoulement*.

W sferze proceduralnej nowe przepisy istotnie skracają terminy: na wydanie decyzji o niedopuszczalności przewidziano dwa miesiące, a na wniesienie środków zaskarżenia – od pięciu do dziesięciu dni³⁷. Choć odwołania w sprawach BKT zasadniczo zachowują skutek zawieszający, to w ramach procedury granicznej skutek ten nie będzie automatyczny (z wyjątkiem spraw dotyczących małoletnich bez opieki), a o możliwości pozostania wnioskodawcy na terytorium będzie decydował sąd w drodze zarządzenia tymczasowego. Niezmienna pozostaje zasada, zgodnie z którą w przypadku odmowy readmisji przez państwo trzecie państwo członkowskie UE musi przeprowadzić merytoryczną procedurę azylową na swoim terytorium³⁸.

³³ Por. art. 59 ust. 9 rozporządzenia 2024/1348.

³⁴ Por. art. 59 ust. 8 rozporządzenia 2024/1348.

³⁵ Por. art. 59 ust. 6 rozporządzenia 2024/1348. Co ważne, małoletni bez opieki zostali wyłączeni z nowej procedury granicznej w sprawach dotyczących BKT.

³⁶ Zob. motyw 52 preambuły do rozporządzenia 2024/1348.

³⁷ Zob. art. 67 rozporządzenia 2024/1348.

³⁸ Zob. art. 53 preambuły do rozporządzenia 2024/1348: „Wniosek nie powinien być odrzucony jako niedopuszczalny na podstawie koncepcji kraju pierwszego azylu lub bezpiecznego kraju trzeciego, jeżeli już na etapie rozpatrywania jego dopuszczalności jest jasne, że dane państwo

Propozycja KE z maja 2025 r., mająca na celu ułatwienie stosowania koncepcji bezpiecznego kraju trzeciego przez państwa członkowskie UE

Art. 77 rozporządzenia 2024/1348 nałożył na Komisję obowiązek dokonania do 12 czerwca 2025 r. przeglądu koncepcji BKT oraz przedłożenia ewentualnych zmian legislacyjnych. Przegląd ten, przeprowadzony jeszcze przed rozpoczęciem stosowania tego aktu prawnego, oparto o dotychczasowe doświadczenia państw członkowskich Unii związane ze stosowaniem koncepcji BKT, szerokich konsultacjach społecznych oraz analizie odpowiedniego orzecznictwa TSUE i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (dalej jako ETPC).

Niemniej jednak pojawiły się opinie krytyczne, zarzucające Komisji dokonanie przeglądu bez posiadania empirycznych dowodów na skuteczność nowych rozwiązań przewidzianych w rozporządzeniu 2024/1348 oraz bez wykazania rzeczywistej potrzeby reformy legislacyjnej³⁹. Mimo tego KE uznała za zasadne dalsze „usprawnienie” stosowania koncepcji BKT, przy jednoczesnym zachowaniu gwarancji prawnych dla osób ubiegających się o ochronę międzynarodową oraz zapewnieniu poszanowania praw podstawowych jednostki. Efektem jej prac było przedstawienie 20 maja 2025 r. projektu rozporządzenia, który zmierza do ujednoczenia praktyki stosowania koncepcji BKT przez państwa członkowskie Unii oraz do zwiększenia elastyczności i jasności prawa.

Zgodnie z art. 59 rozporządzenia 2024/1348 państwa członkowskie UE mogą uznać wniosek o udzielenie ochrony międzynarodowej za niedopuszczalny, jeżeli wnioskodawca może uzyskać skuteczną ochronę w bezpiecznym kraju trzecim, pod warunkiem że istnieje związek pomiędzy tą osobą a danym państwem trzecim, który czyni przekazanie do tego państwa „rozsądnym”. Konstrukcja ta nawiązuje do wcześniejszego dorobku wynikającego z dyrektywy 2013/32/UE.

Najbardziej rewolucyjną zmianą przewidzianą w projekcie rozporządzenia jest modyfikacja powyższego kryterium związku między osobą ubiegającą się o ochronę międzynarodową a państwem trzecim uznawanym za bezpieczne. Komisja przyjęła bowiem założenie, że prawo międzynarodowe publiczne

trzecie nie przyjmie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową lub nie dokona jej readmisji. Ponadto, jeżeli osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową nie zostanie ostatecznie przyjęta lub nie będzie podlegała readmisji do państwa trzeciego po odrzuceniu wniosku jako niedopuszczalnego, osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową powinna ponownie mieć dostęp do procedury ubiegania się o ochronę międzynarodową zgodnie z niniejszym rozporządzeniem”.

³⁹ Szerzej: S. Carrera, D. Colombi, *Assessing the impacts of the 2025 returns and safe countries European Commission's proposals*, s. 54, <https://left.eu/issues/assessing-the-impacts-of-the-2025-returns-and-safe-countries-european-commissions-proposals/> (data dostępu: 29.01.2026).

nie nakłada obowiązku istnienia osobistego związku jako warunku legalności stosowania koncepcji BKT⁴⁰. Dlatego proponuje, by element ten stał się opcjonalny. Umożliwi to państwom członkowskim UE większą swobodę decyzyjną, uzależnioną od okoliczności operacyjnych oraz dwustronnych uzgodnień z krajami trzecimi. Jednocześnie państwa członkowskie Unii zostały zobowiązane do informowania KE oraz pozostałych państw członkowskich UE o zamiarze zawarcia umów lub uzgodnień z bezpiecznymi krajami trzecimi, co ma służyć zwiększeniu przejrzystości i koordynacji działań Unii w zakresie eksternalizacji polityki migracyjnej.

Proponowane odejście od obowiązkowego charakteru kryterium związku budzi poważne wątpliwości w kontekście ochrony praw podstawowych jednostki. Dotychczas kryterium związku pełniło funkcję gwarancyjną. Ograniczało bowiem arbitralność decyzji organów krajowych i wzmacniało wymóg indywidualnej oceny sytuacji osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową. To przecież też jasno wynika zarówno z art. 78 TFUE, który zobowiązuje Unię do rozwijania wspólnej polityki w dziedzinie azylu, mającej na celu przyznanie „odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony”, jak i z art. 18 Karty praw podstawowych Unii Europejskiej (dalej jako KPP)⁴¹, gwarantującego prawo do azylu.

Projekt rozporządzenia przewiduje także, że koncepcja BKT będzie mogła być stosowana nie tylko w przypadku istnienia związku, lecz także wtedy, gdy osoba ubiegająca się o ochronę międzynarodową przejeżdżała tranzytem przez dane państwo trzecie w drodze do Unii. Takie rozszerzenie zakresu normatywnego wydaje się problematyczne w świetle orzecznictwa TSUE. Wielokrotnie wskazywał on na to, że sam tranzyt osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową przez dane państwo trzecie nie może prowadzić do powstania „związku” i nie może automatycznie uzasadniać wniosku, iż wnioskodawca mógł w sposób realny i efektywny uzyskać tam ochronę międzynarodową. Dlatego właściwe organy państw członkowskich Unii zobowiązane są wykazać konkretną więź, taką jak uprzedni długotrwały pobyt czy obecność członków rodziny, co pozwalałoby racjonalnie oczekiwać, że wnioskodawca będzie się ubiegał o ochronę właśnie w tym kraju⁴². Proponowana zmiana prowadzi zatem do odejścia od standardów wynikających z orzecznictwa TSUE i w praktyce znacząco rozszerza katalog państw, do których możliwe będzie przekazywanie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową.

Warto dodać, że w podobnym duchu wypowiadał się także ETPC, wskazując, że przekazanie osoby do państwa trzeciego jest zgodne z art. 3 EKPC

⁴⁰ Zob. European Commission, Commission Staff Working Document..., s. 8 i nast.

⁴¹ Dz. Urz. UE 2016 C 202/389. Art. 18 KPP gwarantuje prawo do azylu.

⁴² Zob. wyrok TSUE z 19 marca 2020 r. w sprawie C-564/18, *LH v. Bevándorlási és Menekültügyi Hivatal*, pkt 47 i 50.

jedynie wówczas, gdy państwo przekazujące upewni się, iż dana osoba może uzyskać skuteczną ochronę w państwie trzecim oraz że będzie wobec niej respektowana zasada *non-refoulement* w tym państwie⁴³.

Równie istotną zmianą zaproponowaną w projekcie rozporządzenia jest dopuszczenie stosowania koncepcji BKT mimo całkowitego braku związku i tranzytu, o ile między państwem członkowskim UE a państwem trzecim istnieje umowa lub uzgodnienie przewidujące rozpatrywanie wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej⁴⁴. Na państwach członkowskich Unii spoczywać będzie obowiązek informowania Komisji i innych państw członkowskich przed zawarciem takich umów lub uzgodnień z państwami trzecimi. Ma to zapewnić większą przejrzystość i obopólną świadomość istnienia takich ustaleń, co ostatecznie wzmocni koordynację i spójność działań Unii w zakresie WESA.

Jednak takie rozwiązanie oznacza w istocie możliwość przekazywania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową do państw, z którymi nie łączą ich żadne więzi i w których być może nigdy nie były. Nie można też wykluczyć, że kraje trzecie będą odsyłać osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową do miejsc, gdzie grozi im niebezpieczeństwo. To budzi uzasadnione obawy związane z ewentualnym naruszeniem zasady *non-refoulement* oraz prawa do azylu gwarantowanego przez art. 18 KPP⁴⁵.

Paralelnie do zmian materialnoprawnych przewidzianych w projekcie rozporządzenia Komisja zaproponowała głęboką reformę proceduralną dotyczącą skutku odwołań od decyzji o niedopuszczalności wniosków opartych na koncepcji BKT. Dotychczasowy art. 68 ust. 1 i 2 rozporządzenia 2024/1348 gwarantuje osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową prawo do pozostania na terytorium państwa członkowskiego Unii do czasu rozpoznania środka zaskarżenia. Z kolei proponowane w propozycji KE rozwiązanie przewiduje, że wykonanie decyzji nie będzie już automatycznie wstrzymywane, a wnioskodawca będzie zobowiązany do złożenia odrębnego wniosku o nadanie odwołaniu skutku zawieszającego. Chociaż w projekcie Komisji przewidziano minimalny okres karencji oraz możliwość zastosowania środka tymczasowego w przypadku ryzyka naruszenia zasady *non-refoulement*, zmiana ta istotnie zwiększa ryzyko wydaleń przed zakończeniem kontroli sądowej.

⁴³ Zob. wyrok ETPC z 21 stycznia 2011 r. w sprawie *M.S.S. v. Belgia i Grecja*, skarga nr 30696/09.

⁴⁴ Por. art. 59 ust. 5 pkt a projektu rozporządzenia; S. Peers, *Towards a Euro-Rwanda policy?*..., s. 3.

⁴⁵ Zob. m.in.: EU: Amnesty International, *New rules on asylum and 'safe countries' undermine the foundation of refugee protection*, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2025/12/eu-new-rules-on-asylum-and-safe-countries-undermine-the-foundation-of-refugee-protection/> (data dostępu: 29.01.2026) oraz Amnesty International, *Joint statement: EU 'safe country' and return proposals would seriously undermine protection and human dignity*, <https://www.amnesty.eu/news/eu-safe-country-and-return-proposals-would-seriously-undermine-protection/> (data dostępu: 29.01.2026).

Komisja argumentuje, że taka regulacja przywraca skuteczność proceduralną systemów azylowych i jest w pełni zgodne z art. 47 KPP, ponieważ organ sądowy zachowuje uprawnienie do interwencji w przypadkach realnego ryzyka naruszenia zasady *non-refoulement*. Należy jednak zauważyć, że w świetle art. 13 Europejskiej konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności (dalej jako EKPCz)⁴⁶ oraz art. 47 KPP prawo do skutecznego środka odwoławczego w sprawach, w których istnieje ryzyko narażenia na tortury lub nieludzkie albo poniżające traktowanie, wymaga zapewnienia realnej możliwości wstrzymania wykonania decyzji do czasu rozpoznania środka zaskarżenia. Ponadto przekazanie osoby do państwa trzeciego jest zgodne z EKPCz jedynie wówczas, gdy państwo przekazujące dokona rzeczywistej, indywidualnej oceny ryzyka naruszenia art. 3 EKPCz w państwie przyjmującym oraz zapewni dostęp do skutecznych i dostępnych gwarancji proceduralnych, w szczególności do środka odwoławczego o realnym charakterze ochronnym. ETPC konsekwentnie wskazuje w swoim orzecznictwie na to, że odpowiedzialność państwa nie wygasa z chwilą przekazania cudzoziemca, lecz obejmuje przewidywalne konsekwencje tego działania w państwie trzecim, a brak indywidualnej oceny sytuacji oraz brak realnych gwarancji proceduralnych czyni przekazanie niezgodnym z EKPCz⁴⁷.

Analogiczne standardy wynikają z orzecznictwa TSUE⁴⁸. Jednoznacznie potwierdził on, że ochrona przed wydaleniem do państwa, w którym istnieje rzeczywiste ryzyko nieludzkiego lub poniżającego traktowania, ma charakter bezwzględny i nie może zostać ograniczona względami efektywności administracyjnej ani potrzebą szybkiego przeprowadzania procedur migracyjnych. Ponadto organy krajowe są zobowiązane do przeprowadzenia rzeczywistej i indywidualnej oceny ryzyka naruszenia praw podstawowych przed wykonaniem decyzji o powrocie, a środek zaskarżenia w takich sprawach musi zapewniać skuteczną ochronę w przypadkach realnego ryzyka naruszenia zasady *non-refoulement*.

Godny uwagi jest fakt, że 18 grudnia 2025 r. Parlament Europejski i Rada zawarły wstępne porozumienie polityczne w sprawie projektu rozporządzenia⁴⁹. Mimo że proces legislacyjny trwa, kierunek zmian jest czytelny. Choć

⁴⁶ Dz.U. z 1993 r., Nr 61, poz. 284 z późn. zm.

⁴⁷ Wyrok ETPC z 7 lipca 1989 r. w sprawie *Soering v. Zjednoczone Królestwo*, skarga nr 14038/88, pkt 91; wyrok ETPC z 21 stycznia 2011 r. w sprawie *M.S.S. v. Belgia i Grecja*, skarga nr 30696/09, pkt 286–287, 293; wyrok ETPC z 23 lutego 2012 r. w sprawie *Hirsi Jamaa i in. v. Włochy*, skarga nr 27765/09, pkt 128–131, 198–200; wyrok ETPC z 4 listopada 2014 r. w sprawie *Tarakhel v. Szwajcaria*, skarga nr 29217/12, pkt 104–105, 120–122.

⁴⁸ Wyrok TSUE z 14 maja 2020 r. w sprawach połączonych C-924/19 PPU i C-925/19 PPU *FMS i in. v. Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság Dél-alföldi Regionális Igazgatóság i Országos Idegenrendészeti Főigazgatóság*, pkt 157 i 159.

⁴⁹ Zob. European Parliament, Asylum: Parliament and Council reach a deal to update safe third country rules, <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20251215IPR32222/asylum->

formalnie utrzymano część dotychczasowych zabezpieczeń, w tym szczególne gwarancje dla małoletnich bez opieki oraz obowiązek indywidualnej oceny każdej sprawy, to jednak proponowane przepisy zmierzają ku dalszej ekstermalizacji ochrony międzynarodowej i osłabieniu pozycji proceduralnej osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. To niewątpliwie w istotny sposób zmienia dotychczasowe stosowanie koncepcji BKT w prawie unijnym. W świetle art. 18 i 47 KPP, art. 78 TFUE, art. 3 i 13 EKPC oraz art. 33 Konwencji genewskiej zasadnicze znaczenie będzie miała praktyka stosowania nowych przepisów przez państwa członkowskie oraz przyszłe orzecznictwo TSUE, które zdecyduje, czy analizowane rozwiązania mieszczą się w granicach dopuszczalnych ograniczeń prawa do azylu.

Podsumowanie

Koncepcja BKT jest dobrze ugruntowana w międzynarodowej polityce azylowej. Pozwala na uznanie wniosku o ochronę za niedopuszczalny, jeżeli wnioskodawca mógł uzyskać wsparcie w państwie trzecim. Koncepcja ta stanowi istotne odstępstwo od ogólnej praktyki międzynarodowego prawa uchodźczego, zgodnie z którą państwo, w którym dana osoba ubiega się o ochronę międzynarodową, ponosi główną odpowiedzialność za jego merytoryczne rozpatrzenie.

Pierwotna konstrukcja stosowania koncepcji BKT w prawie unijnym, wyznaczona przez dyrektywę 2013/32/UE, opiera się na założeniu, że państwo członkowskie UE co do zasady ponosi odpowiedzialność za merytoryczne rozpoznanie wniosku o ochronę międzynarodową. Natomiast uznanie wniosku za niedopuszczalny stanowi wyjątek wymagający szczególnego uzasadnienia. Stosowanie tej koncepcji pozostaje zatem uzależnione od obowiązku przeprowadzenia indywidualnej oceny sytuacji wnioskodawcy oraz zapewnienia mu dostępu do sprawiedliwej i skutecznej procedury azylowej, w tym realnej możliwości zakwestionowania ustaleń organu administracyjnego.

Analiza rozporządzenia 2024/1348 oraz projektu rozporządzenia z maja 2025 r. pokazuje, że koncepcja BKT ewoluuje w stronę jednego z kluczowych

parliament-and-council-reach-a-deal-to-update-safe-third-country-rules (data dostępu: 29.01.2026); Council of the European Union, Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the application of the 'safe third country' concept – General approach, 16539/25, Brussels, 8 December 2025, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-16539-2025-INIT/en/pdf> (data dostępu: 29.10.2026); European Parliament, Report on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) 2024/1348 as regards the application of the 'safe third country' concept, 9.12.2025, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-10-2025-0255_EN.html (data dostępu: 29.01.2026).

narzędzi zarządzania presją migracyjną na granicach zewnętrznych UE. Zmiana ta ma charakter systemowy i wpływa zarówno na konstrukcję normatywną samej koncepcji, jak i na jej praktyczne znaczenie w architekturze WESA. Nowe rozwiązania prowadzą m.in. do osłabienia wymogu istotnego związku między osobą ubiegającą się o ochronę międzynarodową a danym krajem trzecim. Dopuszczają one bowiem możliwość stosowania koncepcji BKT w oparciu o sam fakt tranzytu przez państwo trzecie lub istnienie umowy między tym państwem a państwem członkowskim Unii. Odejście od kryterium rzeczywistego powiązania wnioskodawcy z danym państwem stanowi jakościową zmianę konstrukcyjną stosowania tej koncepcji⁵⁰.

Istotnej modyfikacji ulegają również gwarancje procesowe związane ze stosowaniem koncepcji BKT. W ramach dyrektywy 2013/32/UE odwołanie od decyzji o niedopuszczalności wniosku co do zasady wywoływało automatyczny skutek zawieszający, stanowiąc realne zabezpieczenie przed wykonaniem decyzji przed zakończeniem kontroli sądowej. Natomiast projekt rozporządzenia znosi ten automatyzm, co oznacza, że ciężar inicjatywy w zakresie uzyskania ochrony przed nieodwracalnymi skutkami wykonania decyzji zostaje w większym stopniu przerzucony na wnioskodawcę. Zmiana ta wpływa na praktyczny wymiar prawa do skutecznego środka odwoławczego i modyfikuje dotychczasową równowagę między efektywnością postępowania a ochroną praw podstawowych jednostki. W praktyce oznacza to, że osoba ubiegająca się o ochronę może zostać przymusowo deportowana jeszcze przed rozpatrzeniem jej apelacji przez sąd, chyba że organ sądowy – na wniosek strony – nada odwołaniu skutek zawieszający ze względu na ryzyko nieodwracalnej szkody. To niewątpliwie budzi istotne wątpliwości w kontekście zachowania standardów prawa do skutecznego środka prawnego, przewidzianego w art. 47 KPP.

Projekt rozporządzenia wprowadza nowe mechanizmy nadzorcze, nakładając na państwa członkowskie obowiązek notyfikacji Komisji o zamiarze zawarcia bilateralnych umów z krajami trzecimi. Ma to zapobiegać fragmentacji polityki migracyjnej i zapewniać, że porozumienia te są zgodne z prawem unijnym oraz standardami ochrony praw człowieka. Jednocześnie reforma dąży do ustanowienia wspólnego unijnego wykazu państw bezpiecznych, co ma ograniczyć zjawisko *forum shopping* i oprzeć decyzje o odsyłaniu na ujednoliconych danych gromadzonych przez Agencję UE ds. Azylu.

⁵⁰ Szerzej: R. Friedery, *The European Commission's proposed revision of the safe third country concept: changing approaches in a changing environment*, „Quarterly on Refugee Problems” 2025, vol. 64, z. 3, 249–250; Z. Raptis, *Rethinking solutions: the role of third-country agreements in Europe's migration crisis*, ELIAMEP, May 2025, Working Paper 2025, nr 3, <https://www.eliamep.gr/en/rethinking-solutions-the-role-of-third-country-agreements-in-europes-migration-crisis/> (data dostępu: 29.01.2026).

Można uznać, że zmiany wprowadzone w ramach paktu oraz projektu rozporządzenia wpisują się w szerszy proces eksternalizacji polityki azylowej i migracyjnej UE⁵¹. Przenoszenie odpowiedzialności za udzielanie ochrony międzynarodowej na państwa trzecie, z którymi wnioskodawcy często nie mają rzeczywistych powiązań, prowadzi do redefinicji zakresu normatywnej odpowiedzialności UE za realizację zobowiązań wynikających z prawa międzynarodowego uchodźczego. Model ten zwiększa zależność skuteczności unijnej polityki migracyjnej od współpracy z partnerami zewnętrznymi, a tym samym podatność systemu na uwarunkowania polityczne i instrumentalizację migracji.

Proponowane zmiany w stosowaniu koncepcji BKT zmierzają do stworzenia systemu bardziej zintegrowanego, w którym ciężar dowodowy i orzecznicy zostaje częściowo przesunięty na poziom unijny. Kierunek ten, choć motywowany potrzebą usprawnienia procedur granicznych i zwiększenia skuteczności powrotów, stawia przed organami państwowymi oraz sądami nowe wyzwania w zakresie monitorowania standardów „skutecznej ochrony” w państwach trzecich. Sukces tej reformy po czerwcu 2026 r. będzie determinowany nie tylko przez sprawność administracyjną, ale przede wszystkim przez zdolność do wyważenia operacyjnych potrzeb zarządzania granicami z wymogami ochrony praw podstawowych i zasady *non-refoulement*, które pozostają fundamentem unijnego porządku prawnego.

Wykaz literatury

- Achermann A., Gattiker M., *Safe third countries: European developments*, „International Journal of Refugee Law” 1995, vol. 7, nr 1.
- Carrera S., Colomby D., *Assessing the impacts of the 2025 returns and safe countries European Commission’s Proposals*, <https://left.eu/issues/assessing-the-impacts-of-the-2025-returns-and-safe-countries-european-commissions-proposals/>.
- Costello C., *Safe country? Says who?*, „International Journal of Refugee Law” 2016, vol. 28, nr 4.

⁵¹ J. Szymańska, *Unijny kurs na powroty oraz eksternalizację zarządzania migracją*, „Biuletyn PISM” 2025, nr 86(3089), <https://www.pism.pl/publikacje/unijny-kurs-na-powroty-oraz-eksternalizacje-zarzadzania-migracja> (data dostępu: 29.01.2026). Determinację UE co do dalszej eksternalizacji polityki migracyjnej przewiduje także wniosek Komisji dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady, ustanawiający wspólny system powrotów obywateli państw trzecich nielegalnie przebywających w Unii oraz uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115, dyrektywę Rady 2001/40/WE i decyzję Rady 2004/191/WE, COM(2025) 101 final, Bruksela, 11.3.2025. Szerzej na temat tego wniosku: K. Strąk, *Wspólny system powrotów Unii Europejskiej – ku zwiększeniu skuteczności powrotów obywateli państw trzecich. Analiza porównawcza postępowania w zakresie powrotów na podstawie dyrektywy 2008/115 i projektu rozporządzenia ustanawiającego wspólny system powrotów (COM(2025) 101)*, „Prawo i Więź” 2025, nr 5(58), s. 471–508.

- Costello C., *The asylum procedures directive and the proliferation of safe country practices: deterrence, deflection and the dismantling of international protection?*, „European Journal of Migration and Law” 2005, vol. 7, nr 1.
- Friedery R., *The European Commission’s proposed revision of the safe third country concept: changing approaches in a changing environment*, „Quarterly on Refugee Problems” 2025, vol. 64, z. 3.
- Goodwin-Gill G.S., *Safe country, says who?*, „International Journal of Refugee Law” 1992, vol. 4, nr 2.
- Hunt C. M., *The safe country of origin concept in European asylum law: past, present and future*, „International Journal of Refugee Law” 2014, vol. 26, nr 4.
- John-Hopkins M., *The emperor’s new safe country concepts: a UK perspective on sacrificing fairness on the altar of efficiency*, „International Journal of Refugee Law” 2009, vol. 21, nr 2.
- Kosińska A., *Koncepcja europejskiego państwa bezpiecznego i jej wpływ na ochronę praw podstawowych obywateli państw trzecich*, [w:] T. Sieniow (red.), *Migracje powrotowe: nauka i praktyka*, Wyd. KUL, Lublin 2015.
- Markiewicz-Stanny J., *Nowy Pakt o migracji i azylu – pomiędzy spójnością a fragmentacją prawa*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2025, nr 2.
- Martenson H., McCarthy J., *In general, no serious risk of persecution: safe country of origin practices in nine European states*, „Journal of Refugee Studies” 1998, vol. 11, nr 3.
- Mouzourakis M., *The concept of ‘safe third country’ legal standards & implementation in the Greek Asylum System, PRO ASYL and Refugee Support Aegean (RSA)*, https://rsaegean.org/wp-content/uploads/2024/02/PROASYL_RSA_SafeThirdCountry-1.pdf.
- Osso B.N., *Unpacking the safe third country concept in the European Union: borders, legal spaces, and asylum in the shadow of externalization*, „International Journal of Refugee Law” 2023, vol. 35, z. 3.
- Peers S., *Asylum Pact 2.0: the EU moves towards more stringent rules on ‘safe third countries’ and ‘safe countries of origin’*, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/12/asylum-pact-20-eu-moves-towards-more.html>.
- Peers S., *Towards a Euro-Rwanda policy? The proposed new EU asylum law rules on ‘safe third countries’*, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2025/05/towards-euro-rwanda-policy-proposed-new.html>.
- Peers S., *The new EU asylum laws, part 7: the new regulation on asylum procedures*, <https://eulawanalysis.blogspot.com/2024/04/the-new-eu-asylum-laws-part-7-new.html>.
- Raptis Z., *Rethinking solutions: the role of third-country agreements in Europe’s migration crisis*, ELIAMEP, Working Paper 2025, nr 3, <https://www.eliamep.gr/en/rethinking-solutions-the-role-of-third-country-agreements-in-europes-migration-crisis/>.
- Strak K., *Wspólny system powrotów Unii Europejskiej – ku zwiększeniu skuteczności powrotów obywateli państw trzecich. Analiza porównawcza postępowania w zakresie powrotów na podstawie dyrektywy 2008/115 i projektu rozporządzenia ustanawiającego wspólny system powrotów (COM(2025) 101)*, „Prawo i Więź” 2025, nr 5(58).
- Szymańska J., *Unijny kurs na powroty oraz eksternalizację zarządzania migracją*, „Biuletyn PISM” 2025, nr 86(3089), <https://www.pism.pl/publikacje/unijny-kurs-na-powroty-oraz-eksternalizacje-zarzadzania-migracja>.
- Thym D., *Expert opinion on legal requirements for safe third countries in asylum law and practical implementation options*, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4867211.

Summary

Changes in the application of the safe third country concept in connection with the implementation of the EU Pact on Migration and Asylum

Keywords: European Union law, European Union, asylum law, Pact on Migration and Asylum, safe third country concept, reform, principle of *non-refoulement*.

The safe third country concept (STC) enables European Union (EU) Member States to consider an asylum application inadmissible if the applicant can receive effective protection in a third country considered safe. Over the past decade, procedural complexity and divergent interpretations of the rules across Member States have significantly limited the practical application of this concept. In response to these challenges, the framework for the STC concept was modified under the Pact on Migration and Asylum (adopted in May 2024) and the Commission's proposal of May 2025, which introduced a systemic reform of its implementation. This article aims to analyse the proposed changes to the application of the BKT concept and evaluate their impact on the efficiency of asylum procedures, specifically regarding the expedited processing of international protection claims and the alleviation of the burden on national reception systems. Furthermore, the article reflects concerns regarding the protection of fundamental rights. It focuses particularly on potential threats to the principle of *non-refoulement*, the right to a fair trial, and the right to an effective remedy in light of the new legal framework.