

NR 34

IZ Policy Papers

Instytut Zachodni
West-Institut
Institute for Western Affairs



Polityka migracyjna i azylowa Unii Europejskiej w kontekście kryzysu migracyjnego

Agata Kałabunowska



Agata Kałabunowska

**Polityka migracyjna
i azylowa Unii Europejskiej
w kontekście kryzysu
migracyjnego**



Instytut Zachodni

Seria wydawnicza
„IZ Policy Papers” nr 34

Redakcja serii
Joanna Dobrowolska-Polak (red. naczelna)
Marcin Tujdowski

Opracowanie redakcyjne
Anna Murawska

Projekt okładki
Ewa Wąsowska

© Copyright by Instytut Zachodni
Poznań 2020

Wydawca
INSTYTUT ZACHODNI
61-854 Poznań, ul. Mostowa 27
tel. 61 852 76 91
tel. 61 852 28 54 (wydawnictwo)
fax 61 852 49 05
e-mail: wydawnictwo@iz.poznan.pl
www.iz.poznan.pl

ISBN 978-83-66412-09-5 (online)

ISBN 978-83-66412-08-8 (druk)

Spis treści

Wstęp	7
1. Polityka migracyjna UE przed kryzysem	11
1.1. Rozwój kompetencji UE w zakresie migracji	11
1.2. Polityka imigracyjna	18
1.3. Polityka azylowa	20
1.4. Ochrona granic	24
1.5. Współpraca z państwami trzecimi	26
1.6. Integracja	28
1.7. Finansowanie	29
2. Zmiany w polityce migracyjnej UE podczas kryzysu migracyjnego	33
2.1. Działania podjęte przez UE w pierwszej fazie kryzysu migracyjnego	35
2.2. Zawieszenie obowiązywania postanowień systemu dublińskiego i zamknięcie granic	41
2.3. Poszukiwanie rozwiązania na zewnątrz	42
2.4. Dalsze propozycje zmian w polityce migracyjnej i azylowej – spór o stały mechanizm relokacji	48
2.5. Uszczelnianie granic	51
2.6. Pozostałe działania	54
3. Jakie problemy polityki migracyjnej UE ujawnił kryzys?	59
3.1. System azylowy UE	59
3.2. Powroty i readmisja	62
3.3. Zarządzanie zewnętrznymi granicami UE	63
3.4. Zapewnianie migrującym alternatywy dla niebezpiecznych podróży	65
3.5. Unijna polityka migracyjna wobec długoterminowych, globalnych trendów migracyjnych	67
3.6. Funkcjonowanie zasady solidarności	69
4. Nowy pakt w sprawie migracji i azylu jako próba wyjścia z impasu w unijnej polityce migracyjnej	71
4.1. Nowa procedura screeningu i mechanizm elastycznego wkładu	72
4.2. Inne proponowane zmiany	75
4.3. Pierwsze opinie i ocena szans na wdrożenie paktu	76
5. Co po kryzysie? Wnioski i rekomendacje	79

Wstęp

Mówiąc o polityce migracyjnej Unii Europejskiej, należy rozróżnić trzy różne obszary działalności. Po pierwsze, procedury i polityki dotyczące legalnej migracji, po drugie politykę azylową i po trzecie, działania skierowane na zewnątrz, takie jak ochrona zewnętrznych granic UE czy też współpraca z państwami trzecimi w celu zwalczania nieregularnej migracji¹. Warto zwrócić uwagę, że do unijnej polityki w tym obszarze rzadko zalicza się komplementarną w stosunku do migracji politykę integracyjną, choć UE nie jest wobec niej zupełnie obojętna. Jeśli chodzi o podmioty zaangażowane w tworzenie i implementację tej polityki, możemy wymienić nie tylko instytucje i agencje UE oraz państwa członkowskie, ale także państwa trzecie – kraje pochodzenia migrantów lub te, przez które odbywa się ich tranzyt do UE, a wreszcie samych migrujących.

Polityka migracyjna UE rozwijała się stopniowo, a od lat 90. XX w. coraz bardziej intensywnie, tworząc system wytycznych, procedur, programów i budżetów w wymienionych wyżej trzech głównych obszarach. Asumpt do wysuwania kolejnych propozycji usprawniania i uszczegóławiania tej polityki dawały głównie bieżące wydarzenia na świecie, m.in. migracje ze wschodu na zachód Europy po upadku reżimów komunistycznych, uchodźstwo wywołane wojną na Bałkanach czy też coraz częstsze po 2001 r. ataki terrorystyczne.

Obecnie UE wciąż mierzy się z reperkusjami ostatniego kryzysu migracyjnego. Trudno wskazać moment jego rozpoczęcia, a co za tym idzie moment rozpoczęcia działania UE w trybie kryzysowym w kwestiach związanych z migracją.

¹ W słowniku pojęć dostępnych na stronie internetowej KE spotkamy się przede wszystkim z terminem „migracja nieregularna” (*irregular migration*), która definiowana jest jako „przemieszczenie się osób do nowych miejsc pobytu lub tranzytu, które odbywa się poza normami regulacyjnymi dotyczącymi państw wysyłających, tranzytowych i przyjmujących”. Zob. *Irregular migration*, w: *EMN Glossary*, European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/irregular-migration_en, dostęp: 07.04.2020. Przyjęcie takiej terminologii jest zgodne z zaleceniami UNHCR, który krytykuje alternatywne pojęcie „migracja nielegalna” jako niepoprawne pod względem prawnym (nieposiadanie dokumentów zezwalających na podróż nie we wszystkich krajach jest traktowane jako przestępstwo), kryminalizujące i dyskryminujące. Mimo to glosariusz KE podaje dalej, że synonimem migracji nieregularnej jest właśnie „migracja nielegalna” (*illegal migration*) czy „migracja nieudokumentowana” (*undocumented migration*). Pojęcia te stosowane są w unijnych dokumentach wymiennie.

Intensywny napływ migrantów do UE nastąpił bowiem wcześniej niż w 2015 r., który to rok przyjmuje się zazwyczaj za początek kryzysu migracyjnego. Biuro Wysokiego Komisarza ds. Uchodźców (*United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR*) donosiło, że już w 2011 r. do Europy drogą morską dotarła wyjątkowo duża liczba 58 tys. migrantów, z czego aż 56 tys. do jednego państwa członkowskiego UE – Włoch. Aż 1,5 tys. osób utonęło podczas próby przedostania się przez Morze Śródziemne, czyniąc ten rok „najbardziej morderczym” od momentu rozpoczęcia przez *UNHCR* prowadzenia statystyk na ten temat². W kolejnych latach mieliśmy jednak do czynienia z jeszcze większą liczbą migrujących i większą liczbą przypadków zaginięć i śmierci w drodze do Europy. W 2015 r. drogą morską do Europy dotarło ponad milion osób, a prawie 4 tys. uznano za zaginione lub zmarłe³.

Można zatem powiedzieć, że sytuacja kryzysowa nie tyle „wybuchła”, ile kumulowała się z wraz z upływem czasu. Niełatwym zadaniem okazuje się również wskazanie momentu zakończenia kryzysu migracyjnego. Nie ma bowiem konsensusu co do tego, czy o jego końcu świadczyć ma spadek liczby migrujących z państw trzecich czy może dopiero ostateczne, holistyczne i spójne uregulowanie polityk unijnych w zakresie migracji, którego UE wciąż jeszcze nie osiągnęła. Nerwowe reakcje Brukseli w odpowiedzi na decyzję prezydenta Turcji Recep Tayyipa Erdoğan, aby umożliwić migrującym przejście przez grecko-turecką granicę pod koniec lutego 2020 r., wskazują na to, że UE nie czuje się komfortowo z brakiem spójnego podejścia w polityce migracji i azylu⁴.

Spory, jakie kryzys migracyjny wywołał wewnątrz UE, były nie tylko wyjątkowo burzliwe, ale tematycznie wykraczały poza sam obszar migracji. Działania UE podejmowane w czasie tego kryzysu miały stać się m.in. jednym z powodów opuszczenia wspólnoty przez Wielką Brytanię⁵. Wreszcie kryzys „stanowił również wyzwanie o charakterze bardziej fundamentalnym – uderzał w normatywne podstawy europejskiego powojennego myślenia o powinnościach państw, testując

² *Mediterranean takes record as most deadly stretch of water for refugees and migrants in 2011*, UNHCR 31.01.2012, <https://www.unhcr.org/news/briefing/2012/1/4f27e01f9/mediterranean-takes-record-deadly-stretch-water-refugees-migrants-2011.html>, dostęp: 07.04.2020.

³ *Global Trends. Forced Displacement in 2015*, UNHCR 2016, <https://www.unhcr.org/statistics/unhcrstats/576408cd7/unhcr-global-trends-2015.html>, s. 32.

⁴ Zob. A. Kałabunowska, *UE i Niemcy wobec sytuacji migracyjnej na granicy z Turcją*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” nr 10 (430)/2020, <https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,3736,877a774d52fde7d-594cd372ddf5993d5/430.pdf>, dostęp: 07.04.2020.

⁵ Zob. m.in. W. Outhwaite, *Migration Crisis and „Brexit”*, w: *The Oxford Handbook of Migration Crises*, red. C. Menjivar, M. Ruiz, I. Ness, <https://www.oxfordhandbooks.com/view/10.1093/oxfordhb/9780190856908.001.0001/oxfordhb-9780190856908-e-7>, dostęp: 15.04.2020.

granice moralnej dopuszczalności politycznego realizmu wobec praw człowieka osób niebędących europejskimi obywatelami”⁶.

Wydarzenia ostatnich lat niewątpliwie przyczyniły się do zmiany rozkładu dotychczasowych akcentów w unijnej polityce migracyjnej i azylowej. Przykładem może być wydźwięk najważniejszych dokumentów kształtujących tę polityki. Podczas gdy przyjęte w 2005 r. „Globalne Podejście do Migracji” (*Global Approach to Migration, GAM*) skupiało się w dużej mierze na promocji migracji legalnych i sprawnym zarządzaniu nimi, przyjęta w maju 2015 r. Europejska Agenda Migracyjna jako zadanie priorytetowe stawiała raczej redukcję zachęt migracyjnych oraz kontrolę granic zewnętrznych UE. Trudno nie dostrzec przejścia w ciągu zaledwie jednej dekady od postawy zachęcającej migrantów do przybycia do stanowiska zupełnie przeciwnego, głównie ze względu na brak zgody państw członkowskich na temat przyszłego kształtu procedur migracyjnych i azylowych⁷. Zmiana priorytetów wiązała się także z przesunięciem środków pomiędzy odpowiednimi funduszami, co wiedzie krytyków do stwierdzenia, że Unia Europejska inwestuje w budowanie „twierdzy Europa”, a brak konsensusu pomiędzy członkami UE sam w sobie stanowi dodatkowe wyzwanie dla jej przyszłości.

Analiza słabych punktów ujawnionych w unijnej polityce w obszarze migracji i azylu w ciągu ostatnich kilku lat wydaje się być stosowną i ważną podstawą dla wysuwania propozycji jej naprawy. W niniejszym opracowaniu przedstawiono rozwój polityki UE w wymienionych obszarach na przestrzeni lat, ze szczególnym uwzględnieniem najnowszych regulacji, zaproponowanych po 2015 r., które w wielu przypadkach zostały zahamowane na różnych etapach negocjacji. Uwagę skupiono na odnalezieniu głównych osi sporu oraz przyczyn braku lub niepełnej realizacji wytycznych unijnej polityki migracyjnej oraz azylowej. Niniejsze opracowanie jest próbą odpowiedzi na trzy kluczowe pytania: co Unia może osiągnąć w tym obszarze w świetle jej kompetencji, co podczas kryzysu poszło źle oraz co można poprawić.

W opracowaniu starano się pokazać wpływ Niemiec na kształtowanie decyzji unijnych w wymienionych obszarach. Trudno bowiem znaleźć drugie państwo członkowskie UE tak zaangażowane w rozwój unijnej polityki migracyjnej – od czasów konwencji dublińskiej, przez uzgadnianie treści poszczególnych traktatów, aż po propozycję wprowadzenia kwotowego podziału wniosków o ochronę międzynarodową składanych na terenie UE.

⁶ P. Cichocki, *Kryzys imigracyjny jako soczewka skupiająca deficyty integracji europejskiej*, „*Sensus Historiae*” 2017, vol. 29, nr 4, s. 187.

⁷ M. Vermeulen, *10 questions that explain the European Union's immigration policy*, „*The Correspondent*” 31.10.2019, <https://thecorrespondent.com/93/10-questions-that-explain-the-european-unions-migration-policy/12299086041-3a16f02d>, dostęp: 07.04.2020.

1. Polityka migracyjna UE przed kryzysem

Aby zrozumieć, co dokładnie wydarzyło się w UE podczas kryzysu migracyjnego, należy rozszyfrować niełatwe reguły rządzące funkcjonowaniem unijnej polityki migracyjnej w latach poprzednich. Jest to zadanie o tyle skomplikowane, że kolejne zmiany stopniowo „nabudowywano” na już istniejące programy i koncepcje, rezygnując po drodze z jednych, ale ciągle podtrzymując inne. Warto pamiętać o tym, że Wspólnoty Europejskie (WE) powstały przede wszystkim z myślą o kooperacji gospodarczej, a kolejne polityki dokooptowano już w czasie ich funkcjonowania i rozszerzania o nowe państwa członkowskie. Kwestie związane z migracją przez długi czas pozostawały na marginesie zainteresowań Brukseli.

W tej części opracowania przedstawię krótką historię rozwoju europejskiej koncepcji w zakresie migracji, azylu, ochrony granic zewnętrznych oraz współpracy z państwami trzecimi. Na koniec przyjrzymy się również temu, jaki koszt ponosi UE w związku z ich implementacją.

1.1. Rozwój kompetencji UE w zakresie migracji

Regulacje dotyczące działalności WE jako – początkowo – skupionych przede wszystkim na współpracy gospodarczej nie obejmowały kwestii związanych z polityką migracyjną, azylową czy integracji. Traktat ustanawiający EWG w ogóle nie przewidywał regulacji w tych obszarach. Jednym z pierwszych przejawów zainteresowania tą tematyką był „Program na rzecz pracowników migrujących i ich rodzin” zaproponowany przez KE po wybuchu kryzysu naftowego, w grudniu 1974 r.⁸ Dokument ten był o tyle istotny, że podkreślał zarówno konieczność podjęcia stosownych środków dla ochrony pracowników migrujących, również obywateli państw trzecich (program społeczny i edukacyjny), jak i potrzebę zacieśnienia współpracy państw członkowskich w zakresie zwalczania nielegalnej migracji.

⁸ *Action Programme in Favour of Migrant Workers and Their Families*, COM (74) 2250, 14.12.1974, http://aei.pitt.edu/1278/1/action_migrant_workers_COM_74_2250.pdf, dostęp: 07.04.2020.

W dokumencie zaznaczono, że długookresowy program poświęcony migracji powinien „obejmować wachlarz ekonomicznych, regionalnych, przemysłowych i rozwojowych polityk, które mają wpływ na zjawisko migracji” oraz że konieczne jest „zbadanie wpływu migracji nie tylko na wspólnotę, ale również na zainteresowane państwa trzecie”⁹.

Na podstawie tego programu, lecz w nieco zmienionym brzmieniu, Rada (UE) przyjęła na początku 1976 r. rezolucję odnoszącą się do tej problematyki¹⁰, a Komisja zaproponowała dyrektywę, której celem była pierwsza harmonizacja regulacji prawnych państw członkowskich w kwestiach odnoszących się do migrantów. Niestety nie została ona wówczas przyjęta i na niemal dekadę próba stworzenia europejskiej polityki migracyjnej została zamrożona, najprawdopodobniej ze względu na brak woli politycznej stworzenia jednolitych regulacji w tej dziedzinie¹¹. Zmianę wymusiło dopiero utworzenie w połowie lat 80. obszaru bez kontroli granic, czyli strefy Schengen¹². Według danych Parlamentu Europejskiego w obrębie strefy Schengen porusza się obecnie około 3,5 mln osób dziennie¹³.

Oprócz umożliwienia sprawnego funkcjonowania wspólnego rynku, asump-tem do dokładniejszego przyjrzenia się kwestii migracji na poziomie UE była także intensyfikacja ruchów migracyjnych pomiędzy wschodnią a zachodnią częścią kontynentu po rozpadzie systemu komunistycznego¹⁴. Przesunięcie kompetencji dotyczących polityki migracyjnej na poziom ponadnarodowy miało ponadto pomóc w wypracowaniu standardów przełamujących „ograniczenia narosłe na poziomie narodowym”¹⁵ – zwłaszcza tym państwom, dla których migracja stawała się powoli problemem polityki wewnętrznej, m.in. Francji i Niemiec.

Warto odnotować, że „oddawanie” polityki migracyjnej w ręce instytucji ponadnarodowych nie zawsze wiązało się jednak z ich liberalizacją na poziomie krajowym. Od lat 80. zauważalna jest raczej deliberalizacja europejskich przepisów,

⁹ Tamże.

¹⁰ *Council Resolution of 9 February 1976 on an Action Programme for Migrant Workers and Members of Their Families*, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31976Y0214\(01\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31976Y0214(01)&from=EN), dostęp: 07.04.2020.

¹¹ R. Cholewiński, *European Union Policy in Irregular Migration: Human Rights Lost?*, w: *Irregular Migration and Human Rights: Theoretical, European and International Perspectives*, B. Bogusz, R. Cholewiński, A. Cygan, E. Szyszczak, red., Leiden / Boston 2004, s. 164-166.

¹² Układ z Schengen zawarto 14 czerwca 1985 r., a konwencję wykonawczą do niego 19 czerwca 1990 r. Pełne zniesienie kontroli na granicach wewnętrznych UE nastąpiło dopiero w 1995 r.

¹³ *Strefa Schengen: wszystko, co musisz wiedzieć o europejskiej strefie bez granic wewnętrznych*, Parlament Europejski 18.06.2019, <https://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/security/20190612STO54307/stefa-schengen-wszystko-co-musisz-wiedziec-o-europejskiej-strefie-bez-granic>, dostęp: 07.04.2020.

¹⁴ S. Keukeleire, T. Delreux, *The Foreign Policy of the European Union*, Basingstoke 2014, s. 232.

¹⁵ J. Brzozowski, *Polityka migracyjna Unii Europejskiej: stan obecny i perspektywy*, „Studia Europejskie” 2011, nr 3, s. 58.

zwłaszcza w obszarze azylu, m.in. w takich krajach jak Dania czy Niemcy. Wiązało się to z potrojeniem liczby wniosków o azyl składanych w państwach europejskich pomiędzy 1980 a 1990 r., a także wzrostem kosztów związanych z administrowaniem sprawami azylowymi¹⁶.

Utworzenie strefy Schengen, a także powstanie wspólnego rynku towarów i usług, wymusiło konieczność skodyfikowania przepisów zarówno w zakresie migracji wewnętrznej (wewnątrz strefy bezgranicznej), jak i migracji zewnętrznej (z krajów trzecich do strefy Schengen), w tym kwestii udzielania azylu. Dla różniczenia tych podstawowych typów ruchów migracyjnych, o przemieszczeniach w obrębie strefy Schengen mówi się zazwyczaj jako o mobilności. W dalszej części niniejszego opracowania uwaga skupiona zostanie jednak przede wszystkim na ruchach migracyjnych spoza UE do państw członkowskich. To one zdominowały dyskusję na temat kształtu unijnej polityki migracyjnej w ostatnich latach.

Do czasu wejścia w życie traktatu z Maastricht, czyli do 1993 r., wszystkie sprawy związane z ruchami migracyjnymi leżały w kompetencjach poszczególnych państw członkowskich, a porozumienia dotyczące polityki migracyjnej zawierano na zasadzie międzyrządowej poza strukturami UE. Po przyjęciu tego traktatu kwestie związane z systemem sprawiedliwości oraz sprawami wewnętrznymi zostały ustanowione jako jeden z filarów polityki unijnej (III filar). W tym obszarze mieściły się także zadania związane z migracją i azylem, a ich rangę powiększało wprowadzenie obywatelstwa UE, którego uzyskanie zostało ściśle związane z uprzednim uzyskaniem obywatelstwa jednego z państw członkowskich. O „europeizację” w obszarze azylu i jak najszybszą realizację zadań w tej części III filara zabiegały wówczas zwłaszcza Niemcy – najchętniej wybierany kraj docelowy dla osób poszukujących ochrony międzynarodowej¹⁷.

Aktywność UE w polityce migracyjnej i azylowej oparto w traktacie z Maastricht na współpracy międzyrządowej – odtąd oficjalnie usankcjonowanej formie kooperacji we wszelkich sprawach związanych z migracją. Taka formuła podejmowania decyzji w III filarze „podtrzymywała swobodę decyzji państw członkowskich we wrażliwych obszarach związanych z tradycyjnymi ujęciami suwerenności narodowej, takich jak swoboda podejmowania decyzji w zakresie swobód i ochrony nieobywateli”¹⁸. Instytucje wspólnotowe miały ograniczoną możliwość wpływania na kształt tych polityk, a podstawową formułą podejmowania decyzji była jednomyślność.

¹⁶ *European Union Law. Text and Materials*, red. D. Chalmers, G. Davies, G. Monti, Cambridge 2018, s. 554.

¹⁷ B. Koszel, *Rola Niemiec w procesach decyzyjnych Unii Europejskiej w XXI wieku*, Poznań 2018, s. 59-60.

¹⁸ S. Carrera, *In Search of the Perfect Citizen?: The Intersection Between Integration, Immigration and Nationality in the EU*, Leiden / Boston 2009, s. 37. To i kolejne tłumaczenia z języka angielskiego i niemieckiego pochodzą od autorki.

Implementacji układu z Schengen towarzyszyło uruchomienie Systemu Informatycznego Schengen (*Schengen Information System, SIS*) w marcu 1995 r. System ten zapewnia gromadzenie danych, które mogą być wykorzystywane przez służby graniczne, celne i policyjne podczas przeprowadzania kontroli na granicach – zarówno dotyczących osób, jak i rzeczy (np. skradzionych lub zaginionych). Widoczne są w nim m.in. informacje o odmowie prawa wjazdu czy też poszukiwaniu danej osoby za popełnienie przestępstwa. Wraz z powiększaniem UE o nowe państwa członkowskie i wzrostem liczby danych przechowywanych w systemie, konieczna była także zmiana w funkcjonowaniu systemu SIS, której dokonano w 2007 r., a następnie w 2013 r.

W latach 90. XX w. rola instytucji unijnych w kształtowaniu polityki migracyjnej wciąż pozostawała stosunkowo niewielka. Zmieniło się to wraz z przyjęciem traktatu z Amsterdamu, który wszedł w życie w 1999 r., a implementację jego przepisów rozłożono na kilka kolejnych lat. Nastąpiło wówczas stopniowe włączanie dorobku prawnego związanego z funkcjonowaniem strefy Schengen do prawodawstwa unijnego, co oznaczało przejście z poziomu współpracy międzyrządowej na poziom wspólnotowy w obszarach związanych z migracją i azyłem. Po upływie pięcioletniego okresu przejściowego decyzje w tych dziedzinach miały być podejmowane kwalifikowaną większością głosów. Przeniesienie kwestii związanych z migracją i azyłem z III do I filara oznaczało istotną zmianę na liście unijnych priorytetów, choć rozłożenie implementacji postanowień traktatu na kilka „faz” świadczy też o dużej ostrożności państw członkowskich w podejmowaniu decyzji w tych sprawach. Zmiany traktatowe miały przede wszystkim przygotowywać wspólnotę na kolejne rozszerzenie.

Traktat zakładał tworzenie wspólnej polityki migracyjnej w ramach przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Cel UE, jakim było „zapewnienie obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości”¹⁹ znalazł się wśród priorytetów politycznych wspólnoty. Przyjęcie tych postanowień traktatowych oznaczało dopuszczenie przez państwa członkowskie wpływu z zewnątrz w obszarach dotychczas zarezerwowanych dla państw narodowych i ściśle związanych z ich suwerennością.

Realizacją mandatu do tworzenia polityki migracyjnej i azylowej w myśl postanowień traktatu było przyjęcie Wiedeńskiego Planu Działania w grudniu 1998 r.

¹⁹ *Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnotę Europejskie i niektóre związane z nimi akty*, http://oide.sejm.gov.pl/oide/images/files/dokumenty/traktaty/Traktat_amsterdamski_PL_1.pdf, dostęp: 07.04.2020.

oraz konkluzji z posiedzenia RE w Tampere w październiku 1999 r. Podczas gdy ten pierwszy dokument skupiał się na współpracy policji i organów ścigania, konkluzje, zwane programem z Tampere, miały istotne znaczenie dla dalszego rozwoju unijnej polityki w zakresie migracji. Program ustalał priorytety w tworzeniu tej polityki w kolejnych pięciu latach. Zapisano w nim konieczność utworzenia w ramach unijnej polityki migracyjnej Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA). W pierwszej fazie jego wprowadzania chciano zdefiniować normy, na podstawie których państwa członkowskie miały postępować z osobami ubiegającymi się o azyl i inne formy ochrony międzynarodowej. W drugiej fazie, m.in. w ramach programu haskiego, dążono do opracowywania jednolitej procedury rozpatrywania wniosków azylowych i jednego statusu uchodźcy w całej WE. W polityce azylowej przechodzono zatem stopniowo od norm minimalnych do coraz większej harmonizacji²⁰. To również podczas posiedzenia RE w Tampere podkreślono wagę budowania relacji z państwami trzecimi w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości²¹.

Rozporządzeniem Rady pod koniec 2000 r. utworzono także Europejski Zautomatyzowany System Rozpoznawania Odcisków Palców (*European Dactyloscopy, Eurodac*), który po pięciu latach uzyskał zdolność operacyjną²². Jest to system informatyczny, który umożliwia identyfikację osób występujących o azyl przy pomocy odcisków palców oraz zatrzymywanych na zewnętrznych granicach UE przy próbie ich nielegalnego przekraczania. Oprócz odcisków palców zbierano w nim także początkowo najbardziej podstawowe dane, m.in. płeć czy państwo pochodzenia²³.

Kolejny traktat unijny – traktat z Nicei z 2001 r. – nie wprowadził istotnych zmian w polityce azylowej czy migracyjnej. Realizacja programu z Tampere oraz tworzenie systemu *Eurodac* zbiegło się jednak w czasie z atakami terrorystycznymi z tego samego roku, co nie pozostało bez wpływu na wydźwięk kolejnych dokumentów unijnych na temat obywateli państw trzecich. Dokładna analiza mniej i bardziej wiążących dokumentów skłania niektórych autorów do postawienia tezy o postępującym w tym okresie kojarzeniu migracji, zwłaszcza migracji nieuregulowanej, z przestępczością i kwestiami bezpieczeństwa²⁴.

²⁰ J. J. Węc, *Reforma polityki migracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2, s. 30.

²¹ S. Keukeleire, T. Delreux, *op. cit.*, s. 233.

²² P. Sadowski, *Wspólny Europejski System Azylowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju*, Toruń 2019, s. 69.

²³ *Rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania Konwencji Dublińskiej*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32000R2725&from=PL>, dostęp: 07.04.2020.

²⁴ K. Eisele, *The External Dimension of the EU's Migration Policy. Different Legal Positions of Third-Country Nationals in the EU: A Comparative Perspective*, Leiden 2014, 79-83; A. Desmond,

W październiku 2005 r. rozpoczęła działalność Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (*Frontex*). Jej zadaniem była m.in. pomoc w implementacji unijnych zasad dotyczących kontroli zewnętrznych granic UE, szkolenia funkcjonariuszy służb granicznych państw członkowskich i przeprowadzanie analiz ryzyka²⁵. Z kolei w 2007 r. uchwalono Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008-2013 w wysokości 628 mln euro. Jego celem była promocja zasady solidarności w obszarze udzielania azylu, wspieranie działań państw członkowskich w polityce azylowej oraz „zachęcanie do podejmowania wysiłków w zakresie przyjmowania uchodźców i wysiedleńców”²⁶. Kraje otrzymujące środki z tego funduszu mogły swobodnie je rozdzielać m.in. na rzecz partnerów społecznych czy organizacji pozarządowych.

Można zauważyć, że wymienione wyżej aktywności UE systematycznie obejmowały kolejne aspekty polityki migracyjnej i azylowej, zarówno wewnętrzne, jak i zewnętrzne. Kluczowe znaczenie dla dalszego rozwoju w tym obszarze miało jednak wprowadzenie nowego traktatu, zmieniającego podstawę prawną większości omawianych działań. Od momentu przyjęcia traktatu lizbońskiego w 2007 r. i jego wejścia w życie w 2009 r., kompetencje dotyczące polityki migracyjnej i azylowej – umieszczone w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości – są nadal dzielone, ale ponownie wzmocniono instytucje UE. Parlament Europejski uzyskał prawo współdecydowania w kwestiach związanych z migracją i azylem, a Trybunał Sprawiedliwości UE uzyskał możliwość odpowiadania na pytania prejudycjalne sądów krajowych, w sprawach związanych z imigracją i azylem. Włączenie PE do procedury decyzyjnej ma o tyle istotne znaczenie, że ta instytucja wykazywała na ogół najbardziej proimigracyjne tendencje spośród wszystkich organów UE²⁷.

Istotny jest fakt, że traktat z Lizbony włącza do *acqui* prawnego zasady „Karty praw podstawowych UE”. Innymi słowy, instytucje UE mogą teraz posługiwać

The Development of a Common EU Migration Policy and the Rights of Irregular Migrants: A Progress Narrative?, „Human Rights Law Review” 2016, nr 16, s. 247-272.

²⁵ Rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 z dnia 26 października 2004 r. ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32004R2007&from=pl>, dostęp: 07.04.2020.

²⁶ Decyzja nr 573/2007/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 23 maja 2007 r. ustanawiająca Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców na lata 2008–2013 jako część programu ogólnego „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” oraz uchylająca decyzję Rady 2004/904/WE, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32007D0573&from=pl>, dostęp: 07.04.2020.

²⁷ Zob. m.in. A. Desmond, *op. cit.*, s. 261.

się założeniami tego dokumentu „jako dodatkową amunicją w tworzeniu coraz bardziej inkluzywnej agendy, której celem jest uzyskiwanie wyższych standardów prawnych w kwestii azylu”²⁸. Ponadto traktat stworzył podstawy prawne do podpisania przez UE „Konwencji o ochronie praw człowieka i podstawowych wolności”.

Fundamentem europejskiej polityki migracyjnej jest więc obecnie Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). W myśl art. 67 ust. 2 UE zyskuje prawo do „rozwijania wspólnej polityki w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych”, a zatem otrzymuje zielone światło dla harmonizacji w tym obszarze. Polityka taka powinna bazować na dwóch przesłankach.

- Po pierwsze, powinna to być polityka opierająca się na zasadzie solidarności państw członkowskich. Oznacza to, że ciężar (logistyczny, organizacyjny czy też finansowy) związany z wdrażaniem tej polityki powinien sprawiedliwie rozkładać się na wszystkie państwa członkowskie. Tę kwestię doprecyzowuje także art. 80., w którym mowa o tym, że wprowadzanie w życie postanowień traktatu w obszarze imigracji i azylu podlega „zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności (...), w tym również na płaszczyźnie finansowej”.
- Po drugie, polityka migracyjna UE ma być sprawiedliwa wobec obywateli państw trzecich i bezpaństwowców.

Cele polityki migracyjnej UE wymienione zostały w art. 77 traktatu. Są to m.in. zapewnienie braku kontroli osób na granicach wewnętrznych oraz utrzymanie tej kontroli na granicach zewnętrznych, na których stopniowo ma być wprowadzany zintegrowany system zarządzania. Dla osiągnięcia tych celów PE i Rada w procedurze ustawodawczej mogą przyjmować środki w zakresie wspólnej polityki wizowej, swobodnego przemieszczania się na terytorium UE czy też kontroli granic zewnętrznych. Politykom imigracyjnej i azylowej poświęcono w traktacie osobne artykuły, a polityce integracyjnej jeden z ustępów TFUE. Zostaną one omówione w dalszej części tego opracowania.

Warto także zaznaczyć, że w art. 78 ust. 3 TFUE znajduje się przepis, który nabrał szczególnego znaczenia podczas kryzysu migracyjnego. Mowa w nim o sytuacji, „gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich”. Wówczas Rada na wniosek KE i po konsultacji z PE, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść takich państw. Takim specjalnym środkiem były m.in. decyzje relokacyjne z 2015 r.

²⁸ C. Kaunert, S. Léonard, *The development of the EU asylum policy*, „Journal of European Public Policy” 2012, nr 19 (9), s. 1409.

1.2. Polityka imigracyjna

Cele unijnej polityki imigracyjnej sprecyzowano w art. 79 ust. 1 TFUE. Nakłada on na UE zobowiązanie do stworzenia takiej polityki w tym zakresie, która na każdym etapie zapewni:

- skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi,
- sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich, którzy legalnie przebywają na obszarze państw członkowskich,
- zapobieganie i zwalczanie nielegalnej migracji i handlu ludźmi.

Dla realizacji tak zdefiniowanej polityki imigracyjnej PE i Rada mogą podjąć stosowne kroki na drodze ustawodawczej. Kompetencje te obejmują zwłaszcza regulacje dotyczące warunków wjazdu i pobytu na terenie UE oraz ustalenia norm, wedle których państwa członkowskie będą następnie wydawać wize i dokumenty pobytowe (art. 79 ust. 2). Ponadto instytucje te mogą określać prawa przysługujące obywatelom państw trzecich, którzy legalnie przebywają w UE.

Kompetencje UE w zakresie migracji legalnej obejmują zatem ustalanie prawnych warunków wjazdu oraz pobytu obywateli państw trzecich do państw członkowskich UE. Każde z państw członkowskich ma jednak prawo ustalania limitów liczbowych osób przybywających do nich w poszukiwaniu pracy lub na własny rachunek (art. 79 ust. 5). Unia nie ma zatem prawnych możliwości ustalania dolnych lub górnych limitów liczby tzw. migrantów zarobkowych, którzy mogą zostać przyjęci w strefie Schengen, co nie oznacza jednak braku wpływu na pożądany kształt migracji.

Traktat wskazuje, że PE i Rada mogą decydować o wprowadzaniu przepisów dotyczących zwalczania imigracji nieregularnej oraz handlu ludźmi. W zakresie kompetencji ustawodawczych tych instytucji leżą także kwestie związane z wydalaniem obywateli państw trzecich, którzy nie posiadają zezwolenia na pobyt, w tym także zawieranie umów o readmisji z państwami trzecimi. Przykładem wprowadzania regulacji w tym zakresie jest m.in. dyrektywa z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich²⁹. Procedury powrotów powinny zawsze przebiegać zgodnie z wszelkimi standardami ochrony praw podstawowych.

Najbardziej popularną i legalną drogą dostania się do UE jest uzyskanie wize Schengen, która zezwala na pobyt do 90 dni. Ubiegają się o nią wszyscy oby-

²⁹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=PL>, dostęp: 09.04.2020.

watele tych państw, które nie mają zawartych z UE umów o liberalizacji ruchu wizowego. Legalną migrację – zwłaszcza związaną z podjęciem pracy – oprócz samego traktatu, reguluje również zestaw unijnych aktów prawa wtórnego, m.in. dyrektywa z 25 maja 2009 r. na temat pracowników wykwalifikowanych³⁰, czy też dyrektywa z 26 lutego 2014 r. dotycząca pracowników sezonowych³¹. Legalną migrację pracowników wspiera też instytucja Niebieskiej Karty czyli specjalnego pozwolenia na pobyt na terenie UE i pracę w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, którego uzyskanie wiąże się także z możliwością łączenia rodzin. Prawa przysługujące migrantom legalnie przebywającym na terenie strefy Schengen określają także dyrektywa z 25 listopada 2003 r. dotycząca rezydentów długoterminowych³² oraz dyrektywa z 13 grudnia 2011 r. związana z pobytem i pracą na terytorium UE³³.

Osoby, które uzyskały w UE status rezydenta-pracownika (przez okres trwania pozwolenia na pobyt) lub rezydenta długoterminowego (przyznawanego co do zasady bezterminowo) cieszą się zestawem trzech kluczowych praw: prawa wjazdu i pobytu, prawa do równego traktowania oraz łączenia rodzin³⁴. Unijne dyrektywy wyznaczają minimalne standardy wydawania poszczególnych pozwoleń oraz określają minimum praw, jakie należy przyznać migrantom legalnym. Poszczególne państwa członkowskie mają jednak swobodę co do przyznawania im dodatkowych świadczeń społecznych.

W momencie, w którym dany obywatel państwa trzeciego traci legalne podstawy do dalszego pobytu w strefie Schengen, jest on zobligowany do powrotu do kraju pochodzenia, kraju tranzytowego, z którym UE ma zawartą umowę o readmisji lub innego kraju trzeciego, który zechce go przyjąć. W pierwszej kolejności państwa członkowskie winny zachęcać do powrotów dobrowolnych, a gdy nie jest

³⁰ Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32009L0050&from=PL>, dostęp: 09.04.2020.

³¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014L0036&from=PL>, dostęp: 09.04.2020.

³² Dyrektywa Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003L0109&from=en>, dostęp: 15.04.2020.

³³ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0098&from=EN>, dostęp: 15.04.2020.

³⁴ *European Union Law...*, s. 549.

to możliwe podejmują stosowne kroki zmierzające do wydalenia. Kwestie powrotów reguluje tzw. dyrektywa powrotowa z 2008 r.³⁵

Generalnie legalna migracja spoza UE do strefy Schengen jest ograniczona do niewielu przypadków, takich jak: pobyt turystyczny, pobyt studencki, procedura łączenia rodzin, pobyt związany z leczeniem czy też podejmowanie legalnego zatrudnienia. Z jednej strony można stwierdzić, że to co prawda nie wachlarz legalnych form pobytu stał się problematyczny podczas kryzysu migracyjnego, z drugiej jednak strony to może właśnie zbyt wąska definicja legalnej migracji powiększa skalę zjawiska migracji nieregularnej, która – poza azylem – okazała się dla UE największym wyzwaniem ostatnich lat.

1.3. Polityka azylowa

Wytyczne dotyczące unijnej polityki azylowej można odnaleźć w art. 78 ust. 1 TFUE, w którym czytamy, że:

Unia rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony, mającą na celu przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady *non-refoulement*. Polityka ta musi być zgodna z Konwencją genewską z dnia 28 lipca 1951 roku i protokołem dodatkowym do niej (Protokół nowojorski) z dnia 31 stycznia 1967 roku dotyczącymi statusu uchodźców, jak również z innymi odpowiednimi traktatami³⁶.

Jednym z takich dodatkowych traktatów jest m.in. Konwencja o prawach dziecka.

Także w zakresie polityki azylowej PE i Rada posiadają kompetencje ustawodawcze. Instytucje te powinny dążyć do stworzenia takiego WESA, który ustala:

- jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich w całej Unii;
- jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony;
- wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców, na wypadek masowego napływu;
- wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej;

³⁵ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32008L0115&from=EN>, dostęp: 15.04.2020.

³⁶ Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, http://oide.sejm.gov.pl/oide/index.php?option=com_content&view=article&id=14804&Itemid=946#3.5.1, dostęp: 15.04.2020.

- kryteria i mechanizmy ustalania Państwa Członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej;
- normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą;
- partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą lub tymczasową.

Dodatkowo polityka azylowa nie może być sprzeczna z zasadami „Karty praw podstawowych UE”. W niej zaś czytamy, że UE gwarantuje prawo do azylu w myśl postanowień konwencji genewskiej i protokołu dodatkowego do niej (art. 18). Dodatkowo, „Karta” zakazuje zbiorowych wydaleń z terenu UE. Nie można także wydalac z terytorium państw członkowskich UE do państw, w których istnieje poważne ryzyko, że wydalany może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu (art. 19)³⁷. Zapisy prawa unijnego dokładnie wskazują zatem na pożądany kształt polityki azylowej, ochrony subsydiarnej i ochrony tymczasowej. Unia powinna oferować jednakowe standardy dla wszystkich obywateli państw trzecich, którzy potrzebują takiej ochrony. Z drugiej strony kluczową zasadą w tym obszarze jest zasada *non-refoulement*.

Wejście w życie postanowień traktatu lizbońskiego, dającego podstawy dla tak rozumianej polityki azylowej, zbiegło się z zainicjowaniem kolejnego programu poświęconego implementacji wspólnej polityki azylowej, jakim był program sztokholmski. Jego pełna nazwa brzmiała „Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli”, a realizację programu zaplanowano na lata 2010-2014. Zapisano w nim zobowiązanie do zakończenia prac nad WESA do 2012 r. oraz podkreślono odpowiedzialność UE za obywateli państw trzecich. W ramach tego programu, od czerwca 2011 r. funkcjonowanie rozpoczął także Europejski Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu (*European Asylum Support Office, EASO*), stanowiący ośrodek fachowej wiedzy na temat wszelkich aspektów procedury azylowej na terenie UE. Urząd miał zapewnić harmonizację przepisów w państwach członkowskich i prawidłowe wdrażanie wszystkich przyszłych dokumentów prawnych w tej dziedzinie.

Na aktualny kształt WESA składa się szereg dyrektyw unijnych, np. dyrektywa PE i Rady z 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej³⁸ czy też dyrektywa w sprawie wspólnych procedur udzielania i co-

³⁷ Karta praw podstawowych Unii Europejskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:12016P/TXT&from=FR>, dostęp: 09.04.2020.

³⁸ Dyrektywa 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

fania ochrony międzynarodowej z 26 czerwca 2016 r.³⁹ Kluczowe znaczenie ma zwłaszcza ten pierwszy dokument, który doprecyzowuje przesłanki do udzielenia azylu w UE i ujmuje je szerzej niż konwencja genewska z 1951 r., m.in. dodając do listy sytuacji umożliwiających przyznanie ochrony prześladowanie ze względu na orientację seksualną czy płeć.

Mówiąc o unijnej polityce azylowej nie można pominąć jednak jednego z kluczowych dokumentów, tzw. konwencji dublińskiej, regulującej zasady rozpatrywania przez państwa członkowskie wniosków o azyl. Pierwsze regulacje w tej sprawie przewidywała konwencja podpisana jeszcze w ramach WE 15 czerwca 1990 r., przygotowywana od połowy lat 80. Od miejsca jej podpisania nazywana została konwencją dublińską, a pomysł jej powstania był inicjatywą Niemiec⁴⁰. Postanowienia konwencji weszły w życie dla dwunastu ówczesnych państw członkowskich w dniu 1 września 1997 r. i regulowały obiektywne kryteria wskazujące na państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie danego wniosku azylowego oraz przewidywały, że decyzja tego państwa o nadaniu bądź odmowie nadania statusu azylanta będzie wiążąca w pozostałych państwach WE⁴¹. Podstawowym kryterium było posiadanie na terytorium jednego z państw członkowskich kogoś z rodziny, komu już nadano status uchodźcy, a kolejnymi m.in. miejsce przekroczenia granicy zewnętrznej UE oraz okres pobytu na terenie danego państwa⁴². Najważniejszą zmianą wprowadzoną przez konwencję dublińską było to, że wniosek o objęcie ochroną można było złożyć tylko w jednym państwie członkowskim.

W związku z uwspólnowaniem polityki azylowej w myśl postanowień traktatu z Amsterdamu, 18 lutego 2003 r. w życie weszło rozporządzenie Rady ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl⁴³. Konwencja dublińska straciła moc, a nowe rozporządzenie zaczęto nazywać rozporządzeniem lub systemem Dublin II. Podkreślono w nim zasadę, że tylko jedno państwo członkowskie może

ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32011L0095&from=PL>, dostęp: 09.04.2020.

³⁹ *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013L0032&from=pl>, dostęp: 09.04.2020.

⁴⁰ B. Koszel, *op. cit.*, s. 60.

⁴¹ *Convention determining the State responsible for examining applications for asylum lodged in one of the Member States of the European Communities* 97/C254/01, [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A41997A0819\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A41997A0819(01)), dostęp: 07.04.2020.

⁴² P. Sadowski, *op. cit.*, s. 61-63.

⁴³ *Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32003R0343&from=pl>, dostęp: 09.04.2020.

być odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku o udzielenie azylu, w celu usprawnienia unijnego systemu azylowego i ukrócenia fenomenu turystyki azylowej. Ponieważ zazwyczaj było to państwo „pierwszego kontaktu”, przepisy tego rozporządzenia zanadto obciążały państwa południowej i południowo-wschodniej Europy⁴⁴. W praktyce jednak zdarzało się, że państwa członkowskie, powołując się na przepisy systemu Dublin II, przerzucały między sobą odpowiedzialność za rozpatrywanie wniosków azylowych⁴⁵.

To rozporządzenie straciło moc prawną wraz z przyjęciem kolejnych zmian wynikających z procesu implementowania postanowień traktatu lizbońskiego, który – jak wspomniano wcześniej – znacznie wpłynął na kształtowanie polityki unijnej w tym zakresie. W życie weszło rozporządzenie PE i Rady z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. To rozporządzenie, określane mianem Dublin III, funkcjonuje do tej pory, choć kryzys migracyjny wymusił rozważenie kolejnych zmian. Znamienne jest także, że – jak czytamy na stronie PE – „opóźniona transpozycja” tego aktu prawnego zbiegła się z okresem największego natężenia ruchów migracyjnych⁴⁶. Innymi słowy – ledwie to rozporządzenie zaczęło w pełni funkcjonować, już dostrzeżono konieczność jego rewizji.

Jeśli chodzi o odpowiedzialność państw członkowskich za rozpatrywanie wniosków azylowych system Dublin III kładzie o wiele większy nacisk na kryterium „miejsca wjazdu” do UE. Jednocześnie przyznaje samym azylantom szerszy zakres praw, m.in. powinni być oni informowani o procedurze azylowej, a instytucje odpowiedzialne za udzielenie azylu powinny z każdym z nich przeprowadzić wywiad w obecności tłumacza. Znacznie ograniczono także możliwość detencji azylantów⁴⁷ i przyznano im prawo odwołania się od decyzji. System Dublin III zapewnia migrantom opiekę pierwszego państwa, do którego dotarli przekraczając zewnętrzną granicę UE, do czasu ustalenia ich statusu i rodzaju ochrony, na jaką mogą liczyć w strefie Schengen. Obecnie obowiązującemu prawu azylowemu można jednak wytknąć stosunkowo słabą ochronę dla rodzin aplikujących o azyl oraz azylantów małoletnich. Tym drugim przysługuje przykładowo dostęp do systemu edukacji na warunkach podobnych do tych, którymi cieszą się obywatele

⁴⁴ P. Sadowski, *op. cit.*, s. 75.

⁴⁵ A. Pawlak, *Niemieckie kłopoty z umową Dublin II*, „Deutsche Welle” 26.06.2016, <https://www.dw.com/pl/nemieckie-k%C5%82opoty-z-umow%C4%85-dublin-ii/a-19357889>, dostęp: 09.04.2020.

⁴⁶ *Polityka azylowa*, „Noty tematyczne o Unii Europejskiej”, Parlament Europejski 01.2020, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/151/polityka-azylowa>.

⁴⁷ Rozporządzenie z 2003 r. zezwalało państwom członkowskim na detencję „z powodów prawnych lub ze względu na [zapewnienie] porządku publicznego”. Zob. *European Union Law...*, s. 560.

danego kraju, lecz nie takich samych⁴⁸. Kryzys migracyjny zweryfikował jednak w praktyce o wiele poważniejsze niedociągnięcie rozporządzenia z 2013 r. – nie przewidywało ono podziału odpowiedzialności za rozpatrywanie wniosków azylowych w przypadku ich nagłego wzrostu. W związku z tym konieczne stało się wprowadzenie kolejnych poprawek do reżimu dublińskiego, o czym traktować będą kolejne rozdziały tego opracowania.

W tym samym czasie nastąpiło też ściślejsze zintegrowanie systemu *Eurodac* w działanie WESA. Zapewniły to zmiany podstawy prawnej systemu, którą jest obecnie rozporządzenie PE i Rady przyjęte w czerwcu 2013 r.⁴⁹ Umożliwia ono organom odpowiedzialnym za zapobieganie przestępstwom terrorystycznym i ich wykrywanie dostęp do tej bazy danych. To rozwiązanie spotyka się z krytyką, ponieważ organy takie nie mają dostępu do podobnych danych na temat obywateli państw UE, co stygmatyzuje w pewien sposób obywateli państw trzecich jako w większym stopniu „podejrzanych” o dokonywanie zamachów⁵⁰.

1.4. Ochrona granic

Traktat lizboński umożliwił nie tylko zarządzanie migracjami oraz budowanie WESA, ale także budowę systemu zarządzania granicami zewnętrznymi UE. Art. 77 traktatu zapowiada „stopniowe wprowadzanie zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi”, a do jego realizacji PE i Rada mają podjąć „wszelkie niezbędne środki”. Dla wdrażania tego systemu oprócz działalności agencji *Frontex*, istotne znaczenie miały także zapisy dotyczące funkcjonowania strefy Schengen, przede wszystkim *SIS* oraz „Kodeks graniczny Schengen”. Kodeks ten, przyjęty w marcu 2006 r., regulował zasady przekraczania granic zewnętrznych strefy oraz system ich kontroli⁵¹. Zawierał także przepisy dotyczące możliwo-

⁴⁸ *European Union Law...*, s. 558.

⁴⁹ Rozporządzenie Parlamentu i Rady (UE) NR 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu *Eurodac* do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi *Eurodac* przez organy ścigania państw członkowskich i *Europol* na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (wersja przekształcona), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0603&from=PL>, dostęp: 07.04.2020.

⁵⁰ P. Sadowski, *op. cit.*, s. 124.

⁵¹ Rozporządzenie (WE) nr 562/2006 Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen).

ści tymczasowego wprowadzania kontroli na granicach wewnętrznych w szczególnych przypadkach.

Częścią ochrony granic zewnętrznych jest także prowadzenie wspólnych operacji na akwenach morskich okalających strefę Schengen. Zadanie koordynowania tych operacji powierzono Europejskiej Sieci Patroli (*European Patrol Network, EPN*), utworzonej w maju 2007 r.⁵² W akcjach mogły uczestniczyć służby zainteresowanych państw członkowskich (głównie tych położonych w basenie Morza Śródziemnego, m.in. Hiszpanii, Włoch, Grecji czy Malty), a *Frontex* koordynował ich działania polegające na przeprowadzaniu patroli wód przybrzeżnych. *EPN* miała zapobiegać próbom nielegalnego przekraczania granicy morskiej UE, lecz wyposażona jedynie w kompetencje patrolowe nie zdała egzaminu podczas masowego napływu uchodźców⁵³.

W szersze kompetencje operacyjne zostały natomiast wyposażone zespoły szybkiej interwencji na granicach (*Rapid Border Intervention Teams, RABIT*), powołane w sierpniu tego samego roku. Miały być one złożone z krajowych ekspertów świadczących pomoc techniczną i operacyjną w przypadkach nagłych napływów migracyjnych. O powołanie ich do działania miały każdorazowo występować te państwa, które znalazły się w sytuacji nadzwyczajnej i wymagały pomocy w ochronie zewnętrznych granic strefy Schengen. Nadzór nad takimi zespołami również pełnił *Frontex*⁵⁴.

Kolejnym elementem systemu ochrony granic jest Europejski System Nadzoru Granicznego (*European Border Surveillance System, Eurosur*), utworzony w październiku 2013 r. Jest to wspólnotowy system nadzoru zewnętrznych granic UE. Ma on za zadanie monitorowanie nieuregulowanej migracji, a do tego celu wykorzystuje się najnowsze technologie, m.in. drony, satelity czy sensory. Zgromadzone informacje mogą być swobodnie przekazywane pomiędzy państwami członkowskimi.

Jak można zauważyć, zewnętrzny aspekt polityki migracyjnej UE jest wyjątkowo rozbudowany. System zabezpieczeń na granicach zewnętrznych strefy Schengen jest jednak „ceną za komfort przemieszczania się po tym obszarze bez obowiązku zatrzymywania się na granicy w celu kontroli osób i pojazdów”⁵⁵.

gen), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R0562&from=PL>, dostęp: 07.04.2020.

⁵² *European Patrols Network*, *Frontex* 24.05.2007, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/european-patrols-network--Weca9H>, dostęp: 07.04.2020.

⁵³ G. Balawajder, *Instytucjonalny wymiar ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej w kontekście bezpieczeństwa państw członkowskich*, „Pogranicze. Polish Borderlands Studies” 2018, t. 6, nr 1, s. 89.

⁵⁴ *Zespoły szybkiej interwencji na granicach zewnętrznych UE*, Parlament Europejski 26.04.2007, <https://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+IM-PRESS+20070420IPR05693+0+DOC+XML+V0//PL>, dostęp: 07.04.2020.

⁵⁵ A. Gruszczak, *Schengen – kłopotliwy sukces*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2012, nr 2 (13), s. 35.

1.5. Współpraca z państwami trzecimi

Polityka migracyjna ma oprócz ochrony granic także inny aspekt zewnętrzny, który dyskutowano już podczas spotkania w Tampere w 1999 r. Chodzi o współpracę z państwami trzecimi w zakresie migracji i azylu. Z biegiem czasu oba elementy „zewnętrznej” polityki migracyjnej coraz bardziej zyskiwały na znaczeniu, m.in. w wyniku intensyfikacji debat międzynarodowych na temat relacji pomiędzy migracją a rozwojem terroryzmu.

Zarówno poszczególne państwa członkowskie, jak i UE jako organizacja międzynarodowa, zawierały i wciąż zawierają liczne porozumienia z państwami trzecimi, a część z nich dotyczy również problemów migracji. Pierwsze bardziej kompleksowe ujęcie międzynarodowego zaangażowania UE w polityce migracyjnej przybrało postać Globalnego Podejścia do Migracji (*Global Approach to Migration, GAM*) wypracowanego w 2005 r. Zostało ono wznowione w 2012 r. pod nazwą Globalnego Podejścia do Migracji i Mobilności (*Global Approach to Migration and Mobility, GAMM*). Miało ono integrować stanowisko całej UE w międzynarodowych dyskusjach na temat migracji.

Głównymi celami *GAM/GAMM* miała być lepsza organizacja legalnej migracji, zapobieganie i zwalczanie migracji nieregularnej, wspieranie aspektu rozwojowego mobilności ludzi oraz koordynacja zewnętrznego aspektu procesu azylowego⁵⁶. To, że prace nad tym projektem przypadły na połowę pierwszej dekady XXI w. nie jest przypadkowe – miało to bezpośredni związek z rozszerzeniem UE o kraje Europy Środkowej i Wschodniej, które wcześniej „pełniły rolę strefy buforowej pomiędzy UE a resztą świata”⁵⁷. Od momentu rozszerzenia, strefy tej należało szukać o wiele dalej. Innym istotnym wydarzeniem, które wpłynęło na wydzwięk Globalnego Podejścia, była sytuacja na granicy między Marokiem a hiszpańskimi enklawami Ceuta i Melilla z drugiej połowy 2005 r. Podczas kilkakrotnych prób forsowania przez afrykańskich imigrantów wybudowanych na granicy murów doszło do użycia broni. Według różnych doniesień z rąk funkcjonariuszy służby granicznej zginąć miało wówczas od kilku do kilkunastu migrantów⁵⁸.

⁵⁶ *Global Approach to Migration and Mobility*, European Commission, https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/international-affairs/global-approach-to-migration_en, dostęp: 07.04.2020.

⁵⁷ S. Keukeleire, T. Delreux, *op. cit.*, s. 233.

⁵⁸ R. McLean, *5 Killed in Mass Attempt to Cross from Morocco to Spanish Enclave*, „The New York Times” 30.09.2005, <https://www.nytimes.com/2005/09/30/world/europe/5-killed-in-mass-attempt-to-cross-from-morocco-to-spanish.html>, dostęp: 09.04.2020; *Visit to Ceuta and Melilla – Mission Report. Technical mission to Morocco on illegal immigration 7th October– 11th October 2005*, European Commission 19.10.2005, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_05_380,

Kluczowym instrumentem *GAM/GAMM* jest partnerstwo na rzecz mobilności (*mobility partnership*), w ramach którego UE podejmuje dialog polityczny z państwami trzecimi w kwestiach związanych z migracją. Koordynacją porozumień o partnerstwie zajmuje się co prawda KE, ale przystąpienie do nich nie jest dla państw członkowskich obowiązkowe, a z uczestnictwa w nim nie wynikają dla członków UE konsekwencje prawne⁵⁹. Partnerstwa na rzecz mobilności uznaje się za „najbardziej wyszukane narzędzie” unijnej polityki migracyjnej w jej aspekcie zewnętrznym⁶⁰. W ramach tego typu porozumień zarówno państwa członkowskie UE, jak i państwa trzecie mogą wziąć na siebie zobowiązania różnego typu: m.in. w zakresie readmisji, zapobiegania zjawisku drenażu mózgow, współpracy z europejskimi agencjami ochrony granic czy kontroli dokumentów podróżnych na granicach. Partnerstwa posiadają także aspekt rozwojowy, gdyż podczas ich zawierania UE wymaga od partnerów zintensyfikowanej działalności na rzecz poprawy sytuacji ekonomicznej lub społecznej, oferując w zamian unijne fundusze i ekspertyzę. Jednocześnie UE oferuje obywatelom państw trzecich legalne możliwości migracji do strefy Schengen.

Pierwsze takie partnerstwa nawiązano w 2008 r. z Republiką Zielonego Przylądka i Mołdawią, kolejne w 2009 r. z Gruzją, w 2011 r. z Armenią, w 2013 r. z Marokiem i Azerbejdżanem. W późniejszym okresie, w obliczu wyzwań społeczno-politycznych związanych z Arabską Wiosną, można było zauważyć geograficzną zmianę zainteresowania UE kandydatami do nawiązywania tego typu partnerstw – w 2014 r. nawiązano je z Tunezją i Jordanią. W rejonie Europy Wschodniej ostatnie porozumienie o partnerstwie zawarto z Białorusią w 2015 r.

Choć nie wszystkie umowy z państwami trzecimi podlegają regularnej ewaluacji, której wyniki byłyby dostępne dla szerszej opinii publicznej, uznaje się je za relatywnie mało skuteczne. Krytycy podnoszą przede wszystkim, że rozkład odpowiedzialności pomiędzy dwóch partnerów skutkuje *de facto* brakiem przejmowania odpowiedzialności za realizację postanowień poszczególnych porozumień. Ponadto strony mają wobec nich odmienne oczekiwania, a ich ostateczna treść niejednokrotnie narzucana jest przez silniejszego partnera, jakim jest UE. Partnerstwa na rzecz mobilności są więc w opinii niektórych badaczy „kierowane eurocentrycznymi pobudkami w zakresie bezpieczeństwa oraz interesem ekono-

dostęp: 09.04.2020; W. Kotowicz, *Problemy na granicy afrykańsko-europejskiej - hiszpańskie enklawy w Maroku*, „Forum Politologiczne” 2010, t. 10, s. 373-390.

⁵⁹ K. A. Morawska, *Partnerstwo na rzecz mobilności jako instrument polityki imigracyjnej Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, R. LXXIX, z. 2., s. 101.

⁶⁰ A. Dimitriadi, *Deals without borders: Europe's foreign policy on migration*, ECFR Policy Briefs, kwiecień 2016, nr 165, online: https://www.ecfr.eu/page/-/ECFR-165-DEALS_WITHOUT_BORDERERS.pdf, s. 4, dostęp: 27.03.2020.

micznym”⁶¹. Brukseli trudno jest zaproponować stosowne bodźce, które zachęcałyby do współpracy w tym konkretnym obszarze⁶². Jednocześnie w obliczu zróżnicowanych priorytetów w polityce zagranicznej poszczególnych członków UE niełatwe jest centralne zarządzanie kierunkami rozwoju zawartych partnerstw. Ponadto trudna, o ile w ogóle możliwa, jest ocena realnego wpływu partnerstw na skalę legalnej migracji z wymienionych państw trzecich, tzn. weryfikacja, czy dany migrant zaaplikował o wizę Schengen w wyniku realizacji programu partnerstwa czy też na własną rękę, bez wsparcia ze strony państwa⁶³. Efekty realizacji poszczególnych partnerstw świadczą także o wiele większym nacisku ze strony UE na readmisję aniżeli na legalną migrację.

UE zawiera także umowy w sprawie readmisji i tego typu porozumień funkcjonuje obecnie o wiele więcej niż partnerstw na rzecz mobilności (23 umowy – stan na październik 2019 r.⁶⁴). Są to m.in. porozumienia z Hongkongiem, Pakistanem, Czarnogórą czy Ukrainą. Działają one w sposób dwustronny, tzn. że zarówno państwa UE, jak i dane państwo trzecie mają prawo do żądania i organizowania powrotu osób przebywających na ich terytorium w sposób nielegalny⁶⁵. Umowy te zawierają często dodatkową klauzulę, odnoszącą się do obywateli państw, które nie są stronami umowy. W ten sposób procedurą readmisji mogą zostać objęte osoby, które wykorzystały terytorium danego państwa-strony jedynie w celu tranzytu⁶⁶.

1.6. Integracja

Przepisy traktatowe nie przewidują harmonizacji procedur integracyjnych. Nie oznacza to jednak, że dokumenty unijne zupełnie milczą na ten temat – dość obszernie poruszono te kwestie m.in. w programie haskim z 2004 r., który zachęcał państwa członkowskie do rozwijania własnych polityk integracyjnych oraz wymiany dobrych praktyk w tym zakresie.

⁶¹ F. Pastore, E. Roman, *Framing migration in the southern Mediterranean: how do civil society actors evaluate EU migration policies? The case of Tunisia*, „Comparative Migration Studies” 2020, vol. 8, s. 6. Zob. też A. Dimitriadi, *op. cit.*

⁶² S. Keukeleire, T. Delreux, *op. cit.*, s. 235.

⁶³ K. A. Morawska, *op. cit.*, s. 105-106. Zob. też H. Crawley, B. K. Blitz, *Common agenda or Europe's agenda? International protection, human rights and migration from the Horn of Africa*, „Journal of Ethnic and Migration Studies” 29.05.2018.

⁶⁴ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Sprawozdanie z postępów w realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52019DC0481&from=EN>, dostęp: 18.04.2020, s. 17.

⁶⁵ *Umowy o readmisji między UE a niektórymi państwami trzecimi*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=LEGISSUM:l14163>, dostęp: 27.03.2020.

⁶⁶ P. Sadowski, *op. cit.*, s. 147.

W traktacie z Lizbony PE i Rada zyskały jedynie inicjatywę ustawodawczą co do środków „zachęcających i wspierających państwa członkowskie, podejmowanych w celu popierania intergacji obywateli państw trzecich”. Traktat wyraźnie wskazuje jednak, że spod takiej inicjatywy wyłączona jest „jakakolwiek harmonizacja przepisów ustawowych i wykonawczych państw członkowskich”. Innymi słowy instytucje unijne mogą jedynie wspierać środki, które podejmują poszczególne państwa w celu promocji integracji, ale nie mogą ich inicjować. Warto podkreślić, że większość dokumentów unijnych definiuje integrację jako proces dwukierunkowy, w który zaangażowani winni być zarówno imigranci, jak i społeczeństwo przyjmujące⁶⁷.

UE chciałaby w obszarze integracji promować przede wszystkim dobre praktyki, m.in. poprzez Europejską Stronę Internetową o Integracji (*European Web Site on Integration, EWSI*), Program Ogólny „Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi” (*SOLID*) czy też „Plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich”. W kolejnych programach UE w tym obszarze można zauważyć ściślejsze łączenie integracji z prawami podstawowymi oraz chęć stopniowego zrównywania w prawach obywateli państw UE i obywateli państw trzecich. UE podejmuje szereg działań w różnych obszarach: edukacji, integracji na rynku pracy czy też ułatwiania dostępu do podstawowych usług. KE wspiera również władze lokalne i regionalne państw członkowskich, które w obszarze integracji migrantów odgrywają pierwszoplanową rolę, m.in. poprzez tworzenie sieci miast i regionów współpracujących ze sobą w tej dziedzinie.

Ponadto Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, ustanowiony na lata 2014-2020, o łącznej wartości 3,137 miliardów euro, nie tylko promuje skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi oraz wdrożenie i wzmocnienie wspólnego unijnego podejścia do azylu, ale ma również za zadanie wspierać działania imigracyjne państw członkowskich.

1.7. Finansowanie

W unijnym budżecie większość środków związanych z polityką migracyjną przydzielonych jest do działów „polityka wewnętrzna” oraz „polityka zewnętrzna” wieloletnich ram finansowych, co odpowiada dwóm głównym elementom składowym tej polityki. Kluczową rolę odgrywa Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (FAMI). Środki mające na celu przyczynianie się do skutecznego zarzą-

⁶⁷ M. Pachocka, D. Wach, *Migracja a integracja (imigrantów) w Unii Europejskiej – poszukiwaniu rozwiązań*, w: *Unia Europejska: istota, szanse, wyzwania*, red. E. Latoszek, M. Proczek, A. Szczerba-Zawada, A. Masłoń-Oracz, K. Zajączkowski, Warszawa 2018, s. 141-142.

dziania przepływami migracyjnymi i do realizacji polityki migracyjnej i azylowej rozdysponowywane są z tego funduszu w ramach otwartych i zamkniętych konkursów. Instytucje publiczne, które posiadają monopol prawny tym zakresie tematycznym, mogą otrzymać środki z tego funduszu bez konkursu. Zakres tematyczny FAMI jest najszerszy – ma on wspierać działania zarówno w obszarze azylu, legalnej migracji i integracji, jak i nieregularnej migracji oraz polityki powrotów. W ramach finansowych 2014-2020 Fundusz miał wynosić 3,8 mld euro. Z raportu wykonanego na zlecenie KE wynika jednak, że już w 2018 r. sięgał on 6,6 mld euro, głównie ze względu na konieczność radzenia sobie ze skutkami kryzysu migracyjnego, którego nie przewidziano podczas ustalania budżetu⁶⁸.

Część działań związanych z migracją i azylem jest także finansowana z Funduszu Bezpieczeństwa Wewnętrznego. Obejmuje on środki na zarządzanie zewnętrznymi granicami UE oraz zapewnianie wysokich standardów wydawania wiz Schengen (2,8 mld euro w ramach finansowych 2014-2020), a także na współpracę policyjną, zwalczanie przestępczości i zarządzanie kryzysowe (1 mld euro w latach 2014-2020)⁶⁹.

Działania w omawianym obszarze są także finansowane z innych instrumentów finansowych, m.in. z Europejskiego Funduszu Pomocy Najbardziej Potrzebującym czy Europejskiego Funduszu Społecznego. Ten ostatni koncentruje się na pomocy uchodźcom i azylantom, którzy mają dostęp do europejskiego rynku pracy. Jak już zostało wspomniane, problematyką migracji zajmują się też unijne agencje: *Frontex*, *EASO* czy *Europol* – im również KE powierza środki na wykonanie budżetu. Ze względu na kryzys migracyjny KE kilkukrotnie zwiększała środki zaplanowane dla nich w ramach wieloletnich ram finansowych⁷⁰.

Także nowe rozwiązania, które zaproponowano już w trakcie trwania kryzysu i które zostaną omówione poniżej, wymagały alokacji dodatkowych zasobów finansowych. Zaliczyć tu należy przede wszystkim Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji (6 mld euro), Fundusz Powierniczy na rzecz Afryki (min. 4,7 mld euro), Europejski Fundusz na rzecz Zrównoważonego Rozwoju (min. 3,35 mld euro)⁷¹. Dnia 14 czerwca 2018 r. KE zaproponowała nowy instrument finansowy – Instrument Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej – o wartości

⁶⁸ Policy Department for Budgetary Affairs Directorate General for Internal Policies of the Union, *EU funds for migration, asylum and integration policies*, 2018, <https://bruegel.org/wp-content/uploads/2018/05/EU-funds-for-migration.pdf>, dostęp: 27.03.2020.

⁶⁹ Tamże.

⁷⁰ Biuro Analiz PE, *Briefing. Polityki UE – Działania dla Obywateli. Kwestia migracji*, czerwiec 2019, s. 6.

⁷¹ Tamże.

niemal 90 mld euro⁷². Ponadto UE świadczy pomoc humanitarną, m.in. w regionach dotkniętych konfliktami. W latach 2014-2019 przeznaczyła 1,6 mld euro na pomoc Syrii i państwom położonym w jej regionie⁷³. Dodatkowe środki UE przeznacza na pomoc państwom członkowskim najbardziej obciążonym problemem migracji, m.in. Grecji (od 2015 do 2019 r. łącznie ok. 2,2 mld euro) czy Włoch (od 2014 do 2019 r. łącznie ok 1,7 mld euro)⁷⁴.

Funduszami związanymi z polityką migracyjną zarządza wiele różnych jednostek UE, m.in. dyrekcje generalne ds. migracji i spraw wewnętrznych, ds. polityki sąsiedztwa i negocjacji w sprawie rozszerzenia czy też ds. współpracy międzynarodowej i rozwoju. Takie rozdrobnienie funduszy wielokrotnie spotykało się z krytyką, chociażby ze strony unijnych audytorów⁷⁵.

⁷² *A new neighbourhood, development and international cooperation instrument*, European Parliament 29.11.2019, [https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=E-PRS_BRI\(2018\)628251](https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=E-PRS_BRI(2018)628251), dostęp: 27.03.2020.

⁷³ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Sprawozdanie z postępów w realizacji...*, s. 7.

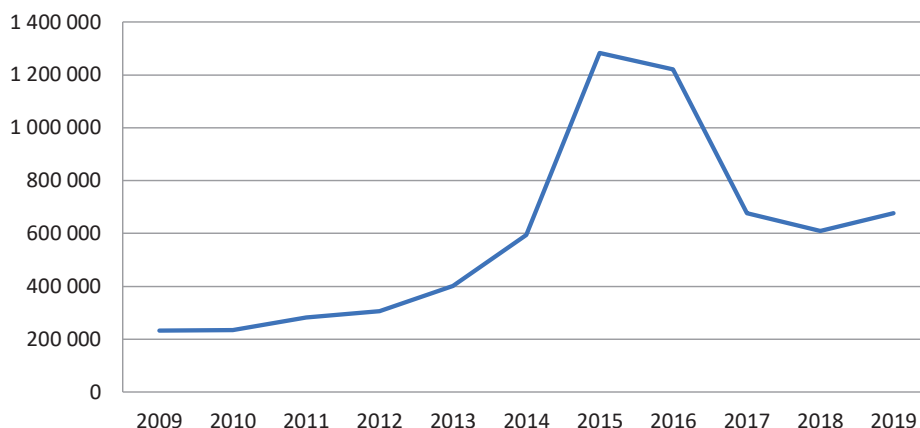
⁷⁴ Tamże, s. 8 i 11.

⁷⁵ European Court of Auditors, *Special Report No 9/2016. EU external migration spending in Southern Mediterranean and Eastern Neighbourhood countries until 2014*, European Union 2016, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR16_09/SR_MIGRATION_EN.pdf, dostęp: 27.03.2020.

2. Zmiany w polityce migracyjnej UE podczas kryzysu migracyjnego

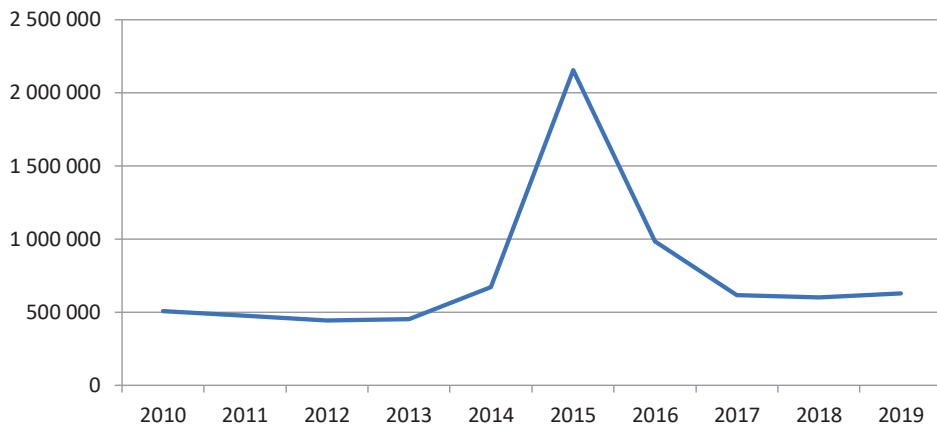
Przegląd poszczególnych obszarów, które składają się na całościowy kształt unijnej polityki migracyjnej, uwidocznili złożoność działań UE podejmowanych w celu zarządzania migracjami, procedurami azylowymi oraz ochroną granic zewnętrznych. Ta misternie zaplanowana struktura agencji, programów, polityk i funduszy została podczas kryzysu migracyjnego postawiona pod ogromnym znakiem zapytania. Przepisy prawa UE nie były zaprojektowane z myślą o sytuacji tak wyjątkowej (skalę zjawiska ilustrują poniższe wykresy), a długość i kompleksowość procedur i sposobów podejmowania decyzji nie ułatwiały Brukseli szybkiej i – co ważne – wyważonej reakcji.

Wykres 1. Liczba wniosków o azyl złożonych w państwach członkowskich UE w latach 2009-2019



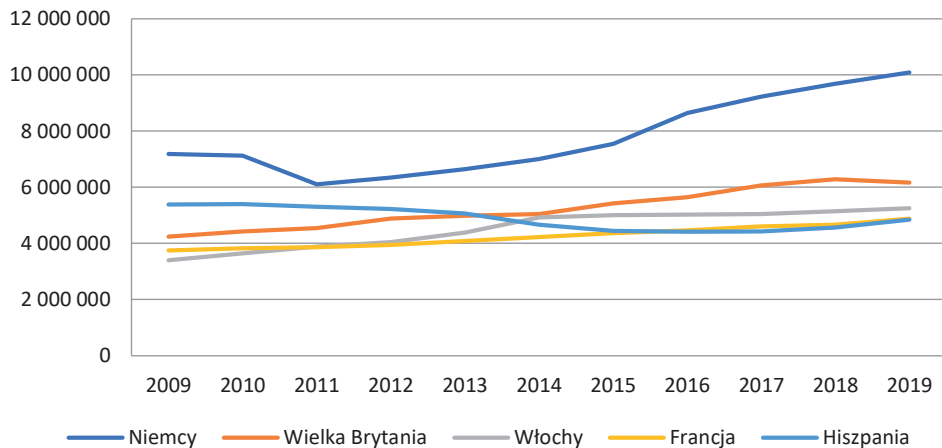
Opracowanie własne na podstawie: *Asylum and first time asylum applicants - annual aggregated data*, Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00191/default/table?lang=en>, dostęp: 14.04.2020.

Wykres 2. Liczba nieregularnych migrantów z państw trzecich do państw członkowskich UE w latach 2010-2019



Opracowanie własne na podstawie: *Third country nationals found to be illegally present – annual data (rounded)*, Eurostat, https://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_eipre&lang=en, dostęp: 15.04.2020.

Wykres 3. Wielkość populacji bez obywatelstwa państwa zamieszkania w pięciu państwach członkowskich UE o największym odsetku obcokrajowców w latach 2010-2019



Opracowanie własne na podstawie: *Population without the citizenship of the reporting country*, Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/tps00157/default/table?lang=en>, dostęp: 15.04.2020.

2.1. Działania podjęte przez UE w pierwszej fazie kryzysu migracyjnego

W poniższym rozdziale zaprezentuję najważniejsze propozycje zmian w unijnej polityce migracyjnej wysunięte od połowy kwietnia 2015 r., zarysowując zwłaszcza te, które wywołały największe kontrowersje. Większość spornych punktów do chwili obecnej stanowi główną przeszkodę dla powstania spójnej i przyszłościowej polityki w obszarze migracji i azylu w UE.

Dnia 20 kwietnia 2015 r. podczas wspólnego posiedzenia ministrów spraw zagranicznych i ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich przyjęto 10-punktowy plan w sprawie migracji, w którym wymieniono najpilniejsze zadania, jakie należałoby podjąć w odpowiedzi na rosnącą presję migracyjną⁷⁶. Zdaniem komentatorów, reakcja ta była zbyt późna i poprzedzona licznymi utonięciami migrujących w Morzu Śródziemnym, m.in. ze względu na zaprzestanie przez UE pod koniec 2014 r. prowadzenia operacji „Mare Nostrum”⁷⁷. Warto zaznaczyć, że to właśnie w tym 10-punktowym planie po raz pierwszy padła propozycja „pilotażowego projektu” relokacji, który w pierwotnej wersji miał obejmować tylko państwa członkowskie chętne do udzielenia pomocy Włochom i Grecji, gdzie trafiała największa liczba migrujących. Projekt ten popierany był przez premiera Włoch Matteo Renzię, kanclerz Angelę Merkel oraz ówczesnego przewodniczącego KE Jeana-Clauda Junckera⁷⁸.

Krótko potem, 13 maja 2015 r., KE opublikowała „Europejski program w zakresie migracji”, nazywany często Europejską Agendą Migracyjną. Wytyczne zaproponowane w tym dokumencie podzielone zostały na działania natychmiastowe oraz podwaliny pod budowę systemu zarządzania migracjami w przyszłości.

Działania natychmiastowe miały obejmować:

- zwiększenie środków przeznaczonych na realizację operacji *Frontex* na Morzu Śródziemnym (operacja „Tryton” oraz „Posejdon”) w latach 2015 i 2016 oraz koordynację działań w zakresie likwidacji przestępczych sieci przemytników;
- zapowiedź wprowadzenia przez KE systemu reagowania w sytuacji nadzwyczajnej zgodnie z art. 78 ust. 3 TFUE, co oznaczało uznanie, że część państw

⁷⁶ *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration*, European Commission 20.04.2015, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_4813, dostęp: 27.03.2020.

⁷⁷ H. Crawley, F. Düvell, K. Jones, S. McMahon, N. Sigona, *Unravelling Europe's „Migration Crisis“ Journeys Over Land and Sea*, Bristol 2018, s. 132.

⁷⁸ A. Nyzio, *The Second Revival? The Visegrád Group and the European Migrant Crisis in 2015–2017*, „Politeja. Pismo Wydziału Studiów Międzynarodowych i Politycznych Uniwersytetu Jagiellońskiego” 2017, vol. 50, nr 5, s. 53.

członkowskich znajdowała się wówczas w sytuacji nadzwyczajnej, pozwalającej na zastosowanie środków tymczasowych na ich korzyść;

- zapowiedź złożenia wniosku ustawodawczego w celu ustanowienia stałego systemu relokacji osób wymagających ochrony międzynarodowej, który będzie funkcjonował w przypadku masowego napływu migrantów w przyszłości;
- wprowadzenie ogólnoeuropejskiego programu przesiedleń 20 tys. osób potrzebujących ochrony międzynarodowej bezpośrednio z krajów ich pochodzenia, zgodnie z zaleceniem Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz zabezpieczenie budżetu na ten cel w wysokości 50 mln euro w latach 2015 i 2016;
- zacieśnienie współpracy z krajami trzecimi położonymi w Afryce Północnej oraz na Bliskim Wschodzie, które ponoszą największy ciężar związany z obecnością azylantów lub które odgrywają strategiczną rolę w zapewnieniu stabilności w regionie (m.in. Niger, Mali, Libia);
- utworzenie systemu *hotspotów* w państwach członkowskich, które borykają się z największym napływem migrantów w celu sprawnej identyfikacji i rejestracji;
- utworzenie funduszu nadzwyczajnego w wysokości 60 mln euro w celu wsparcia systemu przyjmowania migrantów i zapewnienia im opieki zdrowotnej w państwach członkowskich, które znajdują się pod największą presją migracyjną⁷⁹.

Dokument precyzował też cztery poziomy działań UE, które miały przysłużyć się realizacji „uczciwej, solidnej i realistycznej polityki migracyjnej UE” w przyszłości. Zaliczono do nich:

1. ograniczenie zachęt dla nielegalnej migracji m.in. poprzez działalność delegatur UE w państwach trzecich, będących krajami pochodzenia migrantów oraz pomoc rozwojową, walkę z przemytem i handlem ludźmi oraz usprawnienie procedury powrotów;
2. poprawę zarządzania granicami zewnętrznymi UE poprzez umocnienie roli *Frontexu* oraz wsparcie krajów trzecich, sąsiadujących ze strefą Schengen;
3. spójne wdrażanie europejskiego systemu azylowego poprzez poprawę obowiązujących norm, zacieśnienie współpracy w tym zakresie oraz skuteczne radzenie sobie z nadużyciami wobec tego systemu;

⁷⁹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów „Europejski program w zakresie migracji” [COM(2015) 240 final], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN>, 10.04.2020.

4. zmiany w polityce dotyczącej legalnej migracji do UE, m.in. zmiany w procedurze przyznawania niebieskiej karty, modernizacji polityki wizowej oraz wygospodarowanie dodatkowych środków na rzecz integracji migrantów⁸⁰.

Trudno nie dostrzec w tym dokumencie KE, mającym wówczas priorytetowe znaczenie w polityce migracyjnej, istotnej zmiany akcentów w stosunku do poprzednich programów, zwłaszcza zaś do „Globalnego podejścia” z 2005 r. Agenda nie tylko nie koncentrowała się na legalnej migracji, ale dodatkowo „nic już nie wspominała o pozytywnej relacji pomiędzy migracją a rozwojem”⁸¹, która wcześniej uważana była za kluczową w budowaniu partnerstw z krajami trzecimi. Komentatorzy zauważają także, że „Europejska Agenda Migracyjna raczej nie tworzy podstaw zharmonizowanego systemu zarządzania migracją i procedurami azylowymi, ale w sposób reaktywny odpowiada na rosnącą presję migracyjną”⁸².

Mimo to, skonfrontowane z nieustającą falą migracyjną, instytucje unijne podjęły kroki w celu implementacji zaleceń tego dokumentu. Efektem było przyjęcie dwóch pakietów środków. Pierwszy KE zaproponowała już w maju 2015 r., a nad szczegółami jego wprowadzenia burzliwie dyskutowano podczas posiedzenia RE 25-26 czerwca 2015 r. Zaakceptowano je w gronie przedstawicieli rządów państw członkowskich podczas posiedzenia Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych 20 lipca 2015 r.

Pierwszy pakiet środków został zaakceptowany większością 72% głosów w PE i przypieczętowany decyzją Rady z 14 września 2015 r.⁸³ Przewidywał on relokację⁸⁴ 40 tys. osób z Włoch i Grecji w ramach tymczasowego, nadzwyczajnego mechanizmu relokacji migrantów, na podstawie klucza opartego na 4 kryteriach: populacji (40%), wysokości PKB (40%), uśrednionej w okresie ostatnich 4 lat liczbie wniosków o azyl i liczbie przesiedlonych uchodźców na 1 mln mieszkańców (10%) oraz stopie bezrobocia (10%). Do relokacji miały być klasyfikowane osoby, które a) złożyły wnioski o ochronę międzynarodową; b) pochodziły z krajów, z których 75% wnioskodawców otrzymuje w pierwszej instancji pozytywną decyzję w sprawie udzielenia ochrony; c) przebywały we Włoszech i Grecji w przedziale czasu od 16 września 2015 r. do 17 września 2017 r. i przybyły do tych krajów po 15 sierpnia

⁸⁰ Tamże.

⁸¹ D. Kipp, *From Exception to Rule – the EU Trust Fund for Africa*, „SWP Research Paper“ 2018, nr 13, s. 8.

⁸² J. Ritzen, M. Kohanec, *Working Paper: A sustainable immigration policy for the EU*, IZA Papers, No 126, s. 11.

⁸³ *Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D1523&from=EN>, dostęp: 06.04.2020.

⁸⁴ Nie był to pierwszy projekt relokacji uchodźców pomiędzy państwami członkowskimi UE. Już w 2009 r. postanowiono o relokacji ponad 200 osób z Malty. Zob. A. Adamczyk, *Kryzys migracyjny i sposoby jego rozwiązania*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 3, s. 48.

2015 r. Za każdą relokowaną osobę państwa członkowskie miały otrzymać kwotę 6 tys. euro. Powołano się wówczas na zapisy traktatowe i zaistnienie sytuacji nadzwyczajnej (art. 78 ust. 3), a także zasadę solidarności, która jest podstawową zasadą funkcjonowania unijnej polityki migracyjnej i azylowej. Z systemu tymczasowej relokacji wyłączone były Wielka Brytania i Dania, które w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości korzystają z klauzuli *opt-out*.

Ponadto w pierwszym pakiecie pomocowym zdecydowano o przesiedleniu ponad 20 tys. osób wymagających pomocy międzynarodowej bezpośrednio spoza UE, wedle podobnego klucza. Dodatkowo propozycja KE zawierała także zapisy o zacieśnieniu współpracy z krajami pochodzenia migrantów i tworzenia *hotspotów* w państwach członkowskich znajdujących się pod największą presją migracyjną. To w nich miała być przeprowadzana identyfikacja osób, które kwalifikowały się do procedury relokacji.

W obliczu stałego napływu migrantów, KE zaproponowała we wrześniu 2015 r. drugi pakiet środków. Obejmował on relokację 120 tys. migrantów, wymagających ochrony międzynarodowej w ramach tymczasowego mechanizmu relokacji. „Kwoty” przypadające na poszczególne państwa ustalono wedle takich samych kryteriów, jak w pierwszym pakiecie. Również kwalifikacja migrantów do procedury relokacji wyglądała podobnie, z tym że chodziło o osoby, które przebywały we Włoszech i Grecji w nieco innym przedziale czasu: od 25 września 2015 r. do 26 września 2017 r. i które przybyły do tych krajów po 24 marca 2015 r. Dodatkowo KE zaproponowała nową listę bezpiecznych krajów pochodzenia, m.in. Albanii, Macedonii, Kosowa i Turcji, a także zaproponowała najbardziej kontrowersyjne rozwiązanie w postaci wprowadzenia stałego kryzysowego mechanizmu relokacji. Nie były one już dobrowolne, lecz miały być prawnym obowiązkiem państw członkowskich, a za jego niedopełnienie przewidywano sankcje.

W myśl klucza relokacyjnego w ramach tymczasowego, nadzwyczajnego mechanizmu relokacji największa liczba przesiedlanych migrantów uwzględnionych w tych pakietach środków miała trafić do Niemiec. Choć pomysł KE wstępnie zaakceptowano, nie udało się uzyskać pełnej zgody na mechanizm kwotowy, mimo licznych negocjacji prowadzonych w poszczególnych państwach UE przez zwolenników pomysłu, czyli takie państwa, jak Niemcy, Francja i Austria⁸⁵.

Najsilniejszy sprzeciw, powodujący impas w dyskusjach na temat implementacji propozycji KE, podniosły państwa Grupy Wyszehradzkiej. Poparły one bez większych uwag wszelkie działania skierowane na zarządzanie migracją na granicach lub poza granicami zewnętrznymi UE, stanowczo odrzucały jednak klucz automatycznej relokacji wewnątrz UE⁸⁶. O stanowisku tych państw w kwestii

⁸⁵ B. Koszel, *op. cit.*, s. 292.

⁸⁶ A. Nyzio, *op. cit.*, s. 56.

uchodźców świadczyło chociażby rozpoczęcie budowy ogrodzenia na granicy węgiersko-serbskiej oraz wprowadzenie na Węgrzech przepisów kryminalizujących nielegalną migrację⁸⁷. W grudniu 2015 r. Słowacja i Węgry wystosowały nawet skargi do TSUE na temat niezgodności decyzji relokacyjnych z prawem unijnym, zostały one jednak oddalone we wrześniu 2017 r. Trybunał stwierdził wówczas, że instytucje UE miały prawo podjąć zaproponowane środki w kwestii relokacji w zastosowanym trybie głosowania, ponieważ traktat nakłada na nie podejmowanie wszelkich środków tymczasowych jako reakcję na sytuację nadzwyczajną⁸⁸.

Propozycję KE większością 2/3 głosów 17 września 2015 r. przyjął Parlament Europejski, przy czym reprezentanci państw Grupy Wyszehradzkiej byli w większości przeciw⁸⁹. Podczas głosowania w Radzie 22 września, Węgry, Czechy, Słowacja i Rumunia zagłosowały przeciwko zaproponowanym rozwiązaniom, a Finlandia wstrzymała się od głosu. Decyzja o wprowadzeniu mechanizmu relokacji została jednak przyjęta i miał on zostać przeprowadzony w dwóch fazach. W pierwszej fazie zakładano relokację 66 tys. osób, w drugiej, czyli w kolejnym roku – 54 tys. Decyzję Rady implementowano powoli, napotykając na liczne problemy, a przebieg drugiej fazy relokacji zmieniono ze względu na zawarcie porozumienia w sprawie migracji z Turcją⁹⁰. Ze względu na uchylenie się od przeprowadzenia relokacji według powyższych kluczy relokacyjnych, Polska, Węgry i Czechy zostały zaskarżone przez KE do TSUE w grudniu 2017 r. W kwietniu 2020 r. Trybunał unijny stwierdził, że uchybiły one tym samym swoim zobowiązaniom wobec prawa UE⁹¹.

Również we wrześniu 2015 r. KE zaproponowała „Plan działania UE w zakresie powrotów”⁹², który miał zapewnić większą skuteczność i zachęcać zwłaszcza do powrotów dobrowolnych. W tym samym czasie rozpoczęto organizację *hot-spotów*, czyli punktów przyjęcia i szybkiej rejestracji migrujących (*first reception facilities*), które zostały przewidziane w Agendzie przyjętej w maju 2015 r. Między 2015 a 2018 ulokowano po 5 takich centrów rejestracji w Grecji i we Włoszech,

⁸⁷ Tamże, s. 57.

⁸⁸ Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej Komunikat prasowy nr 91/17, Luksemburg 6.09.2017 r., <https://curia.europa.eu/jcms/upload/docs/application/pdf/2017-09/cp170091pl.pdf>, dostęp: 06.04.2020.

⁸⁹ A. Nyzio, *op.cit.*, s. 64.

⁹⁰ Zob. A. Adamczyk, *op. cit.*, s. 41-65.

⁹¹ Zob. M. Balczyk, A. Kałabunowska, *Naruszenie przez Polskę, Węgry i Republikę Czeską prawa UE poprzez niewykonanie obowiązku relokacji imigrantów*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2020, nr 17 (437), [https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,3790,43f55fb55d124abae7fe63fb07eeab3b/BIZ%20nr%2017\(437\).pdf](https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,3790,43f55fb55d124abae7fe63fb07eeab3b/BIZ%20nr%2017(437).pdf), dostęp: 17.04.2020.

⁹² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: Plan działania UE w zakresie powrotów COM (2015) 453 final, Bruksela 09.09.2015, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0453&from=PL>, dostęp: 14.04.2020.

zwłaszcza na wyspach, m.in. Lampedusie, Kos i Samos⁹³. W ich funkcjonowanie zaangażowani byli funkcjonariusze agencji unijnych, np. *Frontexu*, a środki miały być przekazywane przez państwa członkowskie. Z biegiem czasu problemem stały się jednak warunki, w jakich przebywali imigranci, zwłaszcza w *hotspotach* greckich. Zwracały na to uwagę nie tylko organizacje humanitarne, ale również audytorzy unijni⁹⁴.

Co ciekawe, ani w pierwszej fazie kryzysu, ani później nie skorzystano z przepisów dyrektywy Rady z 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami⁹⁵. Sama nazwa dokumentu wskazuje, że była ona zaprojektowana na takie właśnie sytuacje, z jakimi Unia mierzyła się w 2015 r. Asumpt do przyjęcia dyrektywy dał przede wszystkim napływ do UE osób poszukujących ochrony po wojnach na Bałkanach. Zakładała ona, że w sytuacji „masowego napływu” wysiedleńców, na wniosek KE Rada większością kwalifikowaną może zdecydować o zastosowaniu ochrony tymczasowej na okres jednego roku z możliwością przedłużenia. Definiowała ona także obowiązki państw członkowskich w stosunku do osób objętych pomocą tymczasową, a także podkreślała prawo wysiedleńców do wystąpienia o azyl. Poszczególne państwa UE powinny zajmować się ochroną takich osób w duchu solidarności i w miarę własnych możliwości.

Wskazuje się na kilka powodów niezastosowania tego mechanizmu w ostatnich latach: od kontrowersji politycznych wokół jego przyjęcia, poprzez niechęć państw członkowskich wobec wszelkich mechanizmów typu „dzielenie ciężarów” (*burden-sharing*)⁹⁶, obawy przed wysłaniem niepożądanego sygnału dla kolejnych migrujących w kierunku Europy, aż po długość i kompleksowość sposobu podejmowania decyzji w sprawie uruchomienia dyrektywy oraz niejasność pojęcia

⁹³ *Hotspots at EU external borders: State of play*, European Parliament Briefing 2018, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI\(2018\)623563_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2018/623563/EPRS_BRI(2018)623563_EN.pdf), dostęp: 14.04.2020.

⁹⁴ Zob. m.in. European Court of Auditors, *Special Report No 24/2019. Asylum, relocation and return of migrants: Time to step up action to address disparities between objectives and results*, European Union 2019, https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR19_24/SR_Migration_management_EN.pdf, dostęp: 10.04.2020. Zob. też *Hotspots at EU external borders...*

⁹⁵ *Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami*, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32001L0055&from=PL>, dostęp: 10.04.2020.

⁹⁶ Zob. E. Thielemann, *Burden-Sharing*, w: *The Oxford Handbook of the European Union*, red. E. Jones, A. Menon, S. Weatherill, Oxford 2012.

„masowego napływu”⁹⁷. Decydując się na mechanizm relokacji, UE wybrnęła co prawda z pierwszej fazy kryzysu, choć trudno nie zgodzić się ze stwierdzeniem, że „trwałe rozwiązania nie mogą polegać na relokacji i/lub przesiedlaniu osób wymagających międzynarodowej ochrony. To bowiem jedynie leczenie skutków, nie przyczyn”⁹⁸.

2.2. Zawieszenie obowiązywania postanowień systemu dublińskiego i zamknięcie granic

Trudności ze znalezieniem ogólnoeuropejskiego rozwiązania kryzysu migracyjnego oraz ogromna i nieustająca presja migracyjna w miesiącach letnich 2015 r. doprowadziła poszczególne kraje członkowskie do podejmowania jednostronnych i wielokrotnie nieprzemyślanych kroków. Do takich należała decyzja o zawieszeniu obowiązywania systemu dublińskiego wobec uchodźców z Syrii. W nocy z 4 na 5 września 2015 r. w wyniku uzgodnień pomiędzy kanclerzami Niemiec Angelą Merkel i Austrii Wernerem Faymannem zdecydowano o czasowym zawieszeniu obowiązywania tego systemu, co oznaczało, że Syryjczycy nie byli już zobowiązani do ubiegania się o azyl w pierwszym państwie członkowskim, do którego się dostali. Ze względu na fakt, że decyzja kanclerz Merkel nie była uzgodniona ani z rządem i Bundestagiem, ani nawet przedyskutowana w gronie partii rządzących⁹⁹, nagły wzrost liczby osób kierujących się do Niemiec, aby uzyskać tam azyl, spowodował, że spotkała się ona z ogromną falą krytyki. Nie tylko na forum UE, ale także w Niemczech. Największym oponentem Merkel w kwestii migracyjnej stał się Horst Seehofer, ówczesny przewodniczący CSU i premier Bawarii – kraju związkowego mierzącego się z nieproporcjonalnie dużą liczbą przybyłych uchodźców.

Jednocześnie na poziomie unijnym Niemcy we wsparciu takich krajów jak Francja i Austria, nawoływały do implementacji systemu kwotowego i podziału odpowiedzialności za skutki kryzysu migracyjnego. Zostało to uznane, zwłaszcza przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej, za próbę przerzucenia na pozostałych członków UE odpowiedzialności za popełnione błędy. Co więcej, w obawie przed tym, że „zaproszenie” Syryjczyków do migrowania do Niemiec

⁹⁷ Zob. m.in. N. A. Şirin Öner, H. D. Genç, *Why not Activated? The Temporary Protection Directive and the Mystery of Temporary Protection in the European Union*, „International Journal of Political Science and Urban Studies” 2019, vol. 7, nr 1, s. 1-18.

⁹⁸ A. Potyrała, *W poszukiwaniu solidarności. Unia Europejska wobec kryzysu migracyjnego 2015*, „Przegląd Politologiczny” 2015, nr 4, s. 49-50.

⁹⁹ B. Koszeł, *op. cit.*, s. 290; J. J. Węc, *Niemcy wobec kryzysu migracyjnego w Unii Europejskiej w latach 2011-2016*, „Politeja” 2017, nr 4 (49), s. 292.

pociągnie za sobą wzrost liczby nielegalnych migrantów, którym ochrona nie będzie przysługiwała, a także ryzyko przemytu i utraty kontroli nad przepływami osób i towarów, dość szybko, bo już 13 września 2015 r., wprowadzono kontrole na granicy austriacko-niemieckiej. Za przykładem Niemiec poszły następnie inne państwa członkowskie. Po serii ataków terrorystycznych z 13 listopada 2015 r. w Paryżu i Saint-Denis, kontrole na dłuższy czas wprowadziła także Francja.

Decyzja o zawieszeniu obowiązywania zasad rozporządzenia dublińskiego wywołała zatem spory zamęt w unijnej mobilności. Z jednej strony, ruchem tym Niemcy – opowiadające się na forum europejskim za solidarnością i multilateralizmem – same podjęły unilateralną i wysoce kontestowaną decyzję, stwarzając sytuację, w której pozostałe państwa członkowskie znalazły się pod presją. Z drugiej strony zamieszanie na granicach doprowadziło do stopniowego przywracania kontroli, które według informacji dostępnych na stronie PE były przedłużane ok. 50 razy, co podważyło podstawową zasadę obowiązującą w strefie Schengen – zasadę swobody przemieszczania się¹⁰⁰.

2.3. Poszukiwanie rozwiązania na zewnątrz

Zważywszy na trudności z procedowaniem tak dużej liczby wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w 2015 r. i kontrowersje wokół procedur relokacyjnych, a także trudności z egzekwowaniem powrotów, UE stopniowo dążyła do tego, aby ciężar odpowiedzialności za radzenie sobie ze skutkami kryzysu migracyjnego przenosić na zewnątrz. Już w listopadzie 2015 r. zorganizowano w La Valetta spotkanie z głowami państw i rządów krajów afrykańskich, podczas którego uznano migrację za wspólny problem wszystkich uczestniczących stron – państw przyjmujących, wysyłających i państw tranzytowych. Porozumiano się co do wspólnego planu działania, obejmującego: eliminację przyczyn nieregularnej migracji, zacieśnienie współpracy w zakresie migracji legalnej i mobilności, zwiększenie ochrony migrantów i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, ale także zapobieganie przemytowi i handlowi ludźmi oraz wygaszanie lokalnych konfliktów w krajach wysyłających migrantów¹⁰¹.

Również podczas tego szczytu zainaugurowano Nadzwyczajny Fundusz Pozierniczy dla Afryki (*Emergency Trust Fund for Africa*). Z jego środków (według

¹⁰⁰ *Temporary reintroduction of border controls at internal borders*, European Parliament 15.12.2019, <https://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-temporary-reintroduction-of-border-control-at-internal-borders>, dostęp: 10.04.2020.

¹⁰¹ *Valetta Summit, 11-12 November 2015: Action Plan*, https://www.consilium.europa.eu/media/21839/action_plan_en.pdf, dostęp: 14.04.2020.

danych KE aktualnie 4,7 mld euro¹⁰²) finansowane są programy skierowane na tworzenie miejsc pracy w kraju pochodzenia migrantów, zapewnienie w nich bezpieczeństwa żywnościowego, zdrowotnego czy edukacyjnego, ale także zapobieganie powstawaniu konfliktów oraz zarządzanie migracją. Programy są kierowane do trzech głównych regionów: Sahelu i regionu Jeziora Czad, Rogu Afryki oraz północnych krajów Afryki. Dodatkowo środki z Funduszu mogą być kierowane do innych krajów sąsiadujących¹⁰³. Programami zarządzają różne podmioty, m.in. narodowe i ponadnarodowe organizacje (np. *IOM*). Fundusz działa w oparciu o środki KE (początkowo aż 90% całego Funduszu¹⁰⁴) oraz kontrybucje państw członkowskich – tzw. państw darczyńców, z czego największe pochodzą z Niemiec. Mowa tu o środkach wygospodarowanych zarówno przez niemieckie Ministerstwo Współpracy Gospodarczej i Rozwoju, jak i Ministerstwo Spraw Zagranicznych¹⁰⁵. Realizacja projektu Funduszu dla Afryki spotyka się z krytyką przede wszystkim ze względu na podejmowanie przez UE kooperacji z autorytarnymi reżimami. Dodatkowo na współpracy mają się bogaci europejskie firmy odpowiedzialne za realizację poszczególnych części planów kooperacji z państwami Afryki¹⁰⁶.

Podczas spotkania w La Valetcie podpisano porozumienie z Etiopią w ramach wspólnego programu na rzecz migracji i mobilności (*Common Agenda on Migration and Mobility, CAMM*) – drugiego typu porozumień, obok partnerstw na rzecz mobilności, zawieranych między UE a państwami trzecimi. *CAMM* są zawierane z krajami położonymi dalej od granic UE, z którymi nie planuje się podpisywania umów o readmisji lub ułatwieniach w polityce wizowej¹⁰⁷. Po raz pierwszy *CAMM* zawarto w marcu 2015 r. z Nigerią, a kolejne w marcu 2016 r. z Indiami.

Oprócz intensyfikacji działań dyplomatycznych w państwach wysyłających migrantów, uwagę zwrócono także na kraje tranzytu, zwłaszcza te, przez które przebiegały najważniejsze szlaki migracyjne. UE podjęła działania mające na celu zacieśnianie współpracy z państwami Bałkanów Zachodnich. Temu celowi poświęcona była m.in. konferencja wysokiego szczebla w sprawie szlaku wschodniośroziemnomorskiego i zachodniobałkańskiego, która odbyła się

¹⁰² *EU Emergency Trust Fund for Africa*, https://ec.europa.eu/trustfundforafrica/index_en, dostęp: 14.04.2020.

¹⁰³ *A European Emergency Trust Fund for Africa*, https://www.consilium.europa.eu/media/21933/euagendafor-migration_trustfund-v10.pdf, dostęp: 14.04.2020.

¹⁰⁴ D. Kipp, *op. cit.*, s. 12-13.

¹⁰⁵ Tamże, s. 13.

¹⁰⁶ C. Barbière, *EU increases collaboration with authoritarian regimes to tackle migration*, *Euractiv* 23.05.2018, <https://www.euractiv.com/section/africa/news/eu-increases-collaboration-with-authoritarian-regimes-to-tackle-migration/>, dostęp: 14.04.2020.

¹⁰⁷ *EU External Migration Policies in an Era of Global Mobilities: Intersecting Policy Universes*, red. S. Carrera, L. den Hertog, M. Panizzon, D. Kostakopoulou, Leiden 2018, s. 32-33.

8 października 2015 r. w Luksemburgu¹⁰⁸ oraz spotkanie z liderami Albanii, Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Macedonii, Niemiec, Grecji, Węgier, Rumunii, Serbii i Słowenii, które odbyło się w siedzibie KE 25 października¹⁰⁹. Warto dodać, że KE wynegocjowała z kilkoma państwami regionu (np. Albaniją, Czarnogórą) specjalne umowy – tzw. umowy o statusie – umożliwiające rozmieszczanie na ich terytorium podmiotów z uprawnieniami wykonawczymi w dziedzinie ochrony granic, a część takich umów oczekuje obecnie na podpisanie (np. z Serbią czy Bośnią i Hercegowiną)¹¹⁰.

Wśród alternatywnych propozycji radzenia sobie ze skutkami kryzysu jesienią 2015 r. na plan pierwszy zaczęła się wysuwać propozycja zacieśnienia współpracy z Turcją. Rozwiązanie to omawiano podczas nieformalnego posiedzenia szefów państw i rządów we wrześniu, na wspomnianym szczycie w La Valetcie, a także podczas szczytu UE-Turcja pod koniec listopada 2015 r. Do marca 2016 r. dyskutowano nad szczegółami porozumienia z Turcją oraz negocjowano kształt specjalnego funduszu - Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji.

W nawiązaniu tego porozumienia kluczową rolę odegrała kanclerz Merkel, która rozważała możliwość zacieśniania partnerstwa z Ankarą już od początku września 2015 r.¹¹¹, mimo że od lat „niemiecka chadecja konsekwentnie podtrzymywała pogląd, że w »chrześcijańskim klubie«, jakim jest UE, nie ma miejsca dla muzułmańskiej Turcji”¹¹². Choć Francja nie była zadowolona z takiego obrotu sprawy, kanclerz Niemiec udało się uzyskać jej poparcie dla tego rozwiązania na forum UE, a jej osobiste zaangażowanie było widoczne podczas wizyty w Stambule, a także wizyty w obozach dla uchodźców.

Główna rola Niemiec w negocjowaniu tego porozumienia nie powinna dziwić – krzyżują się w nim bowiem trzy istotne elementy: rola Niemiec jako najważniejszego obecnie gracza w polityce europejskiej, relacje UE-Turcja oraz europejska polityka migracyjna i azyłowa. Z jednej strony Niemcy były w tym czasie „krajem pierwszego wyboru” dla wielu migrujących, ciesząc się jednocześnie dobrą pozycją ekonomiczną na tle innych państw Europy. Z drugiej zaś, łączyły je wieloletnie bilateralne relacje z Turcją, co sprzyjało przejęciu przez kanclerz Merkel roli lidera

¹⁰⁸ Przyjęto na niej wspólne oświadczenie. Zob. *High-Level Conference on the Eastern Mediterranean/Western Balkans Route – Declaration*, <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-12876-2015-INIT/en/pdf>, dostęp: 14.04.2020.

¹⁰⁹ Przyjęto wówczas 17-punktowy plan dotyczący zarządzania migracjami. Zob. *Meeting on the Western Balkans Migration Route: Leaders Agree on 17-point plan of action*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_15_5904, dostęp: 14.04.2020.

¹¹⁰ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Sprawozdanie z postępów w realizacji...*, s. 19.

¹¹¹ J. J. Węc, *Niemcy a kryzys...*, s. 296.

¹¹² B. Koszel, *op. cit.*, s. 299.

w kształtowaniu unijnych decyzji w tej sprawie, zwłaszcza że uczyniła z kwestii migracji temat numer jeden na wewnątrzniemieckiej scenie politycznej¹¹³.

Instrument pomocy dla uchodźców ustanowiono 1 stycznia 2016 r. i wyposażono w środki w wysokości 3 mld euro (1 mld z budżetu UE, 2 mld z budżetów państw członkowskich) do wykorzystania w latach 2016 i 2017. Programy wspierane ze środków tego instrumentu związane były z udzielaniem pomocy humanitarnej, zarządzaniem migracjami, edukacją, opieką zdrowotną czy infrastrukturą miejską¹¹⁴. W czerwcu 2018 r. uruchomiono dodatkowe fundusze w ramach tego instrumentu – 3 mld euro (2 mld z budżetu UE i 1 mld z budżetów państw członkowskich) rozłożone na lata 2018-2020¹¹⁵. W komunikacie prasowym z lipca 2019 r. KE informowała, że 2,35 mld euro już zostało rozdysponowanych, 3,5 mld euro zakontraktowanych, dzięki czemu uruchomiono 80 różnych projektów wspierających Turcję w jej działaniach związanych z pomocą uchodźcom¹¹⁶. Gerald Knaus, ekspert ds. migracji, uznawany za jednego z pomysłodawców zawarcia porozumienia z Turcją, zaznaczył w wywiadzie telewizyjnym, że pomoc finansowa dla uchodźców w Turcji odpowiada dwukrotności rocznego budżetu IOM i jest to kwota większa niż łączne roczne wydatki UNHCR – było to największe wsparcie finansowe udzielone przez UE w całej historii tej wspólnoty¹¹⁷. W komunikatach KE można znaleźć informację, że pomoc w ramach projektów finansowanych z tego instrumentu będzie udzielana do 2024 r. lub 2025 r.¹¹⁸

Negocjacje w sprawie samej treści porozumienia z Turcją trwały dłużej i zawarto je wreszcie 18 marca 2016 r. podczas spotkania RE i reprezentantów strony tureckiej. Jego celem było „rozbitcie modelu biznesowego stosowanego przez

¹¹³ W. Reiners, F. Tekin, *Taking Refuge in Leadership? Facilitators and Constraints of Germany's Influence in EU Migration Policy and EU-Turkey Affairs during the Refugee Crisis (2015–2016)*, „German Politics“ 2020, nr 29 (1), s. 115-130.

¹¹⁴ Europejski Trybunał Obrachunkowy, *Sprawozdanie specjalne nr 27/2018. Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji – przydatne wsparcie, lecz konieczne są dalsze usprawnienia, aby zapewnić lepsze wykorzystanie środków*, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/refugees-turkey-27-2018/pl/>, dostęp: 14.04.2020.

¹¹⁵ Rada Unii Europejskiej, *Komunikat prasowy: Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji: porozumienie w sprawie dodatkowych funduszy*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/06/29/facility-for-refugees-in-turkey-member-states-agree-details-of-additional-funding/>, dostęp: 14.04.2020.

¹¹⁶ *EU Facility for Refugees in Turkey: €5.6 billion out of €6 billion now allocated in support of refugees*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_19_4389, dostęp: 14.04.2020.

¹¹⁷ *Wie geht es weiter mit den Flüchtlingen in der Türkei?*, <https://www.pscp.tv/w/1PIKQmQvBeZ-KE>, dostęp: 17.04.2020.

¹¹⁸ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Sprawozdanie z postępów w realizacji...*

przemytników, a także zaoferowanie migrantom alternatywy wobec narażania życia¹¹⁹. Oświadczenie obejmowało następujące postanowienia:

- Wszyscy nowi migranci o nieuregulowanym statusie przedostający się z Turcji na greckie wyspy począwszy od 20 marca 2016 r. mieli być odsyłani do Turcji, gdzie byliby objęci ochroną zgodnie ze standardami międzynarodowymi oraz z poszanowaniem zasady *non-refoulement*. Migranci przybywający na greckie wyspy mieli być rejestrowani, a wszelkie wnioski o udzielenie azylu – indywidualnie rozpatrywane przez organy greckie. Ci, którzy nie wnioskowali o udzielenie azylu lub których wnioski zostałyby uznane za bezzasadne lub niedopuszczalne, mieli być odsyłani do Turcji. Koszty operacji powrotowych w odniesieniu do migrantów o nieuregulowanym statusie miała pokryć UE.
- Każdemu odesłaniu Syryjczyka z wysp greckich do Turcji miało towarzyszyć przesiedlenie innego Syryjczyka z Turcji do UE. Pierwszeństwo mieli migranci, którzy nie wjechali uprzednio nielegalnie do UE ani nie podejmowali takich prób. W stosunku do osób przesiedlonych z terytorium tureckiego UE miała implementować mechanizm przesiedleń wewnątrz UE (m.in. w ramach mechanizmu „kwotowego” uzgodnionego wcześniej, w którym wciąż nie wykorzystano wszystkich uzgodnionych limitów).
- Turcja miała zastosować wszelkie środki konieczne do zapobiegania powstawaniu nowych szlaków morskich lub lądowych wykorzystywanych do nielegalnej migracji z Turcji do UE.
- W momencie, kiedy zjawisko nielegalnego przekraczania granicy między Turcją a UE zacznie zanikać, miał zostać uruchomiony program dobrowolnego przyjmowania ze względów humanitarnych, do którego wkład miały wnieść państwa członkowskie UE na zasadzie dobrowolności.
- Postanowiono o przyspieszeniu realizacji harmonogramu liberalizacji reżimu wizowego dla obywateli tureckich, który miał zakończyć się nie później niż z końcem czerwca 2016 r., „pod warunkiem, że spełnione zostaną wszystkie kryteria odniesienia”.
- Potwierdzono transfer 6 mld euro środków w ramach wspomnianego instrumentu finansowego.
- Wspomniano o postępach w pracach nad tworzeniem unii celnej oraz „ożywieniu procesu przystąpienia” Turcji do UE.

Warto także odnotować, że mechanizm określany następnie „1 za 1” (za jednego uchodźcę odesłanego z Grecji do Turcji, UE miała przyjmować jednego Syryjczyka z Turcji), uznano w oświadczeniu za „środek o charakterze tymczasowym

¹¹⁹ Oświadczenie UE–Turcja (18 marca 2016), <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, dostęp: 14.04.2020.

i nadzwyczajnym, konieczny do tego, by położyć kres cierpieniu ludzi i przywrócić porządek publiczny”¹²⁰.

Zawarcie porozumienia z Turcją miało kluczowe znaczenie dla zahamowania fali migracyjnej do UE, a ze względu na jego skuteczność w tym zakresie uznano je za sukces unijnej polityki w obszarze migracji i azylu. W jednym z najnowszych raportów dotyczących postępów z prac nad nową unijną polityką migracyjną czytamy, że powroty migrantów z Grecji do Turcji „są ciągłym wyzwaniem” i że Grecji udało się przeprowadzić tylko 1 908 takich procedur (stan na październik 2019 r.). Ma to wynikać „z czasochłonnych procedur azylowych obowiązujących obecnie w Grecji”. O wiele sprawniej postępowało przesiedlanie syryjskich uchodźców z Turcji do państw członkowskich – 18 państw członkowskich przyjęło łącznie 25 000 Syryjczyków. Realizowanych było też w sumie 90 projektów pomocowych, finansowanych ze specjalnego instrumentu finansowego¹²¹.

Wobec porozumienia z Turcją w sprawie migracji wysuwano liczne słowa krytyki. Większość z nich koncentrowała się na pytaniu, czy można uznawać Turcję za bezpieczny kraj trzeci dla uchodźców. Tylko do takich można bowiem odsyłać osoby, którym nie zamierza się przyznać ochrony międzynarodowej. Wątpliwości co do statusu Turcji podnoszone są nie tylko dlatego, że w opinii unijnej Turcja nie spełnia kryteriów demokratycznych, pozwalających chociażby na przystąpienie do wspólnoty, ale również w związku z obawami o zakres praw i swobód przysługujących uchodźcom w tym państwie. Turcja bowiem stosuje przepisy konwencji genewskiej i dodatkowego protokołu do niej jedynie w ograniczonym zakresie, ponieważ podczas ratyfikacji zastrzegła, że status uchodźcy będzie przyznawała jedynie osobom zmuszonym do opuszczenia państw Europy, nie zaś pozostałych państw świata. Turcja dopiero w 2013 r. przyjęła specjalną regulację na temat cudzoziemców i udzielania ochrony międzynarodowej, a w 2014 r. dodatkowe przepisy dotyczące ochrony tymczasowej dla masowych napływów osób poszukujących ochrony międzynarodowej, za których uznaje się m.in. Syryjczyków¹²².

Ponadto, mimo że w treści oświadczenia UE-Turcja znalazł się zapis, że jego realizacja „będzie przebiegała w pełnej zgodzie z prawem unijnym i międzynarodowym, co wyklucza wszelkiego rodzaju wydalenie zbiorowe”, to zdaniem niektórych ekspertów charakter mechanizmu „1 za 1”, który umożliwia odsyłanie osób wnioskujących o azyl bez procedowania ich wniosków, podpada pod definicję takiego wydalenia¹²³. Wątpliwości budził także charakter prawny tego porozumienia,

¹²⁰ Tamże.

¹²¹ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Sprawozdanie z postępów w realizacji...*, s. 5-7.

¹²² D. Bélanger, C. Saracoglu, *Syrian Refugees and Turkey: Whose “Crisis”?*, w: *The Oxford Handbook of Migration Crises XXX*, s. 4.

¹²³ P. Sadowski, *op. cit.*, s. 145.

który nie jest typową umową międzynarodową. Nie było to porozumienie negocjowane i procedowane typową dla UE ścieżką prawodawczą. Sprawie tej przyjrzał się także TSUE ze względu na zaskarżenie porozumienia jako niezgodnego z zakazem zbiorowego wydalania cudzoziemców, zapisanym w „Karcie praw podstawowych”, oraz uznającego Turcję za bezpieczny kraj trzeci¹²⁴. Trybunał stwierdził, że nie posiada kompetencji do rozstrzygania w sprawie tego porozumienia właśnie z tego powodu, że nie ma ono charakteru umowy międzynarodowej. Pozostają więc wątpliwości krytyków co do jego zgodności lub niezgodności z „Kartą”.

Na charakter wspólnego oświadczenia UE-Turcja zwróciła również uwagę Emily O'Reilly, europejski rzecznik praw obywatelskich. W jednej ze swoich decyzji zauważyła, że „ani polityczny charakter [porozumienia], ani jego nazwa (...) nie zmniejsza odpowiedzialności Komisji za zapewnienie, że jej działania są zgodne ze zobowiązaniami UE w zakresie praw podstawowych”, a niestety w tym przypadku „przed podpisaniem porozumienia nie została dokonana ocena wpływu porozumienia na [przestrzeganie] praw człowieka”¹²⁵. W związku z tym wezwała do niezwłocznego przystąpienia do takiej analizy w kolejnych krokach związanych z wypełnianiem zobowiązań stron.

2.4. Dalsze propozycje zmian w polityce migracyjnej i azylowej – spór o stały mechanizm relokacji

Umowa z Turcją „załatała” chwilowo dziury w europejskim systemie migracyjnym, Bruksela zdawała sobie jednak sprawę z tymczasowego charakteru podjętych działań. Już 12 kwietnia 2016 r. PE przyjął rezolucję nawołującą do przyjęcia bardziej holistycznej perspektywy w polityce migracyjnej¹²⁶. Przegłosowany mechanizm relokacji z Grecji i Włoch był jedynie środkiem doraźnym – wciąż sprawą otwartą pozostawało usprawnienie polityki migracyjnej UE w taki sposób, aby nie spotkać się w przyszłości z podobnymi problemami.

W dniach 4 maja i 13 lipca 2016 r. KE wystąpiła z propozycjami ustawodawczymi zmian w europejskim prawie azylowym. Skupiono się w nich przede wszystkim na zapewnieniu mechanizmu działania w sytuacjach, w których państwa człon-

¹²⁴ Tamże, s. 143.

¹²⁵ *Decision of the European Ombudsman in the joint inquiry into complaints 506-509-674-784-927-1381/2016/MHZ against the European Commission concerning a human rights impact assessment in the context of the EU-Turkey Agreement*, <https://www.ombudsman.europa.eu/pl/decision/en/75160>, dostęp: 14.04.2020.

¹²⁶ *Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 12 kwietnia 2016 r. w sprawie sytuacji na Morzu Śródziemnym i potrzeby całościowego podejścia UE do problematyki migracji*, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2016-0102_PL.html, dostęp: 14.04.2020.

kowskie muszą radzić sobie z nieproporcjonalnie dużą liczbą wniosków, czego nie przewidywał wcześniej system dubliński. Jednocześnie nowe rozwiązania miały kłaść większy nacisk na zapisane w traktacie zobowiązania do solidarności i sprawiedliwości w polityce migracyjnej.

Pierwszy pakiet wniosków KE na temat reformy WESA z 4 maja 2016 r. zawierał m.in. takie elementy:

- Korekcyjny mechanizm rozdziału wniosków o azyl (*corrective allocation mechanism*, zwany czasem *fairness mechanism*), który miał się opierać nie tyle na kwotach relokacji uchodźców, jak w przypadku decyzji relokacyjnych z 2015 r., ile na podziale wniosków o azyl pomiędzy państwa członkowskie. Dodatkową różnicą była „automatyzacja” tego procesu, czyli jego uruchamianie bez decyzji KE w sytuacji kryzysowej, gdy jakieś państwo członkowskie borykałoby się z nieproporcjonalnie dużą liczbą wniosków o azyl (150% liczby bazowej dla danego kraju). Kluczem do ustalenia liczby bazowej miała być liczba ludności oraz poziom PKB danego kraju. W przypadku braku chęci do przejęcia wniosków do procedowania, przewidywano „podatek solidarnościowy”, czyli przekazanie krajom uczestniczącym w programie odpowiedniej sumy pieniężnej (250 tys. euro za każdego wnioskodawcę, za którego w przypadku udziału w systemie to państwo byłoby odpowiedzialne).
- Jaśniejsze zobowiązania prawne dla osób ubiegających się o azyl, w tym obowiązek pozostania w państwie rozpatrującym ich wnioski, geograficzne ograniczenia wypłaty świadczeń materialnych z tytułu przyjęcia danej osoby oraz proporcjonalne konsekwencje w przypadku nieprzestrzegania ustalonych zasad.
- Zmiany w systemie *Eurodac* polegające na umożliwieniu przechowywania w systemie większej liczby danych osobowych, takich jak imię i nazwisko, data urodzenia, obywatelstwo, dane dotyczące tożsamości lub dokumentów podróży oraz zdjęcia twarzy, przy zapewnieniu pełnego poszanowania przepisów dotyczących ochrony danych.
- Przekształcenie istniejącego Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu w pełnoprawną Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu, dysponującą rozszerzonymi uprawnieniami i znacznie bardziej rozbudowanymi zadaniami umożliwiającymi usuwanie wszelkich słabości strukturalnych pojawiających się podczas stosowania unijnego systemu azylowego. Jednym z głównych nowych zadań tej agencji będzie prowadzenie klucza odniesienia umożliwiającego stosowanie mechanizmu zwiększającego sprawiedliwość w ramach nowego systemu dublińskiego¹²⁷.

¹²⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: W kierunku reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego i zwiększenia liczby legalnych sposobów migracji do Europy,

Dnia 13 lipca 2016 r. KE zaproponowała drugi pakiet wniosków ustawodawczych dotyczących polityki migracyjnej UE, który miał na celu większą harmonizację przepisów, m.in. poprzez zmianę statusu aktów prawnych w dziedzinie azylu z dyrektyw na rozporządzenia¹²⁸. Propozycje KE skupiały się głównie na:

- zharmonizowaniu procedury ochrony międzynarodowej po to, aby zmniejszyć różnice we wskaźnikach przyznawania azylu przez poszczególne państwa członkowskie,
- skróceniu i uproszczeniu procedury rejestracji, rozpatrywania i udzielania azylu,
- wcześniejszym przyznawaniu azylantom prawa do pracy,
- wprowadzeniu sankcji za nadużywanie europejskiego systemu azylowego oraz brak współpracy,
- doprecyzowaniu przepisów dotyczących bezpiecznych krajów trzecich,
- wprowadzeniu obowiązkowego przeglądu statusu osób korzystających z ochrony międzynarodowej¹²⁹.

W związku ze wspomnianym automatyzmem sugerowanego mechanizmu oraz przewidywanymi „sankcjami” za brak udziału w jego funkcjonowaniu, propozycje KE spotkały się z ogromną niechęcią ze strony państw członkowskich. Swoją sprzeciw od początku zgłaszały przede wszystkim państwa Grupy Wyszehradzkiej, które wyszły z propozycją alternatywnego mechanizmu tzw. elastycznej solidarności (później zwanego mechanizmem efektywnej solidarności). Został on oficjalnie zaproponowany podczas sprawowania prezydencji w Radzie UE przez Słowację w drugiej połowie 2016 r. Wedle jego wytycznych państwa członkowskie miałyby same wybierać, w jakiej formie będą się angażować w przejmowanie odpowiedzialności za sytuację kryzysową w dziedzinie migracji, a wszelkie mechanizmy relokacyjne winny pozostać dobrowolne¹³⁰. Pomysł ten nie został jednak poparty przez większość państw członkowskich. Niechętnie wobec niego – oprócz poszkodowanych krajów południa – były zwłaszcza Niemcy. Z biegiem czasu propozycja ta zaczęła jednak zyskiwać więcej zwolenników i niewykluczone, że przyszły system azylowy będzie zawierał pewną dozę elastyczności¹³¹.

Bruksela 04.06.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016D-C0197&from=pl>, dostęp: 14.04.2020.

¹²⁸ O ile dyrektywy wiążą jedynie co do celu, jaki państwa mają samodzielnie osiągnąć, o tyle rozporządzenia odnoszą się zarówno co do celu, jak i do sposobu jego osiągnięcia. Za ich pomocą można osiągnąć większy poziom harmonizacji prawa. Zob. P. Sadowski, *op. cit.*, s. 49-50.

¹²⁹ *Zakończenie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego: w kierunku skutecznej, sprawiedliwej i humanitarnej polityki azylowej*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_16_2433, dostęp: 14.04.2020.

¹³⁰ A. Nyzio, *op. cit.*, s. 71-72.

¹³¹ J. Barigazzi, *4 largest EU countries issue joint proposal to unlock asylum impasse*, „Politico” 17.04.2020, <https://www.politico.eu/article/4-largest-eu-countries-issue-joint-proposal-to-unlock-asylum-impasse/>, dostęp: 18.04.2020.

Omawiana reforma nie została jeszcze sfinalizowana. W sumie negocjowanych jest obecnie (2020 r.) 7 wniosków ustawodawczych KE w sprawie reformy europejskiego systemu azylowego i procedury te znajdują się obecnie na różnych etapach¹³². Ze względu na szeroki zakres zmian zaproponowanych w dotychczasowym funkcjonowaniu WESA, nazywa się je często systemem Dublin IV lub Dublin+. Warto dodać, że nowy pakt w sprawie migracji i azylu, zaproponowany w dalszej części opracowania, w dużej mierze rewiduje opisane tutaj propozycje reformy.

2.5. Uszczelnianie granic

Inne zmiany w unijnej polityce migracyjnej, co do których stosunkowo łatwo udało się uzyskać porozumienie, dotyczyły sposobów zarządzania granicami zewnętrznymi. Nowa Agenda Migracyjna przewidywała zwiększenie środków finansowych i osobowych na operację „Tryton”. Ta wspólna operacja *Frontexu* i chętnych państw członkowskich rozpoczęła się w listopadzie 2014 r. Jej celem było monitorowanie granic morskich, zwłaszcza wybrzeża włoskiego oraz „asystowanie osobom i statkom w potrzebie”¹³³. Koszty przeprowadzania tej operacji szacowano na 2,9 mln euro miesięcznie, co – w połączeniu ze słabym wyposażeniem technicznym – można uznać za niewystarczające¹³⁴. Impulsem do zmian w sposobie przeprowadzania i finansowania przyszłych operacji było zatonięcie u wybrzeży Libii łodzi z ponad 800 migrującymi z Afryki i Bliskiego Wschodu w miesiącu poprzedzającym uchwalenie Agendy. Zasięg terytorialny i zadania powierzone operacji „Tryton” okazały się niewystarczające, aby zapobiec katastrofie. Zmieniono w związku z tym charakter tej operacji na poszukiwawczo-ratowniczą oraz powiększono jej zasięg¹³⁵.

W czerwcu 2015 r. zainicjowano morską operację *EUNAFOR MED* (później zwana operacją „Sophia”), wymierzoną w przemytników ludzi, operujących na pełnym morzu. Opieki nad tą misją nie sprawował już *Frontex* – powstała ona w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony. Jej celem było „zakłócenie modelu działalności sieci przemytu ludzi i handlu ludźmi w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego (...) poprzez podejmowanie systematycznych działań służących rozpoznawaniu, przejmowaniu i unieszkodliwianiu statków i zasobów wykorzystywanych przez przemytników lub handlarzy, lub gdy podejrzewa się takie

¹³² Etapy prac można przejrzeć korzystając ze strony internetowej Rady. Zob. *Reforma unijnych przepisów azylowych*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/ceas-reform/>, dostęp: 14.04.2020.

¹³³ *Frontex Joint Operation 'Triton' – Concerted efforts to manage migration in the Central Mediterranean*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/MEMO_14_566, dostęp: 14.04.2020.

¹³⁴ A. Gruszczak, *European Borders in Turbulent Times: The Case of the Central Mediterranean*, „*extended borderland*”, Politeja 2017, nr 5 (50), s. 37.

¹³⁵ Tamże.

ich użycie”¹³⁶. Od lata 2016 r. akcję tę wspierało także NATO poprzez skoordynowanie działań unijnej operacji „Sophia” z operacją „Sea Guardians”¹³⁷.

Na przełomie lat 2015 i 2016 ruszyła kolejna operacja *Frontex* o nazwie „Posejdon” (*Poseidon Rapid Intervention*)¹³⁸. Z prośbą o jej uruchomienie wystąpiły władze Grecji i objęła ona swoim zasięgiem obszar Morza Egejskiego. Jej zadania koncentrowały się na kontroli bezpieczeństwa przybywających migrantów (np. pobieranie odcisków palców, sprawdzanie dokumentów)¹³⁹. W lutym 2018 r. operację „Tryton” zastąpiono operacją „Temida”, która działała podobnie, lecz uratowani na morzu uchodźcy mieli być odtąd transportowani do najbliższego portu, niekoniecznie do portów włoskich, co miało odciążyć *hotspoty* w tym kraju.

Koncepcją zewnętrznej polityki migracyjnej KE zajęła się w trzecim pakiecie zmian, zaproponowanym w grudniu 2015 r. Okazało się bowiem, że *Frontex* nie był przystosowany do szybkiego reagowania, a wysłanie krajowych służb do „punktów zapalnych” na południowych granicach UE wymagało realizacji zbyt długiej procedury. Kluczową inicjatywą KE było w związku z tym przekształcenie *Frontex* w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (*European Border and Coast Guard Agency*, w skrócie wciąż *Frontex*), której celem było monitorowanie migracji, zarządzanie granicami zewnętrznymi UE, zapobieganie kryzysom, wspieranie *hotspotów* czy też organizowanie powrotów dla migrantów nielegalnych. Docelowo Straż miała się składać ze stałej służby liczącej 10 tys. pracowników operacyjnych, posiadających uprawnienia wykonawcze oraz dysponować rezerwami szybkiego reagowania w postaci 1,5 tys. funkcjonariuszy delegowanych z państw członkowskich. Straż miała być najważniejszym elementem zintegrowanego systemu zarządzania granicami, do którego utworzenia UE została zobowiązana w traktacie z Lizbony. Ustanowiono ją 14 września 2016 r. decyzją PE i Rady UE. W jej skład weszły Agencja o tej samej nazwie, powstała na podwalinach *Frontexu* oraz organy odpowiedzialne za zarządzanie granicami w państwach członkowskich.

¹³⁶ Decyzja Rady (WPZiB) 2015/778 z dnia 18 maja 2015 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego (*EUNAVFOR MED*), <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32015D0778&from=LV>, dostęp: 14.04.2020.

¹³⁷ NATO na Morzu Śródziemnym. Sojusz rozpoczyna operację *Sea Guardian*, *Defence24.pl* 09.07.2016, <https://www.defence24.pl/nato-na-morzu-sroziemnym-sojusz-rozpoczyna-operacje-sea-guardian>, dostęp: 14.04.2020.

¹³⁸ Zastąpiła ona wspólną operację o tej samej nazwie, funkcjonującą od marca 2011 r. Zob. *RABIT Operation 2010 Ends, Replaced By JO Poseidon 2011*, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/rabit-operation-2010-ends-replaced-by-jo-poseidon-2011-iA6KaQ>, dostęp: 14.04.2020.

¹³⁹ *Frontex and Greece agree on operational plan for Poseidon Rapid Intervention*, <https://frontex.europa.eu/media-centre/news-release/frontex-and-greece-agree-on-operational-plan-for-poseidon-rapid-intervention-yiSxga>, dostęp: 14.04.2020.

Propozycja KE, aby ta nowa instytucja mogła podjąć działania operacyjne w sytuacji zagrożenia na granicach zewnętrznych UE, nie spotkała się jednak z poparciem państw członkowskich ze względu na przewidywany „automatyzm” zastosowania niektórych środków, nawet bez zgody zainteresowanego państwa¹⁴⁰. Chodziło zwłaszcza o zapis, który przewidywał, że w przypadku utrzymujących się niedociągnięć w ochronie zewnętrznej granicy UE, a także gdy państwo członkowskie znajdzie się pod znaczną presją migracyjną, zagrażającą strefie Schengen, to KE będzie mogła przyjąć decyzję wykonawczą. Decyzja taka będzie równoznaczna ze stwierdzeniem, że sytuacja na konkretnym odcinku granicy zewnętrznej wymaga podjęcia pilnych działań na szczeblu europejskim. Ta decyzja z kolei umożliwi Straży włączenie się i rozmieszczenie europejskich zespołów straży granicznej i przybrzeżnej w celu zapewnienia działań na miejscu, nawet jeśli państwo członkowskie nie może lub nie chce podjąć niezbędnych środków. Te kontrowersje spowodowały, że Straż nie jest jeszcze w pełni operacyjna – z informacji dostępnych na stronie KE wynika, że pełną operacyjność ma osiągnąć w 2021 r.¹⁴¹ Kilkakrotnie wprowadzono już jednak stosowne zmiany prawne, mające na celu kadrowe i sprzętowe wzmocnienie tego organu – ostatnie w listopadzie 2019 r.¹⁴² Wzrósł też znacznie budżet, jakim dysponuje teraz dawny *Frontex* – w 2005 r. było to zaledwie 6 mln euro, a w 2020 r. już 460 mln euro¹⁴³. „Nowa” Agencja zyskała także osobowość prawną i samodzielność w zakresie administracji i zarządzania budżetem.

W omawianym trzecim pakiecie zmian, skoncentrowanych na uszczelnianiu zewnętrznych granic UE, zaproponowano także systematyczne kontrole wszystkich osób przekraczających granice strefy Schengen. Wymagało to zmian w „Kodeksie granicznym Schengen”. Od marca 2017 r. zaostrzono kontrole na granicach zewnętrznych w ten sposób, że są im poddane również te osoby, którym przysługuje swoboda poruszania się po strefie Schengen¹⁴⁴, a kontrole osób niekorzystających z tej swobody są jeszcze bardziej szczegółowe.

¹⁴⁰ KE proponuje wspólną straż graniczną i przybrzeżną, PAP 15.12.2015, <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C445911%2Cke-proponuje-wspolna-straz-graniczna-i-przybrzezna-ue.html>, dostęp: 14.04.2020.

¹⁴¹ *European Border and Coast Guard: The Commission welcomes agreement on a standing corps of 10,000 border guards by 2027*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_19_1929, dostęp: 14.04.2020.

¹⁴² *Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna: Rada przyjmuje zmienione rozporządzenie*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/11/08/european-border-and-coast-guard-council-adopts-revised-regulation/>, dostęp: 15.04.2020.

¹⁴³ *Key Facts*, <https://frontex.europa.eu/faq/key-facts/>, dostęp: 14.04.2020.

¹⁴⁴ *Kodeks graniczny Schengen: zaostrzenie kontroli na granicach zewnętrznych*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/03/07/regulation-reinforce-checks-external-border/>, dostęp: 14.04.2020.

Rozporządzeniem PE i Rady z 12 września 2018 r. ustanowiono także europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (*European Travel Information and Authorisation System, ETIAS*)¹⁴⁵, którego inaugurację zaplanowano na 2021 r. Jest to o tyle nietypowy instrument europejskiej polityki migracyjnej, że pozwala na przeprowadzenie kontroli, zanim migrant wyruszy w podróż do Europy. Podróżujący będą musieli wystąpić z wnioskiem o pozwolenie na podróż, a stosowne organy UE będą musiały rozpatrzyć go w ciągu 96 godzin na podstawie oceny „ryzyka”¹⁴⁶.

2.6. Pozostałe działania

W latach następujących po kulminacji kryzysu migracyjnego UE podjęła też inne kroki, wspierające mechanizmy rządzące polityką migracyjną i azyłową – nie sposób wymienić ich wszystkich. Warto jednak podkreślić rolę kilku nowych instrumentów, m.in. Europejskiego Centrum Zwalczenia Przemytu Migrantów (*European Migrant Smuggling Centre, EMSC*)¹⁴⁷. Powstało ono przy Europolu w lutym 2016 r., a jego zadaniem jest proaktywne wspieranie państw członkowskich w rozbijaniu siatek przestępczych trudniących się przemytem ludzi.

W czerwcu 2016 r. KE przyjęła także „Plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich”¹⁴⁸. Różni się on od pozostałych propozycji dotyczących problematyki integracji tym, że proponuje środki poprzedzające przyjazd migranta do UE, m.in. udzielanie informacji na temat kraju docelowego, kursy językowe czy szkolenia zawodowe. KE zaproponowała także zmiany w dotychczasowych przepisach o wydawaniu Niebieskiej Karty, które mają zwiększyć zdolności UE do przyciągania i zatrzymywania wysoko wykwalifikowanych obywateli państw trzecich, m.in. poprzez unifikację wymagań stawianych przed osobami aplikującymi

¹⁴⁵ Rozporządzenie PE i Rady (UE) 2018/1240 z dnia 12 września 2018 r. ustanawiające europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) i zmieniające rozporządzenia (UE) nr 1077/2011, (UE) nr 515/2014, (UE) 2016/399, (UE) 2016/1624 i (UE) 2017/2226, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32018R1240&from=PL>, dostęp: 14.04.2020.

¹⁴⁶ Europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS): Rada przyjmuje rozporządzenie, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2018/09/05/european-travel-information-and-authorisation-system-etias-council-adopts-regulation/>, dostęp: 15.04.2020.

¹⁴⁷ Europol launches the European Migrant Smuggling Centre, Europol 22.02.2016, <https://www.europol.europa.eu/newsroom/news/europol-launches-european-migrant-smuggling-centre>, dostęp: 15.04.2020.

¹⁴⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: Plan działania na rzecz integracji obywateli państw trzecich COM (2016) 377 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0377&from=PL>, dostęp: 15.04.2016.

o nią¹⁴⁹. Z informacji dostępnych na stronach internetowych instytucji UE wynika jednak, że nie ma na razie postępów w procedowaniu tego wniosku. W jednym z najnowszych komunikatów dotyczących zmian w polityce migracyjnej KE odnotowuje się, że „niestety negocjacje w sprawie proponowanej reformy, aby niebieska karta UE zyskała na atrakcyjności i aby zwiększyć konkurencyjność UE, utknęły w martwym punkcie”¹⁵⁰.

Po zawarciu porozumienia z Turcją w sprawie migracji oraz zobowiązania do zacieśniania współpracy z państwami Bałkanów Zachodnich, a więc tymi państwami, przez które przebiegały główne szlaki migracyjne, UE skierowała swoją uwagę na pozostałe państwa tranzytowe. W czerwcu 2016 r. KE ogłosiła nowe ramy partnerstwa z państwami trzecimi. Odtąd miały być one bardziej dostosowane do sytuacji, z jaką mierzyło się dane państwo trzecie. KE dostrzegła potrzebę zawierania odmiennych porozumień z krajami pochodzenia, tranzytu oraz takimi, które goszczą dużą liczbę uchodźców lub przesiedleńców. Była to zasadnicza zmiana w stosunku do partnerstw na rzecz mobilności, które zawierano wedle jednego wzorca. Nowe ramy partnerstwa miały obejmować takie kraje, jak: Jordania, Liban, Niger, Nigeria, Senegal, Mali i Etopia¹⁵¹.

Następnie, dla realizacji tego planu, zwołano 3 lutego 2017 r. nieformalne spotkanie szefów państw i rządów (tzw. szczyt maltański). Podpisano wówczas specjalną deklarację, w całości poświęconą zewnętrznym aspektom polityki migracyjnej, zwłaszcza zaś zacieśnieniu współpracy z głównym wówczas państwem tranzytowym dla migrantów zmierzających do Włoch – Libią. Upadła jednak propozycja prezydencji maltańskiej, aby porozumienie z Libią zawrzeć na podobnej zasadzie, jak to z Turcją¹⁵². W deklaracji wyrażono wolę udzielenia pomocy dla straży przybrzeżnej i innych służb tego kraju w zakresie szkoleń, wdrażania działań operacyjnych nakierowanych na powstrzymanie nieregulowanej migracji, a także – we współpracy z UNHCR i IOM – pomocy i przekazywania informacji dla migrujących, znajdujących się w Libii¹⁵³. W tym samym miesiącu porozumienie o współpracy z Trypolisem zawarły Włochy. Współpraca z Libią

¹⁴⁹ Budowa europejskiego programu w zakresie migracji: Komisja przedstawia plan działania w dziedzinie integracji i reformuje system niebieskiej karty dla wysoko wykwalifikowanych pracowników spoza UE, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/IP_16_2041, dostęp: 15.04.2020.

¹⁵⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Sprawozdanie z postępów w realizacji..., s. 21.

¹⁵¹ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Inwestycyjnego w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji COM/2016/0385 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0385&from=PL>, dostęp: 16.04.2020.

¹⁵² P. Sadowski, *op. cit.*, s. 150-151.

¹⁵³ Nieformalne spotkanie szefów państw i rządów UE (Malta), 3 lutego 2017, <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2017/02/03/>, dostęp: 16.04.2020.

spotkała się z ogromną falą krytyki ze strony organizacji pozarządowych zajmujących się ochroną praw człowieka, m.in. *Human Rights Watch*¹⁵⁴ i *Amnesty International*¹⁵⁵. W okresie odnawiania porozumienia włosko-libijskiego na początku 2020 r. głos zabrała także Rada Europy, nawołując stronę włoską albo do zaprzestania tej współpracy, albo do uwzględnienia w porozumieniu klauzul związanych z ochroną praw człowieka¹⁵⁶.

Podczas nieformalnego spotkania szefów państw i rządów UE we wrześniu 2018 r. zadecydowano z kolei o zacieśnianiu współpracy w zakresie migracji z Egiptem. Zaplanowano również spotkanie z reprezentantami Ligi Państw Arabskich. Odbędzie się ono w lutym 2019 r. w Szarm el-Szejk i było pierwszym wspólnym szczytem w takim składzie. Dyskutowano wówczas wiele tematów, m.in. konflikt w Syrii. Przyjęto także wspólną deklarację, w której strony uznały, że migracja jest wspólnym wyzwaniem dla obu stron i dlatego będą podejmować wspólne działania w zakresie zarządzania migracją, zgodnie z wytycznymi prawa międzynarodowego otaczać troską uchodźców, a także zwalczać migrację nieregularną oraz przemyt ludzi¹⁵⁷. W maju i czerwcu 2019 r. UE zacieśniła także współpracę z Marokiem i Tunezją.

Aby usprawnić funkcjonowanie budżetu przeznaczanego na współpracę międzynarodową i pomocową, w tym także tę dotyczącą migracji, KE zaproponowała w maju 2018 r. utworzenie w nowych ramach finansowych Instrumentu Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej (*Neighbourhood, Development and International Cooperation Instrument, NDICI*) w wysokości 89,2 mld euro¹⁵⁸. Wiązałoby się to z likwidacją kilkunastu dotychczasowych instrumentów finansowych, w tym Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa i połączeniem ich w jeden centralny fundusz związany z utrzymywaniem relacji z państwami trzecimi

¹⁵⁴ *Italy: Halt Abusive Migration Cooperation with Libya*, Human Rights Watch 12.02.2020, <https://www.hrw.org/news/2020/02/12/italy-halt-abusive-migration-cooperation-libya>, dostęp: 16.04.2020.

¹⁵⁵ *Libya: Renewal of migration deal confirms Italy's complicity in torture of migrants and refugees*, Amnesty International 30.01.2020, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2020/01/libya-renewal-of-migration-deal-confirms-italys-complicity-in-torture-of-migrants-and-refugees/>, dostęp: 16.04.2020.

¹⁵⁶ *Commissioner urges Italy to suspend co-operation activities with Libyan Coast Guard and introduce human rights safeguards in future migration co-operation*, Council of Europe 21.02.2020, <https://www.coe.int/en/web/commissioner/-/commissioner-urges-italy-to-suspend-co-operation-activities-with-libyan-coast-guard-and-introduce-human-rights-safeguards-in-future-migration-co-opera>, dostęp: 16.04.2020.

¹⁵⁷ *Sharm El-Sheikh summit declaration*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2019/02/25/sharm-el-sheikh-summit-declaration/>, dostęp: 16.04.2020.

¹⁵⁸ *Wniosek dotyczący Rozporządzenia PE i Rady ustanawiającego Instrument Sąsiedztwa oraz Współpracy Międzynarodowej i Rozwojowej*, https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CONSIL:ST_10148_2018_INIT&from=EN, dostęp: 15.04.2020.

w różnych regionach świata. Instrument ten zawierałby także specjalną rezerwę dodatkowych funduszy do wykorzystania w sytuacji kryzysowej. Sprzeciw wobec tego pomysłu podniosły przede wszystkim państwa bałkańskie, które w likwidacji odrębnego Partnerstwa Wschodniego i wchłonięciu go przez nowy, globalny budżet dopatrzyły się umniejszenia rangi współpracy UE z regionem bałkańskim¹⁵⁹. Negocjacje w sprawie uruchomienia nowego instrumentu wciąż trwają.

Dostrzegając duży opór przed gruntownymi zmianami w polityce migracyjnej i azylowej, latem 2019 r. zaczęto wysuwać propozycję utworzenia „koalicji chętnych” państw, gotowych do podjęcia szerszych działań na rzecz migracji (*coalition of the willing*). Mechanizm ten został zaproponowany przez Niemcy i wsparty przez Francję, a dyskutowany był m.in. podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw zagranicznych i ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich w Paryżu w dniu 22 lipca 2019 r. Mechanizm ten miałby charakter tymczasowej, zwoływanej *ad hoc* pomocy dla uchodźców uratowanych na Morzu Śródziemnym, których przyjąłby państwa koalicji. Niemcy proponowały przyjęcie nawet do 25% takich osób¹⁶⁰. Chęć udziału w „koalicji chętnych” wyraziły też takie kraje, jak Luksemburg, Finlandia, Portugalia i Irlandia¹⁶¹. Z pomysłu niezadowolone były Włochy i Austria, które obawiały się, że działalność „koalicji chętnych” będzie niepożądanym sygnałem, wysłanym w kierunku migrujących, zachęcającym ich do podejmowania niebezpiecznych podróży w nadziei na uratowanie i przyjęcie przez chętne państwa¹⁶².

„Koalicja chętnych” uaktywniła się w marcu 2020 r. po decyzji prezydenta Turcji, aby przepuścić migrantów przez granicę grecko-turecką wbrew postanowieniom porozumienia z marca 2016 r.¹⁶³ Państwa uczestniczące w „koalicji chętnych”

¹⁵⁹ E. Kaca, *Zniesienie Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa: ryzyka w świetle propozycji Komisji*, „Biuletyn PISM” 09.07.2018, https://www.pism.pl/publikacje/Zniesienie_Europejskiego_Instrumentu_S_siedztwa_ryzyka_w_wietle_propozycji_Komisji, dostęp: 15.04.2020.

¹⁶⁰ *Jahrbuch der Europäischen Integration 2019*, red. W. Weidenfeld, W. Wessels, Baden-Baden 2019, s. 463.

¹⁶¹ G. Gotev, *EU coalition of the willing agrees new migrant „solidarity mechanism”*, Euractiv 23.07.2019, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/eu-coalition-of-the-willing-agrees-new-migrant-solidarity-mechanism/>, dostęp: 16.04.2020.

¹⁶² Zob. m.in. „*Koalition der Willigen*” *noch nicht in Sicht*, Deutsche Welle 18.07.2019, <https://www.dw.com/de/koalition-der-willigen-noch-nicht-in-sicht/a-49626534>, dostęp: 16.04.2020; M. Klingst, *Wer nimmt sie auf?*, Zeit Online 11.07.2019, <https://www.zeit.de/2019/29/seenotretung-fluechtlinge-asyl-aufnahme-sea-watch-eu-migration>, dostęp: 16.04.2020; J. Huggler, *Germany calls for ‘coalition of the willing’ to take in migrants rescued from Mediterranean*, „The Telegraph” 14.07.2019, <https://www.telegraph.co.uk/news/2019/07/14/germany-calls-coalition-willing-take-migrants-rescued-mediterranean/>, dostęp: 16.04.2020.

¹⁶³ Zob. A. Kałabunowska, *UE i Niemcy wobec sytuacji migracyjnej na granicy z Turcją*, Biuletyn Instytutu Zachodniego nr 10 (430)/2020, <https://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,3736,877a774d52fde7d-594cd372ddf5993d5/430.pdf>, dostęp: 16.04.2020.

zadecydowały o przyjęciu ok. 1,6 tys. małoletnich uchodźców, przebywających w greckich obozach. Realizację tej decyzji rozpoczęto w kwietniu 2020 r.

Ursula von der Leyen, tuż po objęciu stanowiska przewodniczącej KE, zapowiedziała pakt na rzecz migracji, który byłby opublikowany w pierwszym lub drugim kwartale 2020 r. Nowa przewodnicząca zapowiadała, że dzięki temu UE stanie się wzorem w zakresie kształtowania i realizacji polityki migracyjnej¹⁶⁴. Z doniesień prasowych wynikało, że wedle wytycznych tego paktu działania UE będą zmierzać do ograniczenia nieregularnej migracji, solidarnego podziału uchodźców między państwami członkowskimi, szybszego procedowania powrotów nieregularnych migrantów, ostrzejszego karania za nadużywanie europejskiego systemu azylowego oraz wzmocnienia granic zewnętrznych¹⁶⁵. Ze względu na pandemię COVID-19 opóźniło się ogłoszenie „nowego rozdania” w unijnej polityce migracyjnej (zob. rozdz. 4).

¹⁶⁴ F. Schulz, *Von der Leyen promises new migration package in first half of 2020*, Euractiv 08.11.2019, <https://www.euractiv.com/section/future-eu/news/von-der-leyen-promises-new-migration-package-in-first-half-of-2020/>, dostęp: 16.04.2020.

¹⁶⁵ C. B. Schiltz, *So will die EU Migration in den Griff bekommen*, Welt 12.12.2019, https://www.welt.de/print/die_welt/politik/article204246326/So-will-die-EU-Migration-in-den-Griff-bekommen.html, dostęp: 16.04.2020.

3. Jakie problemy polityki migracyjnej UE ujawnił kryzys?

Kryzys migracyjny ujawnił wiele niedociągnięć europejskiej polityki migracyjnej w różnych obszarach, m.in.: w systemie azylowym UE, w zakresie powrotów i readmisji, w zarządzaniu zewnętrznymi granicami UE, w zakresie zapewniania migrującym alternatywy dla niebezpiecznych podróży, w zakresie wpisania unijnej polityki migracyjnej w długoterminowe, globalne trendy migracyjne oraz co do funkcjonowania zasady solidarności.

3.1. System azylowy UE

Mimo kolejnych projektów ustawodawczych, których celem miała być harmonizacja procedur, wciąż szanse na otrzymanie azylu są w jednych państwach członkowskich większe, a w innych mniejsze. „Stopy uznania” wniosków o azyl (*recognition rates*) w latach 2008-2017 r. wynosiły w Czechach 12,2%, w Polsce 24,8%, a w Wielkiej Brytanii 30,7%, podczas gdy aż 70,8% w Norwegii i 88,6% w Irlandii¹⁶⁶. Co więcej, nawet reprezentanci tych samych grup narodowych czy etnicznych nie mieli jednakowych szans na otrzymanie azylu w różnych państwach członkowskich¹⁶⁷. Warto także odnotować, że decyzja o przyznaniu osobom ubiegającym się o ochronę międzynarodową dostępu do rynku pracy leżała przez dłuższy czas w gestii poszczególnych państw członkowskich¹⁶⁸. Nie było to z pewnością rozwiązaniem, które zapobiegało zjawisku turystyki azylowej – wręcz przeciwnie. W obliczu przedłużających się okresów rozpatrywania wniosków naturalne było,

¹⁶⁶ *Asylum Recognition Rates in the EU/EFTA by Country 2008-2017*, Migration Policy Institute, <https://www.migrationpolicy.org/programs/data-hub/charts/asylum-recognition-rates-euefta-country-2008-2017>, dostęp: 07.04.2020.

¹⁶⁷ Np. Czeczeni w roku 2005 mieli zerowe szanse na uzyskanie azylu na Słowacji i niemal 90-procentowe w Austrii, a w roku 2007 Irakijczycy mieli zerowe szanse na azyl w Słowenii i Grecji, 30-procentowe w Danii i aż 85-procentowe w Niemczech. Zob. N. El-Enany, *EU Asylum and Immigration Law under the Area of Freedom, Security, and Justice*, w: *The Oxford Handbook of the European Union Law*, red. A. Arnull, D. Chalmers, Oxford 2015, s. 878-879.

¹⁶⁸ Od momentu przyjęcia dyrektywy Rady z 27 stycznia 2003 r., tzw. dyrektywy recepcyjnej, aż do momentu jej modyfikacji w 2013 r.

że osoby ubiegające się o ochronę będą preferowały państwa, które umożliwiają im aktywność zawodową po złożeniu wniosku.

Różnice w „stopniach uznania” wniosków o azyl są bezpośrednim wynikiem trzymywania się przez UE reguły, aby w obszarze migracji i azylu wyznaczać jedynie minimalne standardy, które poszczególne państwa członkowskie mogą dowolnie rozszerzać w legislacjach narodowych. Nierówności powoduje niechęć niektórych państw członkowskich do oferowania wyższych niż minimalne standardy ochrony i opieki nad uchodźcami. Z drugiej jednak strony, nawet minimalne standardy zaprojektowane przez UE w różnych obszarach WESA nie są implementowane w jednakowym stopniu we wszystkich państwach członkowskich¹⁶⁹.

Przytoczone dane statystyczne podają w wątpliwość podstawową zasadę unijnego prawa azylowego, że wniosek o ochronę międzynarodową można złożyć tylko w jednym państwie członkowskim. W związku z rzeczywistym brakiem jednakowych standardów „niestosowne jest pozbawianie azylantów wyboru kraju docelowego pod pretekstem, że będą oni traktowani w jednakowy sposób we wszystkich państwach członkowskich”¹⁷⁰. Z jednej strony można więc powiedzieć, że tak długo, jak standardy przyznawania tej ochrony nie będą ujednoczone, tak długo UE nie zażegna skutecznie takich problemów, jak turystyka azylowa czy loteria protekcji (*protection lottery*)¹⁷¹. Z drugiej jednak strony „za iluzoryczne należy (...) uznać oczekiwanie, że WESA doprowadzi do bardziej równomiernego rozmieszczenia wniosków i tym samym do bardziej równomiernego obciążenia systemów azylowych państw członkowskich UE”¹⁷². Warto podkreślić, że bieżące podejście oparte na egzekwowaniu implementacji minimalnych standardów zapewnia ich pojawienie się w tych państwach, które bez nacisku ze strony Brukseli same nie zdecydowałyby się ich wprowadzić¹⁷³.

Innym problemem unijnej polityki azylowej okazała się także realizacja traktatowej zasady solidarności. Zgodnie z wytycznymi systemu dublińskiego największą presję migracyjną odczuły kraje położone na zewnętrznych granicach strefy Schengen. Dla Włoch czy Grecji było to duże obciążenie logistyczne i finansowe. Ze względu na dużą liczbę wniosków czas oczekiwania na ich rozpatrzenie wydłużał się, a ze względu na „przepełnienie” ich systemu azylowego szanse na uzyskanie w tych państwach ochrony międzynarodowej malały. Fakt,

¹⁶⁹ Zob. D. Kipp, *From Exception to Rule – the EU Trust Fund for Africa*, „SWP Research Paper“ 2018, nr 13; M. Scipioni, *Failing forward in EU migration policy? EU integration after the 2015 asylum and migration crisis*, „Journal of European Public Policy“ 2018, nr 25 (9), 1357-1375.

¹⁷⁰ N. El-Enany, *op. cit.*, s. 879.

¹⁷¹ K. Senge, *Who Bears Responsibility?: Models and Perspectives of European Refugee Policy*, EUBULLETIN.com, 8th June 2015, XXX, s. 25.

¹⁷² P. Sadowski, *op. cit.*, s. 175-176.

¹⁷³ J. Monar, *Justice and Home Affairs*, w: *The Oxford Handbook of the European Union*, red. E. Jones, A. Menon, S. Weatherill, Oxford 2018.

że to właśnie państwa południowej Europy odpowiedzialne są za rozpatrywanie większości wniosków o azyl, nie idzie jednak w parze z chęcią azylantów pozostania na ich terenie. Od lat państwami docelowymi migrujących są Niemcy, Szwecja, Francja, Belgia, Norwegia czy Wielka Brytania. Do wyważonej dyskusji na temat reformy WESA trudno zachęcić z kolei te państwa, które nie odczuwają presji migracyjnej. Ich zdecydowanie odmienne stanowisko w tej sprawie stało się przyczyną impasu w dyskusjach nad reformą systemu, zapoczątkowanych podczas trwania kryzysu.

Równie wątpliwie jawi się realizacja traktatowej zasady, aby WESA był nie tylko solidarny, ale także sprawiedliwy wobec obywateli państw trzecich. Reguły stojące za systemem dublińskim utrzymują „niesprawiedliwy podział odpowiedzialności za wnioskodawców – w większości przypadków wnioski o udzielenie ochrony będą rozpatrywać państwa mające granice zewnętrzne. Choć respektuje on [system dubliński – przyp. A.K.] m.in. prawo do poszanowania życia rodzinnego, to ignoruje preferencje wnioskodawców oraz warunki społeczno-gospodarcze w państwach docelowych”¹⁷⁴. Niektórzy badacze migracji w UE są zdania, że obecne wyśrubowane przepisy dotyczące warunków przyznawania azylu doprowadzają do niezdrowej sytuacji, w której istnieją „zachęty dla migrantów do likwidowania dokumentacji, kłamania na temat własnej historii i obciążania systemu sprawiedliwości”¹⁷⁵. Skoro droga do uzyskania ochrony w Europie jest trudna, korzyść odnoszą także przemytnicy, na których pomoc decydują się migranci i uchodźcy. Co więcej, administracyjny koszt przeprowadzania procedur, a także koszt ponoszony przez azylantów w okresie oczekiwania na decyzję, mógłby być alokowany w inny sposób, przyczyniający się np. do poprawy sytuacji w krajach pochodzenia¹⁷⁶.

Warto także zauważyć, że „WESA został zaprojektowany w czasie, kiedy malejące liczby wniosków azylowych sprawiały wrażenie, że efektywna ochrona może być osiągnięta poprzez kompleksowe procedury i wysokie standardy”¹⁷⁷. Lata 2015-2016 pokazały, że nawet sprawne i rozbudowane systemy administracyjne nie radzą sobie z tak dużą liczbą wniosków. Zupełnie odmiennie poradzono sobie z podobnym problemem w okresie migracji wywołanych wojnami na Bałkanach, kiedy to agenda „UE koncentrowała się na ogólnej ochronie na określony czas, na podstawie uproszczonych procedur”¹⁷⁸. Kryzys migracyjny ostatnich lat z jednej strony ukazał ryzyko związane z tworzeniem zbyt skomplikowanych przepisów prawnych, z drugiej zaś – ogromne trudności w realizacji zasady solidarności.

¹⁷⁴ P. Sadowski, *op.cit.*, s. 180-181.

¹⁷⁵ J. Ritzen, M. Kahanec, *op. cit.*, s. 23.

¹⁷⁶ Tamże.

¹⁷⁷ D. Thym, *The „Refugee Crisis“ as a Challenge of Legal Design and Institutional Legitimacy*, „Common Market Law Review“ 2016, nr 53, s. 1552.

¹⁷⁸ Tamże.

3.2. Powroty i readmisja

Mimo że kolejne unijne komunikaty i deklaracje podkreślają konieczność szybkiego i sprawnego przeprowadzania powrotów migrantów nieregularnych, z danych *Frontexu* wynika, że skuteczność programów powrotów nie zwiększa się.

Tabela 1. Liczba decyzji dotyczących powrotów do kraju pochodzenia w latach 2014-2019

Rok	Liczba decyzji państw członkowskich nakazujących opuszczenie UE	Zrealizowane powroty do krajów pochodzenia (<i>effective returns</i>)		
		Ogółem	W tym powroty dobrowolne	W tym powroty wymuszone
2014	252 003	161 309	40%	43%*
2015	286 725	175 220	47%	41%*
2016	305 365	176 223	52%	45%*
2017	279 215	151 398	50%	50%
2018	286 875	148 121	49%	51%
2019	298 190	138 860	49%	51%

Opracowanie własne na podstawie: Frontex, coroczne raporty *Risk analysis*.

* W latach 2014, 2015 i 2016 r. odnotowano kilka procent trudnych do sklasyfikowania przypadków.

Jako powód słabej realizacji polityki powrotów *Frontex* podaje we wszystkich analizowanych raportach następującą formułę:

Główny powód braku powrotów związany jest z praktycznymi problemami identyfikacji osób zobowiązanych do powrotu oraz uzyskaniem niezbędnej dokumentacji ze strony instytucji państw nie będących członkami UE. Ponadto wiele decyzji zobowiązujących do powrotu nie materializuje się, jeśli dana osoba zdecyduje się pozostać nielegalnie. (...) Ponadto decyzje dotyczące powrotu mogą być podejmowane dobrowolnie i nierejestrowane. W rzeczywistości tylko kilka państw członkowskich, takich jak Holandia, przeprowadza w przypadku wyjazdów dobrowolnych kontrolę policyjną. Z uwagi na te okoliczności trudno mieć pewność, że decyzja o powrocie została skutecznie implementowana¹⁷⁹.

Słabą stroną unijnej polityki powrotów są jednak nie tylko kwestie administracyjne. Problem tkwić może także w nieskuteczności umów o readmisji i innych porozumień z państwami trzecimi, dotyczących problemu nieregularnej migracji.

¹⁷⁹ Frontex, *Risk Analysis for 2017*, Warszawa 2017, s. 30.

Państwa pochodzenia migrantów niejednokrotnie nie są zainteresowane przeprowadzaniem akcji powrotowych, nie są też do tego skutecznie przez UE przekonywane. Przykładowo „państwa afrykańskie są w zrozumiały sposób podejrzliwe co do porozumień o readmisję, wedle których winny przyjmować z powrotem nielimitowaną liczbę własnych obywateli”¹⁸⁰, w związku z czym UE powinna oferować im namacalne korzyści z tego typu porozumień, oprócz pomocy rozwojowej, także perspektywę legalnego pobytu i zatrudnienia dla ich obywateli na jej terenie.

Sprawę utrudnia także często zmieniająca się i kontestowana lista państw bezpiecznych. Debata publiczna na jej temat ożyła po zawarciu porozumienia o współpracy z Turcją. Bez jasnych i trwałych kryteriów uznawania poszczególnych państw świata za bezpieczne dla uchodźców trudno o realizację skutecznych do nich powrotów.

3.3. Zarządzanie zewnętrznymi granicami UE

W zetknięciu z masową migracją zewnętrzne granice UE okazały się nieszczerne, a system zarządzania nimi był nieprzygotowany na szybkie i skoordynowane reakcje. Podczas kryzysu migracyjnego państwa członkowskie były stosunkowo zgodne co do umacniania zewnętrznych granic strefy Schengen oraz skuteczniejszego zarządzania nimi. Można także stwierdzić, że UE odniosła na tym polu wymierne sukcesy, o czym świadczy znaczny spadek liczby migrujących do Europy. Zważywszy jednak na fakt, że strefę Schengen otacza 42 673 km granic morskich i 7 721 km granic lądowych, nie można liczyć na jej stuprocentową ochronę.

Kryzys migracyjny ujawnił, że nie przewidziano w unijnym prawie, co należy robić w sytuacji, gdy większe grupy migrantów już przekroczą granice strefy Schengen. Doraźną odpowiedzią na ten problem był powrót do suwerennych kompetencji państw narodowych – zamykania i ochrony granic wewnętrznych. Co więcej, po raz pierwszy w historii taką rekomendację wystosowała sama KE¹⁸¹. Mimo że kodeks graniczny Schengen przewiduje tymczasowe wprowadzanie takich kontroli, nie jest to środek przewidziany do utrzymywania w dłuższej perspektywie, gdyż podważa on poniekąd sens istnienia unijnej strefy bezgranicznej.

Poczucie zagrożenia i trwania w stanie kryzysu może tłumaczyć zgodność państw członkowskich UE co do zwiększania środków bezpieczeństwa, m.in. umacniania granic zewnętrznych i cedowania dalszych kompetencji na agencje i projekty związane z tym zagadnieniem. Podkreślanie w kolejnych dokumentach przyjmowanych na forum UE, że priorytetowym działaniem jest walka

¹⁸⁰ *In search of a credible asylum policy*, s. 16.

¹⁸¹ M. Scipioni, *op. cit.*, s. 1366.

z nieregularną migracją oraz sprawniejsze zarządzanie granicami zewnętrznymi, dawało zapewne poczucie kontroli nad zaistniałą sytuacją, a państwowi niechętnym wobec przyjmowania uchodźców – dodatkowe argumenty, zapewniające ich obywatelom poczucie bezpieczeństwa. Te deklaracje i kolejne działania UE, jak chociażby „doposażanie” Europejskiej Straży Przybrzeżnej, coraz częściej określano mianem budowania „twierdzy Europa” i oceniano, że negatywnie wpływają na wizerunek tej organizacji. W dłuższej perspektywie można się spodziewać jeszcze innych konsekwencji umacniania granic UE. Presja migracyjna zostaje bowiem zepchnięta na bliższe i dalsze otoczenie, „skutkując dalszą destabilizacją sytuacji międzynarodowej oraz przenoszeniem poczucia zagrożenia na kolejne społeczności”¹⁸².

W działaniach UE związanych z ochroną granic można zauważyć coraz dalsze geograficzne wykraczanie kompetencyjne poza linię granic zewnętrznych, zwłaszcza lądowych. Świadczy o tym lokowanie *hotspotów* na najdalej wysuniętych wyspach należących do strefy Schengen, misje prowadzone na Morzu Śródziemnym, wyposażanie w dodatkowe kompetencje i środki służb granicznych (nawet państw nienależących jeszcze do UE, np. państw bałkańskich), ale także zawieranie porozumień o współpracy z coraz dalej położonymi państwami Bliskiego Wschodu czy Afryki. Można zatem stwierdzić, że UE dokonuje stopniowej „eksterytorializacji kontroli migracji”¹⁸³. Wiąże się to nie tylko z wykraczaniem poza strefę Schengen, kreowania przez UE specyficznego ekosystemu migracyjnego w rejonie Morza Śródziemnego w myśl koncepcji *extended borderline*¹⁸⁴, ale także – jak można było zauważyć w przypadku porozumień z państwami trzecimi – proponowanie stronom swoistego „europejskiego” rozumienia zarządzania migracją i azylem.

Wreszcie z postrzeganiem migracji jako potencjalnego zagrożenia dla bezpieczeństwa UE łączy się także pojęcie kryminalizacji migracji, polegające na wplataniu wątków prawa karnego do prawa migracyjnego, które skutkuje zmianami natury tego drugiego¹⁸⁵. W zmianach unijnego prawa migracyjnego, ale zwłaszcza w retoryce stosowanej na forum UE, widać tendencję do łączenia wyroków przeciwko europejskiemu prawu migracyjnemu, głównie azyłowemu,

¹⁸² A. Potyrała, *op. cit.*, s. 49.

¹⁸³ M. Piechowicz, *Rola Frontex w zarządzaniu przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE*, „Przegląd Politologiczny” 2018, nr 2, s. 93. Można również spotkać się ze zwrotem „eksternalizacja”, zob. D. Kipp, *From Exception to Rule – the EU Trust Fund for Africa*, „SWP Research Paper” 2018, nr 13, s. 8.

¹⁸⁴ A. Gruszczak, *European Borders...*, s. 23-45.

¹⁸⁵ Zob. I. Atak, *The Criminalization of Migration in Canada and Its Unintended Policy Consequences*, w: *The Oxford Handbook of Migration...*; K. Buczkowski, *Koncepcja kryminalizacji migracji a przepisy ustawy o działaniach antyterrorystycznych*, „Archiwum Kryminologii” 2016, t. 38, s. 15-27.

z coraz bardziej rygorystycznymi konsekwencjami prawnymi. Traktowanie migrujących z założenia jako przestępców następuje przez określanie ich mianem „nielegalnych”, umożliwienie zastosowania wobec nich detencji, wprowadzenie sankcji karnych na przewoźników przemycających migrantów niespełniających warunków wjazdu do UE¹⁸⁶ czy też kryminalizowanie aktów pomocy humanitarnej, na który to problem uwagę zwrócił sam PE¹⁸⁷. W efekcie migranci, zwłaszcza uchodźcy, „są oceniani – po pierwsze – ze względu na sposób, w jaki podróżują (potajemnie i nielegalnie, co czyni ich podróż aktem przestępczym), po drugie – przez wpływ, jaki mają na społeczeństwa przyjmujące (oceniający jako niebezpieczny) (...). W efekcie uchodźca jest kryminalizowany i sekurytyzowany ze względu na akt podejmowania próby poszukiwania azylu”¹⁸⁸. Wszystko to rozgrywa się w sytuacji prawnej, w której próba uzyskania azylu nie jest przecież uznawana za przestępstwo. Nie można stwierdzić, czy kryminalizacja migracji jest w jakiegokolwiek mierze zamierzonym efektem działań podejmowanych na forum UE. W próbach budowania kompleksowej polityki migracyjnej UE nie powinna jednak ignorować tego problemu i dążyć do takiego formułowania przepisów, by żadna ze stron uczestniczących w procesie migracyjnym nie czuła się dyskryminowana.

3.4. Zapewnianie migrującym alternatywy dla niebezpiecznych podróży

UE podjęła szereg kroków w celu „uszczelnienia” szlaków migracyjnych. Szlaki morskie patrolowane są przez europejskie służby graniczne, szlak prowadzący przez Grecję i Turcję jest chwilowo zabezpieczony poprzez porozumienie z Turcją, a szereg spotkań z państwami Bałkanów Zachodnich miał zapewnić UE, że również tamtędy będą dostawać się do UE mniejsze liczby migrujących. Mimo że za sukces uznaje się radykalne ograniczenie nieregularnej migracji, to „punkty startowe migrantów są odsuwane dalej, a ich droga do UE staje się coraz bardziej niebezpieczna”¹⁸⁹. Na ten fakt wskazują m.in. dane UNHCR i IOM.

¹⁸⁶ P. Sadowski, *op. cit.*, s. 57, 163-164, 172.

¹⁸⁷ Rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 5 lipca 2018 r. w sprawie wytycznych dla państw członkowskich, mających na celu zapobieganie kryminalizacji pomocy humanitarnej, https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/TA-8-2018-0314_PL.html, dostęp: 17.04.2020.

¹⁸⁸ A. Hammerstadt, *The Securitization of Forced Migration*, w: *The Oxford Handbook of Refugee and Forced Migration Studies*, red. E. Fiddian-Qasmiyeh, G. Loescher, K. Long, N. Sigona, Oxford 2014.

¹⁸⁹ N. El-Enany, *op. cit.*, s. 889.

Tabela 2. Liczba migrantów przybyłych do Europy przez Morze Śródziemne i liczba utonięć

	2015	2016	2017	2018
Liczba migrantów przybyłych drogą morską	1 015 877	363 425	172 324	116 647
Liczba utonięć	3 771	5 096	3 139	2 275

Opracowanie własne na podstawie: *Desperate Journeys. Refugees and Migrant Arriving in Europe and at Europe's Borders*, UNHCR 2019, https://data2.unhcr.org/en/documents/download/67712#_ga=2.87512984.1614718389.-1587033575-2075385050.1585132718, dostęp: 16.04.2020.

Tabela 3. Wskaźnik śmiertelności na centralnym szlaku śródziemnomorskim w okresie od 1 stycznia do 30 września w latach 2017-2019

Wskaźnik śmiertelności na centralnym szlaku śródziemnomorskim od 01.01 do 30.09	
2017	1,96%
2018	3,11%
2019	3,63%

Źródło: *Mediterranean Migrant Arrivals Reach 76,558 in 2019; Deaths Reach 1,071*, IOM 11.10.2019, <https://www.iom.int/news/mediterranean-migrant-arrivals-reach-76558-2019-deaths-reach-1071>, dostęp: 16.04.2020.

Problem uwidacznia zwłaszcza wskaźnik śmiertelności obliczony przez IOM na podstawie liczby wszystkich osób udających się szlakiem śródziemnomorskim oraz liczby odnotowanych śmierci na tej samej trasie. Dane te są oparte jedynie na zarejestrowanych zgonach. O wiele trudniej bowiem jest wskazać precyzyjną liczbę utonięć, o których być może nigdy się nie dowiemy. IOM stwierdza, że coraz mniejsza precyzja podawanych przez nią danych liczbowych jest „niepokojącą konsekwencją malejącej liczby operacji typu *search-and-rescue* na Morzu Śródziemnym. (...) W tym kontekście rośnie ryzyko, że wraki statków pojawiają się z dala od oczu społeczności międzynarodowej”¹⁹⁰.

Równie przykrą dla UE opinię na temat polityki migracyjnej wyraża w swoim raporcie UNHCR:

W obliczu ciągłego braku spójnego i skoordynowanego podejścia w regionie do kwestii ratunku na morzu (...) możliwa jest kontynuacja działań ad hoc, od przypadku do przypadku. W rezultacie będzie więcej takich sytuacji, w których często wysoce strauumatyzowane osoby są przetrzy-

¹⁹⁰ *Mediterranean Migrant Arrivals...*

mywane na morzu przez kilka dni, podczas gdy rządy debatują na temat tego, gdzie powinno nastąpić ich sprowadzenie na ląd. Wysoki wskaźnik śmierci na morzu prawdopodobnie będzie się utrzymywał, zważywszy na budzącą niepokój redukcję zdolności [misji] *search-and-rescue*. (...) W innych miejscach z kolei, uchodźcy i imigranci będą prawdopodobnie próbować podróżować nieregularnie poprzez Bałkany, różnymi szlakami, których przebieg uzależniony jest od restrykcji nakładanych przez różne państwa regionu. (...) Wymagane są dalsze działania mające na celu wzmocnienie procedur azylowych w regionie, którym towarzyszyć powinny lepsze i zharmonizowane warunki przyjmowania [uchodźców], lepsza ochrona dla dzieci i inne działania na rzecz osób ze specjalnymi potrzebami (...) ¹⁹¹.

Warto również zauważyć, że od momentu wybuchu kryzysu migracyjnego UE nie podjęła kroków mających na celu zapewnienie alternatywnych dróg dojścia dla migrantów – nie tylko tych, uciekających przed prześladowaniem, ale także tych, pragnących osiedlić się czy pracować na terenie strefy Schengen. Zajęta blokowaniem dróg dojścia nieregularnym migrantom, UE odsunęła na boczny tor plany zakładające chociażby przyciągnięcie talentów legalnymi kanałami.

3.5. Unijna polityka migracyjna wobec długoterminowych, globalnych trendów migracyjnych

Wprawdzie można się zgodzić ze stwierdzeniem, że to „wzrastająca świadomość globalnego charakteru zjawiska migracji wymuszonej jest widoczna w ewolucji sposobu podejmowania decyzji przez organy UE” ¹⁹², to jednak trudno z pełną stanowczością powiedzieć, że UE nadąża za globalnymi zmianami migracyjnymi. Widać to chociażby w tym, że pozostaje ona nieco w tyle za innymi regionami świata pod względem atrakcyjności dla imigrantów zarobkowych i wysoko wykwalifikowanych. Dostrzeżono to w kilku programach i komunikatach unijnych, gdzie czytamy, że „jedynie 31% wysoko wykwalifikowanych migrantów do krajów OECD wybiera UE jako miejsce przeznaczenia, co oznacza, że większość wykwalifikowanych pracowników wybiera państwa, które konkurują gospodarczo z UE” ¹⁹³.

Inicjatywy zaproponowane w obszarze polityki migracyjnej, choć rzeczywiście zintensyfikowane, były raczej w ostatnich latach skupione na rozwiązywaniu bieżących problemów i zapobieganiu katastrofie humanitarnej, nie zaś na budowaniu długofalowej, skoordynowanej i wpisującej się w globalne trendy agendy migra-

¹⁹¹ *Desperate Journeys...*, s. 12.

¹⁹² P. Sadowski, *Wspólny Europejski System Azylowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju*, Toruń 2019, s. 48.

¹⁹³ *Budowa europejskiego programu...*

cyjnej. W rezultacie tylko część państw realizuje progresywną politykę w tym zakresie, co widać w statystykach dotyczących realizacji przepisów o pracownikach wykwalifikowanych: w 2018 r. aż 83% wszystkich niebieskich kart wydanych na terenie UE zostało wydanych w Niemczech¹⁹⁴. Zagadnienie przyciągania migrantów do UE jest tym bardziej palące, że społeczeństwa europejskie starzeją się i konieczne może się okazać sukcesywne wdrażanie tzw. *replacement migration* – zastępowania przyrostu naturalnego migracją. Rozważa to także w swoich scenariuszach demograficznych ONZ, która zauważa, że w kolejnych dekadach populacje wszystkich państw Europy będą się mierzyć ze spadkiem liczby ludności i starzeniem się społeczeństw¹⁹⁵.

Zarówno problemy rozwojowe państw wysyłających, jak i sam proces migracji, wykraczają poza ramy terytorialne pojedynczych państw, czego naturalną konsekwencją winno być zacieśnianie współpracy w tym obszarze. UE podjęła już działania w tym kierunku, ale bieżąca sytuacja jest zdecydowanie bardziej utrudniona,

ponieważ wbrew trendom sprzed kilkunastu lat UE otaczana jest prawie wyłącznie przez państwa upadłe (Libia, Transdniestrze), upadające (Tunezja, Ukraina) lub autorytarne (Egipt, Turcja, Białoruś). Nie tylko nie stanowią już one efektywnego buforu dla migracji z bardziej odległych ośrodków globalnej beznadziei, takich jak kraje środkowoafrykańskie, czy Afganistan, lecz same stały się źródłem presji migracyjnej¹⁹⁶.

W obliczu tych wyzwań UE powinna szukać nowych rozwiązań, działać zdecydowanie i stanowczo, dążąc do objęcia roli lidera w kształtowaniu globalnej polityki migracyjnej. Warto w tym obszarze sięgać po wzorce pozaeuropejskie, po rozwiązania wdrażane w innych regionach świata lub np. w ramach innych organizacji współpracy regionalnej. Szukanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie migracji globalnych nie powinno koncentrować się jedynie na migracji pracowników wysoko wykwalifikowanych, pochodzących z najodleglejszych zakątków świata. Może obejmować także m.in. zaangażowanie się UE w coraz bardziej palącą dyskusję na temat redefinicji pojęcia uchodźcy. Zaproponowana niemal 70 lat temu koncepcja ukuta na potrzeby konwencji genewskiej nie jest adekwatna do realiów współczesnego świata, kiedy powodem ucieczki z kraju pochodzenia są nie tylko prześladowania polityczne, ale coraz częściej obawa o życie i zdrowie związana z warunkami środowiska naturalnego, głodem czy fatalnymi warunkami

¹⁹⁴ *Residence permits - statistics on authorisations to reside and work. Statistics Explained*, Eurostat 2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/pdfscache/70280.pdf>, dostęp: 17.04.2020.

¹⁹⁵ *New Report on Replacement Migration Issued by UN Population Division*, ONZ 17.03.2000, <https://www.un.org/press/en/2000/20000317.dev2234.doc.html>, dostęp: 17.04.2020.

¹⁹⁶ P. Cichoński, *Kryzys migracyjny...*, s. 186.

ekonomicznymi. Aby mogło się to wydarzyć, UE musi jednak przełamać najpierw wewnętrzne bariery w porozumieniu na ten temat i osiągnąć wysoką zdolność operacyjną i siłę negocjacyjną na arenie międzynarodowej.

3.6. Funkcjonowanie zasady solidarności

Wydaje się, że najbardziej na kryzysie migracyjnym ucierpiała zasada solidarności – zapisana w traktacie podstawowa reguła funkcjonowania unijnej polityki migracyjnej i azylowej. Brak zgody co do podejmowania wspólnych i skoordynowanych kroków doprowadził do podejmowania działań na własną rękę, tworzenia się koalicji państw chętnych i niechętnych, a wreszcie także do całkowitego braku udziału niektórych państw w realizacji poszczególnych decyzji unijnych. Skupienie się na wewnętrznych potyczkach odwracało uwagę od samego problemu, a także negatywnie wpływało „na społeczną percepcję uchodźców”¹⁹⁷. Zasadzie solidarności nie służy także próba jej egzekwowania drogą sądową, za jaką należałoby uznać wyrok TSUE w sprawie KE przeciwko Polsce, Czechom i Węgrom na temat obowiązku relokacji.

Ponadto skutecznego implementowania zasady solidarności w polityce migracyjnej UE, do której zaliczają się zarówno kwestie imigracji, jak i azylu, nie wspiera omawiana w tym opracowaniu swoboda działania państw członkowskich co do tych pierwszych (np. w kwestii migracji zarobkowych) przy jednoczesnej próbie unijnej harmonizacji tych drugich (poprzez WESA). Sprawy nie ułatwia coraz częstsze występowanie migracji mieszanych, definiowanych jako złożone ruchy migracyjne obejmujące uchodźców, osoby szukające azylu, migrantów ekonomicznych i inne typy migrujących, będące przeciwieństwem typowych ruchów migracyjnych, które składały się z jednego typu migrantów¹⁹⁸. W zetknięciu ze zjawiskiem migracji mieszanej państwa członkowskie niechętne wobec migrantów mogą dążyć do powoływania się na przepisy dotyczące migracji ekonomicznych, które pozwalają im na swobodne zarządzanie i ustalanie limitów. Z kolei państwa otwarte na migrujących mogą dążyć do kwalifikowania migrantów mieszanych jako osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Egzekwowanie działania zgodnego z zasadą solidarności jest w sytuacji istnienia różnych przepisów odnoszących się do różnych typów migracji wysoce utrudnione.

Dodatkowo na preferencje UE co do regulacji przepisów migracyjnych nakładają się także preferencje samych migrujących, którzy niejednokrotnie „nie chcą

¹⁹⁷ J. Szymańska, *op.cit.*, s. 177.

¹⁹⁸ *Mixed Migration Flow*, EMN Glossary https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/networks/european_migration_network/glossary_search/mixed-migration-flow_en, dostęp: 18.04.2020.

ochrony w »Europie«, ale raczej pragną dotrzeć do konkretnego kraju”¹⁹⁹. Rozbieżność dążeń poszczególnych „stron” tej polityki znacząco komplikuje proces podejmowania decyzji na poziomie ponadnarodowym. Nie tylko utrudnia prawidłową realizację zasady solidarności, ale także zasady sprawiedliwości wobec obywateli państw trzecich.

Co więcej, to właśnie brak solidarności wewnątrz organizacji pchnął UE w kierunku poszukiwania rozwiązań na zewnątrz. Przybrało to m.in. formę kontestowanego przez wielu porozumienia z Turcją z marca 2016 r. Wydzźwięk tego wzajemnego oświadczenia o współpracy kontrastuje z charakterem stosunków UE-Turcja w latach poprzednich, gdy widoczna była tendencja rozluźniania relacji; działo się tak m.in. ze względu na politykę prowadzoną przez turecką partię rządzącą i niespełnianie ustalanych przez UE kryteriów kopenhaskich. Jest zatem sporo racji w stwierdzeniu, że „reakcja na kryzys migracyjny była sprzeczna z unijną tożsamością liberalną. Była etycznie wątpliwą, instrumentalną reakcją na sytuację ekstremalną”²⁰⁰.

¹⁹⁹ D. Thym, *The „Refugee Crisis“ as a Challenge...*, s. 1553.

²⁰⁰ N. Martin, *From Containment to Realpolitik and Back Again: A Realist Constructivist Analysis of Turkey–EU Relations and the Migration Issue*, „Journal of Common Market Studies” 2019, t. 57, nr 6, s. 1352.

4. Nowy pakt w sprawie migracji i azylu jako próba wyjścia z impasu w unijnej polityce migracyjnej

W dniu 23 września 2020 r. KE przedstawiła zapowiadany wcześniej pakiet propozycji dotyczących wspólnej europejskiej polityki migracyjnej i azylowej, zwany nowym paktem migracyjnym. Jest to obszerny zestaw dokumentów składający się z komunikatu, harmonogramu oraz 9 instrumentów. Wśród instrumentów znajdują się m.in. propozycje legislacyjne – zarówno zupełnie nowe, jak i zrewidowane rozwiązania zaproponowane w czasie trwania kryzysu migracyjnego. Mowa o:

- wniosku ustawodawczym wprowadzającym nowy system zarządzania azylem i migracją, tzw. *Asylum and Migration Management Regulation*; zmienia on zasady dyrektywy Rady z 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (*Nowe rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją*, COM/2020/610);
- wniosku ustawodawczym regulującym zasady realizacji zasady solidarności w obszarze polityki migracyjnej i azylowej w sytuacji kryzysowej (*Nowe rozporządzenie w sprawie sytuacji kryzysowych i spowodowanych działaniem siły wyższej*, COM/2020/613);
- wniosku ustawodawczym proponującym wprowadzenie procedury screeningu dla wszystkich obywateli państw trzecich na zewnętrznych granicach UE (*Nowe rozporządzenie w sprawie kontroli przesiewowej*, COM/2020/612);
- wniosku ustawodawczym zmieniającym propozycje KE z 2016 r. co do udzielania ochrony międzynarodowej na terenie UE (*Zmieniony wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia w sprawie procedur azylowych*, COM/2020/611);
- wniosku ustawodawczym zmieniającym propozycje KE z 2016 r. odnoszące się do funkcjonowania systemu Eurodac (*Zmieniony wniosek dotyczący zmiany rozporządzenia Eurodac*, COM/2020/614);
- zaleceniu dotyczącym monitorowania sytuacji migracyjnej, przewidywania sytuacji kryzysowych i reagowania w przypadku ich wystąpienia (*Nowy plan gotowości do reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego*, C(2020) 6469);

- zaleceniu odnoszącym się do legalnych dróg uzyskiwania ochrony w UE (*Nowe zalecenie w sprawie przesiedleń i uzupełniających dróg migracji*, C(2020) 6467);
- zaleceniu dotyczącym operacji typu *search-and-rescue*, organizowanych przez łodzie prywatne (*Nowe zalecenie w sprawie działań poszukiwawczo-ratowniczych prowadzonych przez statki prywatne*, C(2020) 6468);
- wytycznych co do kwestii ułatwiania nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (*Nowe wytyczne dotyczące dyrektywy w sprawie ułatwiania*, C(2020) 6470)²⁰¹.

Nowością w przedstawionym pakiecie są zwłaszcza regulacje dotyczące wprowadzenia kompleksowej procedury screeningu na granicach zewnętrznych oraz reagowania w sytuacjach kryzysowych. Pierwsza propozycja stanowi odpowiedź na obawy wielu państw członkowskich, które sytuację z lat 2015-2016 zrzucają na karb nieudolności w ochronie unijnej granicy; druga zaś – bezpośrednią reakcją KE na brak w unijnych przepisach procedur, które miałyby zostać uruchomione w przypadku dużego i nagłego napływu imigrantów na terytorium państw członkowskich.

W komunikacie zapowiedziano publikację kolejnych dokumentów – do prac nad nimi KE ma przystąpić już wkrótce. Mowa przede wszystkim o nowej strategii dotyczącej strefy Schengen, dokumencie wyjaśniającym kwestie operacyjne związane z procedurą powrotów, planie działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów, a także ciekawie zapowiadającym się pakiecie dotyczącym przyciągania umiejętności i talentów. Osobnym elementem nowego paktu jest specjalna misja pilotażowa, która miałaby doraźnie rozwiązać problem przeludnionych obozów dla uchodźców w Grecji. Ten ostatni element to odpowiedź KE na sytuację w obozie Moria na greckiej wyspie Lesbos, gdzie 9 września 2020 r. wybuchł pożar, pozabawiając ok. 13 tys. mieszkańców obozu dachu nad głową.

4.1. Nowa procedura screeningu i mechanizm elastycznego wkładu

Głównym celem nowego paktu jest „zbudowanie systemu, który zarządza i normalizuje problem migracji w dłuższej perspektywie czasu, a który opiera się na wartościach europejskich i prawie międzynarodowym”²⁰². Kluczowym elementem jest *Common European Framework for Migration and Asylum Management*,

²⁰¹ *Nowy pakt o migracji i azylu: Pytania i odpowiedzi*, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/qanda_20_1707#contains, dostęp: 15.10.2020.

²⁰² European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New*

bazujący na wcześniejszej propozycji reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego. KE zasugerowała wdrożenie nowej procedury, która ma dotyczyć wszystkich obywateli państw trzecich, usiłujących przekroczyć granicę UE bez wcześniejszej autoryzacji lub też tych osób, które jako takie zostały zidentyfikowane już na obszarze UE.

Według planów KE pierwszym elementem nowej procedury byłby trwający zaledwie kilka dni *pre-entry screening*, w skład którego wchodzi: identyfikacja, *health and security check*, pobieranie odcisków palców i rejestracja w systemie *Eurodac*. Następnie albo rozpoczynano by procedury wnioskowania o ochronę międzynarodową, albo też – w przypadku wniosków z małymi szansami na pozytywne rozpatrzenie – natychmiastowo uruchomiano by procedury powrotu. Nowością w propozycji KE jest zwłaszcza ta ostatnia propozycja – wyjątkowo mocno zaakcentowana procedura powrotowa.

Jeśli chodzi o procedurę azylową w nowym pakcie odchodzi się od kilku kluczowych propozycji reformy w systemie dublińskim, zwłaszcza mechanizmu relokacji, w której obowiązkowo miały uczestniczyć państwa członkowskie. W zamian KE sugeruje nową regulację, w której pojawia się pojęcie mechanizmu „elastycznego wkładu” (*flexible contributions*). Ma on być uruchamiany w sytuacji, gdy jakieś państwo członkowskie znajduje się pod presją migracyjną. O tym, czy taka sytuacja ma miejsce, ma orzekać KE na wniosek zainteresowanego państwa, na podstawie takich czynników, jak liczba złożonych wniosków o ochronę międzynarodową, liczba nielegalnych przekroczeń granic czy też liczba decyzji o deportacji. W ciągu 2 tygodni od ustalenia przez KE, że sytuacja nadmiernej presji migracyjnej wystąpiła, państwa członkowskie będą zobowiązane zgłosić swoją formę „elastycznego wkładu” poprzez złożenie tzw. *Solidarity Response Plan*. Takimi formami mogą być:

- relokacja wnioskujących o udzielenie ochrony z kraju znajdującego się pod presją migracyjną,
- sponsorowanie powrotów,
- wsparcie operacyjne, techniczne, eksperckie czy też wsparcie w obszarze zewnętrznych aspektów polityki migracyjnej.

Zachętą dla przeprowadzania procedur relokacji mają być transfery finansowe: 10 tys. euro za każdą relokowaną dorosłą osobę oraz 12 tys. euro za osobę nieletnią, a także dodatkowe 500 euro za każdą osobę w celu pokrycia kosztów transportu²⁰³. Sponsorowanie powrotów z kolei polegałoby na wzięciu przez pań-

Pact on Migration and Asylum, COM(2020) 609 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf, s. 1, dostęp: 15.10.2020.

²⁰³ European Commission, *Proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council on asylum and migration management and amending Council Directive (EC) 2003/109 and the proposed Regulation (EU) XXX/XXX [Asylum and Migration Fund]*, COM/2020/610 final, <https://>

stwo członkowskie odpowiedzialności za całą procedurę powrotową, łącznie z reperkusjami niepowodzenia takiej procedury w przewidzianym czasie (8 miesięcy; okres ten będzie skrócony przy stwierdzeniu zaistnienia sytuacji kryzysowej). KE w zaproponowanych dokumentach sugeruje, że o powodzeniu takich procedur mogą decydować relacje państw członkowskich z państwami trzecimi – dobre stosunki bilateralne mogą bowiem usprawnić relokację.

Istotną zmianą w stosunku do propozycji z 2016 r. jest możliwość wyboru przez państwa członkowskie preferowanej formy kontrybuowania w sytuacji rosnącej presji migracyjnej. Państwa będą musiały wypełnić swoje zobowiązania do ustalonego poziomu, który będzie wyliczany na podstawie najnowszych danych Eurostatu na temat populacji i PKB (50% wagi dla każdego z tych dwóch elementów). Jeśli pojawią się wątpliwości co do poziomu wkładu danego państwa członkowskiego, zbierze się nowe gremium o nazwie *Solidarity Forum*, w skład którego wejdą wszystkie państwa członkowskie, a którego obradami kierować ma KE. Zakłada się, że obrady tego gremium doprowadzą do poprawienia lub dostosowania *Solidarity Response Plan* danego państwa, którego udział w mechanizmie solidarności wzbudził wątpliwości. Otwartym pytaniem pozostaje, co stałoby się w przypadku kategorycznej odmowy udziału w mechanizmie „elastycznego wkładu”.

Warto zaznaczyć, że propozycja KE nie zmienia podstawowej zasady systemu dublińskiego, tzn. odpowiedzialności tylko jednego państwa członkowskiego za przeprowadzanie konkretnej procedury azylowej. Planuje się także doprecyzowanie takich elementów systemu, jak obowiązki osoby aplikującej o ochronę międzynarodową i konsekwencje niewywiązania się z nich. Zabezpieczeniem przed tzw. loterią azylową oraz zachętą do głębszej integracji ma być także zwiększenie szans na długoterminowe pozostanie w państwie członkowskim, które przyznało aplikantowi ochronę.

Dodatkową zmianą jest możliwość kontrybuowania i pomocy również w sytuacji braku presji migracyjnej. Zainteresowane państwa będą mogły deklarować wolę okazania pomocy KE, a następnie ją realizować bez wpływu na zobowiązania innych państw członkowskich. Jest to wyjście naprzeciw oczekiwaniom państw „koalicji chętnych”, które do tej pory najczęściej zajmowały się relokowaniem uchodźców z przeludnionych obozów. Oba te elementy – mechanizm elastycznego wkładu oraz możliwość udzielania pomocy w okresach, które nie wykazują znamion sytuacji kryzysowej – znacznie uelastyczniają realizację zasady solidarności w polityce migracyjnej i azylowej.

Nowy pakt wprowadza procedurę stałego monitoringu sytuacji migracyjnej dla całej UE, a także dla poszczególnych krajów, która ma pomagać w identyfi-

kacji sytuacji kryzysowych, ale także możliwości logistycznych i organizacyjnych w danym okresie. KE zobowiązuje się do dorocznej publikacji *Migration Management Report*. W osobnym dokumencie przewidziano możliwość wprowadzania tymczasowych i nadzwyczajnych rozwiązań w czasie kryzysu lub w takich sytuacjach, w których zadziałała siła wyższa – rozwiązanie, którego zabrakło podczas kryzysu migracyjnego lat 2015-2016. Zaproponowano także dodatkowe przepisy, które będą stosowane w momencie uratowania grupy osób w wyniku operacji typu *search-and-rescue*. Mowa w nim o operacjach przeprowadzanych przez łodzie prywatne lub humanitarne. Warto dodać, że we wszystkich dokumentach dotyczących nowej procedury azylowej znacznie wzmocniono ochronę dzieci i małoletnich.

4.2. Inne proponowane zmiany

W nowym pakcie zapowiedziano wprowadzenie strategicznych wytycznych dla wszystkich stron zaangażowanych w ochronę granic, a także utworzenie 10-tysięcznego *standing corps* na granicy zewnętrznej, złożonego z ekspertów pochodzących z krajów członkowskich oraz agencji unijnych, odpowiedzialnego za szybkie reagowanie i decydowanie bezpośrednio na granicy. Zapowiedziano wprowadzenie do końca 2023 r. zintegrowanego systemu IT na granicach, a także pełną digitalizację systemu wiz Schengen do 2025 r. KE zobowiązała się także do opublikowania w najbliższym czasie nowej strategii na temat przyszłości strefy Schengen.

Jeśli chodzi o kwestię walki z przemytem ludzi, KE zapowiedziała publikację nowego planu na lata 2021-2025, zgodnego z unijną strategią bezpieczeństwa. W pakcie ujęto także problematykę współpracy z państwami trzecimi. W tym obszarze kluczowym elementem mają być „całościowe, zbalansowane i dostosowane do sytuacji partnerstwa”²⁰⁴. Zapowiedziano też ewaluację 24 porozumień zawartych z zagranicznymi partnerami, dotyczących procedur powrotowych.

Nowym elementem są także *Talent Partnerships* z państwami trzecimi, które mają wspierać legalną migrację zarobkową z kluczowych państw partnerskich. W nowym pakcie KE przyznaje, że „UE przegrywa obecnie globalny wyścig o talenty”²⁰⁵. Ten stan rzeczy ma zostać poprawiony poprzez realizację takich propozycji KE, jak reforma dyrektywy dotyczącej niebieskiej karty, rewizja dyrektywy dotyczącej długich i stałych pobytów, ale także dalszy rozwój pomysłu stworzenia

²⁰⁴ European Commission, *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions on a New Pact on Migration and Asylum*, COM(2020) 609 final, https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/1_en_act_part1_v7_1.pdf, s. 17, dostęp: 15.10.2020.

²⁰⁵ Tamże, s. 25.

EU Talent Pool, zaproponowanego w 2019 r. przez *OECD*. W dziedzinie integracji zapowiedziano publikację nowego planu na lata 2021-2024 w ramach unijnego priorytetu promowania *European way of life*.

4.3. Pierwsze opinie i ocena szans na wdrożenie paktu

Propozycja KE co do polityki azylowej jest kompromisem między stanowiskiem państw leżących na południowych granicach UE a podejściem państw Europy Środkowo-Wschodniej oraz Austrii. Odejście od mechanizmu obowiązkowej relokacji nie jest po myśli państw Południa. KE proponuje jednak ich odciążenie poprzez usprawnienie procedur na granicach, a także możliwość zaangażowania pozostałych państw członkowskich w pomoc na zasadzie „elastycznego wkładu”. Położono także większy nacisk na ochronę granic zewnętrznych oraz politykę powrotów, co z kolei stanowi odpowiedź na sugestie drugiej ze wspomnianych grup państw. W komentarzach medialnych podkreślano zwłaszcza kompromisowy charakter nowego paktu, który może pomóc przełamać impas w wieloletnich już dyskusjach nad harmonizacją unijnej polityki migracyjnej i azylowej. Komentator niemieckiej gazety „Handelsblatt” podsumował tę sytuację następującymi słowami: „Pakt migracyjny von der Leyen ma swoje mankamenty. Ale jeśli mają one służyć wygospodarowaniu pola dla osiągnięcia porozumienia, może się to opłacić”²⁰⁶.

Uwagę zwracano także na procedurę powrotów, silnie akcentowaną w nowym pakcie. W opublikowanych dokumentach KE sama przyznała, że nieudolność odsyłania do państw pochodzenia lub innych bezpiecznych państw trzecich w przypadku osób, którym nie udzielono ochrony, podważa wiarygodność całego europejskiego systemu azylowego. Jednocześnie w niewielkim stopniu KE zajęła się operacyjnymi aspektami procedury powrotowej. Eksperci stawiają więc zasadne pytanie o to, w jaki sposób procedura ta miałaby teraz zadziałać lepiej niż dotychczas²⁰⁷. Jedną z sugestii KE jest zacieśnienie współpracy w tym obszarze z państwami trzecimi, jednak część paktu poświęcona temu elementowi jest zbyt ogólnikowa, aby wyciągać na jej podstawie wnioski co do skuteczności partnerstw międzynarodowych.

Wątpliwości budzi także procedura *screeningu* na granicach – nie tyle zasadność jej istnienia, co raczej możliwość efektywnego wdrożenia. Warto zaznaczyć, że nowy pakt nie przewiduje dalszej rozbudowy systemu *hotspotów* na granicach, co rodzi pytania o to, gdzie miałyby przebywać osoby oczekujące na zakończenie

²⁰⁶ T. Hoppe, *EU-Asylstreit. Einigt euch endlich!*, „Handelsblatt” 24.09.2020, s. 16.

²⁰⁷ J. Szymańska, *Pakt w sprawie migracji i azylu – sprzężenie systemu azylowego z polityką powrotów*, Komentarz PISM 25.09.2020, https://www.pism.pl/publikacje/Pakt_w_sprawie_migracji_i_azylu___sprzezenie_systemu_azylowego_z_polityka_powrotow, dostęp: 15.10.2020.

procedury weryfikacji. W komentarzu, który pojawił się na portalu *Civil Liberties Union for Europe*, czytamy, że

„przedstawianie procedury granicznej jako remedium na wszystkie dolegliwości obecnego systemu azylowego UE to oszustwo; taka procedura raczej zaostrzy wiele już istniejących wad i będzie powtórką sytuacji obserwowanej obecnie na greckich wyspach. Należy się spodziewać, że raczej wzmocni niż zrównoważy nieproporcjonalne obowiązki państw na granicach”²⁰⁸.

Dość niejednoznacznie oceniono nową propozycję KE dotyczącą realizacji zasady solidarności. Jej uelastycznienie stanowi istotny krok w stronę politycznego kompromisu i z tej perspektywy może być oceniany pozytywnie. Zdaniem niektórych komentatorów uelastycznienie tej zasady może jednak wpłynąć na jej rozmycie i spadek znaczenia w dłuższej perspektywie czasu. Zwracano także uwagę na fakt, że o „elastyczny wkład” państwa członkowskie będą proszone jedynie w momencie nadmiernej presji migracyjnej, co ogranicza realizację traktatowej zasady solidarności tylko do sytuacji wyjątkowych²⁰⁹.

Nie ma jednak wątpliwości, że propozycja KE nosi już znamiona kompleksowej polityki migracyjnej. Michael Spindelegger, dyrektor *International Centre for Migration Policy Development*, w publikacji dla „Euractiv” stwierdził, że nowy pakt „jest prawdopodobnie najbardziej holistyczną próbą” określenia polityki migracyjnej, jaką KE podjęła w całej swojej historii²¹⁰. W pakcie podniesiono wiele kwestii, planuje się też dalsze intensywne prace nad dopracowaniem spraw, na które nie starczyło jeszcze czasu. Pakt „łata” wiele dziur europejskiej polityki migracyjnej, m.in. w sprawach monitorowania i szybkiego reagowania czy też globalnej walki o pracowników wysoko wykwalifikowanych, dając jednocześnie dobrą podstawę dla dalszych negocjacji.

²⁰⁸ Nowy pakt w sprawie azylu i migracji: szansa czy stracona okazja?, „Liberties” 24.03.2020, <https://www.liberties.eu/pl/news/nowy-pakiet-azylowy/18948>, dostęp: 15.10.2020.

²⁰⁹ D. Ruy, E. Yayboke, *Deciphering the European Union's New Pact on Migration and Asylum*, Center for Strategic and International Studies 29.09.2020, <https://www.csis.org/analysis/deciphering-european-unions-new-pact-migration-and-asylum#:~:text=The%20European%20Commission's%20newly%20released,and%20streamline%20the%20asylum%20process>, dostęp: 15.10.2020.

²¹⁰ M. Spindelegger, *Understanding the new Pact on Migration and Asylum as an opportunity*, „Euractiv” 02.10.2020, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/understanding-the-new-pact-on-migration-and-asylum-as-an-opportunity/>, dostęp: 15.10.2020.

5. Co po kryzysie? Wnioski i rekomendacje

Analiza działań podejmowanych w ciągu ostatnich kilku lat w zakresie unijnej polityki migracyjnej i azyłowej skłania do stwierdzenia, że tempo i skala tych działań nie zawsze idą w parze z jakością. UE nie można odmówić podjęcia ogromnego wysiłku w celu złagodzenia presji migracyjnej w latach 2015-2016 i z pewnością nie można zarzucić jej bezczynności. UE posiada duży dorobek regulacji prawnych, wypracowanych procedur i dobrych praktyk w obszarze polityki migracyjnej, mimo braku wyłącznych kompetencji w tej dziedzinie. Niemniej szczegółowa analiza poszczególnych decyzji dowodzi licznych mankamentów, braku wpisania podjętych działań w długofalowy projekt zarządzania migracjami, a przy okazji – co należy odnotować z przykrością – złamania kilku podstawowych reguł i wartości, na których próbowano dotychczas kształtować UE. Miernikiem sukcesu unijnej polityki migracyjnej nie może być jedynie spadająca liczba migrujących do Europy, zwłaszcza jeśli UE chce pełnić w przyszłości rolę globalnego gracza na arenie międzynarodowej, również w dziedzinie migracji.

Instytucje unijne zdają sobie sprawę z trudności kształtowania spójnej i harmonijnej polityki migracyjnej. KE w raporcie z prac nad nowym paktem migracyjnym odnotowała:

(...) nadal jednak dochodzi do przypadków utraty życia na morzu, a rozwiązania doraźne zdecydowanie nie wystarczają. Nadal istnieje ryzyko dodatkowej presji migracyjnej, wynikającej zarówno z krótkoterminowej niestabilności, jak i z długoterminowych tendencji, takich jak trendy demograficzne i zmiana klimatu. Wyzwaniem pozostają zapewnienie odpowiednich legalnych dróg migracji i integracja. Powroty, readmisja i reintegracja osób, które nie potrzebują ochrony, również wymagają dalszych działań. Sprawia to, że ukończenie budowy zrównoważonego i trwałego unijnego systemu służącego lepszemu zarządzaniu migracją we wszystkich jej aspektach ma teraz większe znaczenie niż kiedykolwiek wcześniej²¹¹.

Naukowcy z Uniwersytetu w Monachium wysunęli interesującą tezę na temat niesatysfakcjonujących zmian w polityce migracyjnej, proponując reakcję na

²¹¹ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: Sprawozdanie z postępów w realizacji...*, s. 23.

kryzys strefy euro z reakcją na kryzys migracyjny. Stwierdzili oni, że podstawowa różnica w reakcjach państw członkowskich UE w tych dwóch sytuacjach – obu wywołanych w dużej mierze czynnikami zewnętrznymi – wynikała z różnicy w preferencjach dwóch grup państw. W przypadku pierwszego kryzysu mieliśmy do czynienia z podziałem na państwa-kredytobiorców i państwa-kredytodawców. Poszukiwanie wspólnego rozwiązania było motywowane zabezpieczeniem wspólnego dobra, jakim było dalsze istnienie strefy euro oraz zachowanie płynności finansowej, chociaż obie strony dążyły do ukierunkowania zmian w tę stronę, która byłaby dla nich bardziej korzystna. W przypadku kryzysu migracyjnego preferencje państw były asymetryczne, a dodatkowa trudność tkwiła w niemożności zdefiniowania, co w tej sytuacji jest „wspólnym dobrem” lub też jakiego „wspólnego zła” można się spodziewać. Państwa mniej dotknięte tym kryzysem były zadowolone ze *status quo* – nie widziały dla siebie korzyści w walce o wspólną i sprawiedliwą reakcję na sytuację kryzysową, podczas gdy państwa najbardziej narażone na skutki kryzysu dążyły do wprowadzenia reform. W przeciwieństwie do kryzysu strefy euro państwa będące w lepszej sytuacji nie widziały potrzeby zaangażowania się w pomoc państwom znajdującym się w sytuacji gorszej²¹².

Pierwszym krokiem do formułowania nowej polityki migracyjnej UE może być zatem przekonanie państw członkowskich do wagi migracji jako potencjalnego i przyszłościowego „wspólnego dobra”. W zglobalizowanej rzeczywistości oraz w obliczu rosnącej populacji na świecie nie ma odwrotu od intensyfikacji ruchów migracyjnych. Migracje nie mogą być już dłużej „traktowane jako stan wyjątkowy, który osiągnie nasycenie, a następnie absorpcja migracyjna powróci do stanu równowagi”²¹³. Niestety, nowy pakt w sprawie migracji i azylu nie kładzie zbyt dużego nacisku na tę kwestię.

Należy pamiętać, że zaproponowany we wrześniu 2020 r. nowy pakt jest jedynie wstępem do dalszych negocjacji nad kształtem unijnej polityki w obszarze migracji i azylu. Będą się one toczyć przez kolejne miesiące, a może nawet lata, stanowiąc dla Wspólnoty świetną okazję, aby odejść od licznych polityk przygotowanych *ad hoc* i szansę wypracowania długofalowej strategii migracyjnej. Uwzględniając omówione problemy polityki migracyjnej i azylowej UE, które z całą mocą uwidocznił kryzys migracyjny, przy kształtowaniu nowej agendy w tym zakresie należy wziąć pod uwagę kilka elementów:

²¹² F. Biermann, N. Guérin, S. Jagdhuber, B. Rittberger, M. Weiss, *Political (non-)reform in the euro crisis and the refugee crisis: a liberal intergovernmentalist explanation*, „Journal of European Public Policy” 2019, nr 26 (2), s. 248.

²¹³ H. Tendra-Właszczuk, *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu Zjednoczonej Europy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 3, s. 15.

- Osiągnięcie skutecznej polityki azylowej okazało się trudne z jednej strony ze względu na opór niektórych państw członkowskich przed „automatycznym” i ustalonym odgórnie sposobem jej realizowania, z drugiej zaś – z uwagi na nieumiejętność egzekwowania przyjętych postanowień i paraliż propozycji ustawodawczych KE. Niepowodzenia w dążeniu do pełnej harmonizacji polityki migracyjnej, zwłaszcza azylowej, można zrekompensować np. szerszym wachlarzem minimalnych standardów i dobrych praktyk proponowanych przez UE oraz większą konsekwencją w ich wdrażaniu lub też przeciwnie: uelastycznieniem realizacji zasady solidarności w tym obszarze. Przebieg dyskusji na forum unijnym wskazuje coraz częściej na tendencję do akceptowania tego drugiego rozwiązania.
- W obliczu rosnącego niezadowolenia społeczeństw państw Europy Południowej ze sposobu funkcjonowania UE (np. we Włoszech jedynie 30% poparcia na początku 2020 r.²¹⁴), należy się skupić na zmniejszeniu presji migracyjnej w tych państwach. Konieczna może się okazać reorganizacja systemu *hotspotów*, których działanie obciąża państwa najbardziej narażone na migracje, a równocześnie jest powodem rosnącej krytyki ze strony organizacji humanitarnych i pomocowych. Kwestia ta może się okazać problematyczna, zważywszy na nacisk wielu państw członkowskich UE na to, aby czynności związane z weryfikacją osób zmierzających do Europy odbywały się właśnie na zewnętrznej granicy UE.
- Problemem polityki migracyjnej UE okazała się także złożoność unijnego *acqui*. Wątpliwy był wpływ tak rozbudowanych podstaw prawnych na ujednoczenie zasad przyjęcia migrantów i azylantów, zwłaszcza przy słabnącej skuteczności egzekwowania przepisów unijnych. Kryzys migracyjny podał w wątpliwość założenia stojące za WESA, zwłaszcza zaś za rozporządzeniami dublińskimi. Konieczna może się okazać ich całkowita zmiana, a także większa koncentracja uwagi na pierwotnych przyczynach uchodźstwa.
- Szukanie innowacyjnych rozwiązań w zakresie migracji globalnych może obejmować także zaangażowanie się UE w dyskusję na temat redefinicji pojęcia uchodźcy. Taka dyskusja jest konieczna, gdyż zaproponowana niemal 70 lat temu koncepcja ukuta na potrzeby konwencji genewskiej nie odpowiada już realiom współczesnego świata. Teraz powodem ucieczki z kraju pochodzenia są nie tylko prześladowania polityczne, ale coraz częściej obawa o życie i zdrowie powodowana warunkami środowiska naturalnego, głodem czy fatalną sytuacją ekonomiczną.

²¹⁴ „Źródło strat dla naszego kraju” Znaczny spadek poparcia dla Unii Europejskiej we Włoszech, Polskie Radio 24 07.04.2020, <https://polskieradio24.pl/5/1223/Artykul/2488464,Zrodlo-strat-dla-naszego-kraju-Znaczny-spadek-poparcia-dla-Unii-Europejskiej-we-Wloszech>, dostęp: 17.04.2020.

- Choć kryzys migracyjny skoncentrował uwagę opinii publicznej na kwestii azylu, w procesie kształtowania nowej polityki migracyjnej państwa członkowskie i instytucje UE powinny dostrzec rolę migrantów ekonomicznych. W dłuższej perspektywie – wobec starzenia się europejskich społeczeństw – mogą oni zasilić unijny rynek pracy, a jednocześnie przyczynić się do budowania konkurencyjnej gospodarki. Choć UE nie ma kompetencji do ustalania odgórnych limitów dla tego typu migracji, może ona przygotować listę preferowanych państw pochodzenia migrantów czy też profilu najbardziej pożądanej migracji, a także zabezpieczyć stosowne środki dla realizacji takiego projektu.
- Należy ponownie przyrzeć się regułom, na jakich opiera się „Kodeks graniczny strefy Schengen”. Liczba przypadków sięgania po tymczasowe wprowadzanie kontroli na wewnętrznych granicach stale rośnie (kryzys migracyjny, zagrożenie terrorystyczne, ostatnio także pandemia COVID-19). Warto byłoby sformułować precyzyjne kryteria wprowadzania kontroli na granicach wewnętrznych oraz sposoby ich weryfikacji. Niewykluczone, że będzie się to wiązać z koniecznością refleksji nad rozumieniem pojęcia granic we współczesnej Europie. Warto pamiętać, że pierwotnym celem strefy Schengen było umożliwienie swobodnego przepływu osób, towarów i usług – nie była ona zaprojektowana z myślą o migracji na dużą skalę z krajów trzecich, a tym bardziej z myślą o realizacji celów humanitarnych.
- Dotychczasowa strategia współpracy z państwami trzecimi w zakresie migracji powinna zostać gruntownie przebudowana. Skuteczność i implementacja poszczególnych partnerstw na rzecz mobilności nie są regularnie weryfikowane, mimo że niejednokrotnie łączą się one z przekazywaniem dużych środków pieniężnych na cele humanitarne i rozwojowe. Niektóre typy kooperacji UE z państwami trzecimi są motywowane osiągnięciem wymiernych korzyści (np. redukcji presji migracyjnej) w zamian za przekazywanie środków finansowych, inne zaś prowokują do oskarżeń o neokolonializm. Zapowiedź zmian w tym obszarze realizacji polityki migracyjnej znalazła się w nowym pakcie migracyjnym – należy oczekiwać kolejnych propozycji ze strony instytucji UE, a także Wysokiego Przedstawiciela Unii do Spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa.
- Warto odnotować dość niewielkie zainteresowanie nawiązaniem przez UE współpracy z państwami wdrażającymi odmienne polityki migracyjne – Kanadą, Australią czy państwami azjatyckimi, choć wymiana doświadczeń i dobrych praktyk mogłaby przynieść korzyść obu stronom. Podczas zawierania kolejnych porozumień o współpracy w obszarze migracji należy dążyć do implementacji jak najbardziej skutecznego i przyszłościowego podejścia do tej problematyki. UE powinna rozważyć oferowanie bardziej atrakcyjnej-

go wachlarza środków zachęcających państwa trzecie do współpracy, a następnie skutecznego ich wdrażania. Z drugiej zaś strony konieczne może się okazać większe zaangażowanie w procesy pokojowe na świecie, chociażby w roli arbitra lub negocjatora, co wymagałoby jednak ponownego przyjrzenia się koncepcji i realizacji polityki zagranicznej UE.

- UE powinna opracować długofalową strategię działalności na Morzu Śródziemnym. W ostatnim dziesięcioleciu następowało stopniowe odchodzenie od operacji poszukiwania łodzi z migrantami („Mare Nostrum”), w kierunku najpierw biernego monitorowania linii brzegowej („Tryton”), aż po akcje skoncentrowane na walce z przemytem ludzi („Sophia”). Dane UNHCR i IOM wskazują, że nie przyczynia się to do poprawy sytuacji migrujących – podróże stają się coraz mniej bezpieczne. Z kolei przemytnicy, których działalność wskazuje na nieustanny popyt na ich usługi, dostosowują swój model biznesowy do istniejącej sytuacji, kierując łodzie na pełne morze²¹⁵. Alternatywą dla podróży morskiej może być rozpoczęcie procedury aplikacji o ochronę międzynarodową u osób przebywających jeszcze poza strefą Schengen²¹⁶. To z kolei wymaga zacieśnienia i koordynacji współpracy z państwami wysyłającymi, w tym też tymi ogarniętymi wojną lub niepokojami społecznymi.
- Proponując powstanie Instrumentu Sąsiedztwa, Rozwoju i Współpracy Międzynarodowej, obejmującego zewnętrzne aspekty polityki migracyjnej, KE podniosła kolejny ważny problem – złożoność i kompleksowość funduszy europejskich. Należy przyrzeć się temu, w jaki sposób można usprawnić finansowanie różnych aspektów migracji oraz wyeliminować ryzyko nakładania się funduszy.
- Coraz częściej pojawia się alternatywna sugestia – całkowitego odejścia od formalnych regulacji w polityce migracyjnej i azylowej oraz oddawania tej problematyki w ręce organizacji pozarządowych lub państw²¹⁷. Wymagałoby to redefinicji zasady solidarności lub całkowitej rezygnacji z niej w obszarze migracji i azylu poprzez zmianę traktatu. Zanim UE w pełni przyjęła i zaimplementowała zmiany zaproponowane przez traktat z Lizbony, kryzys migracyjny osiągnął już punkt kulminacyjny, dowodząc, że jego przepisy nie uwzględniły skali problemu, z jakim musiały mierzyć się państwa członkowskie.

²¹⁵ Zob. m.in. A. Gruszczak, *European borders...*, s. 40.

²¹⁶ A. Dimitriadi, *op. cit.*, s. 9-10.

²¹⁷ Zob. m.in. M. Pachocka, *Looking beyond the current migration and refugee crises in Europe: a common policy of the EU and the outlook for the future – in search of solutions*, w: European Commission, *Jean Monnet Seminar 2016*, Luxembourg 2017, s. 73-84.

- Zarówno sytuacja kryzysowa związana z masowym napływem imigrantów, jak i ta wywołana niedawno pandemią COVID-19 uwidoczniły trudność szybkiego i skutecznego stosowania rozwiązań unijnych. UE powinna jak najszybciej wypracować mechanizm reagowania w sytuacjach kryzysowych.
- Palącym problemem towarzyszącym unijnej polityce migracyjnej jest także zaostrenie debaty publicznej na ten temat oraz rosnąca wrogość wobec migrantów w społeczeństwach europejskich. Jak zauważył premier Włoch Giuseppe Conte: „Migracja nie może być dłużej motywem antyunijnej propagandy”²¹⁸. Instytucje UE mogą wpłynąć na zahamowanie tych negatywnych tendencji, m.in. poprzez dążenie do zakończenia sporów o kształt przyszłej polityki migracyjnej UE lub promowanie dobrych praktyk w obszarze migracji i integracji. Pomóc może też stała troska o przestrzeganie wartości, na których zbudowana została Wspólnota, a którym przeczą zachowania ksenofobiczne czy wykorzystywanie lęku przed migracją w walce politycznej.

²¹⁸ F. Al Yafai, *The EU's new migration policy is a gift to the far-right*, Euractiv 04.10.2019, <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/opinion/the-eus-new-migration-policy-is-a-gift-to-the-far-right/>, dostęp: 18.04.2020.

IZ Policy Papers

W serii ukazały się:

- Nr 1(I)** Historia i pamięć: masowe przesiedlenia 1939-1945-1949
History and Memory: mass expulsions and transfers 1939-1945-1949
Geschichte und Erinnerung: Zwangsaussiedlung und Flucht 1939-1945-1949
- Nr 2 (I)** Odradzanie się społeczeństwa obywatelskiego. Rozwój polskiego trzeciego sektora w latach 1989-2008
Revival of the civil society. Development of the third sector in Poland 1989-2008
Wiederbelebung der Zivilgesellschaft. Der dritte Sektor in Polen 1989-2008
- Nr 3(I)** Międzynarodowa solidarność. Operacje pokojowe ONZ -NATO -UE
International solidarity. UN, NATO and EU peace operations
Internationale Solidarität. Die Friedensoperationen der UN, NATO und EU
- Nr 4(I)** Polska i Niemcy w Unii Europejskiej (2004-2009). Główne problemy i wyzwania
- Nr 5(I)** Przyszłość NATO – trudne decyzje
- Nr 6(I)** Mocarstwowe aspiracje Niemiec w Europie XXI wieku: realia i perspektywy (Raport z badań)
- Nr 7(I)** Stany Zjednoczone wobec kryzysów regionalnych – aspekt transatlantycki
- Nr 8(I)** Dynamika niemieckiej opinii publicznej. Wizerunek Polski i Polaków w Niemczech
- Nr 9(I)** Dynamika niemieckiej opinii publicznej. Pozycja partii politycznych na podstawie sondaży i wyników wyborów do parlamentów krajowych (2011-2012)
- Nr 10(I)** Europa w strategii Baracka Obamy (2009-2012)
- Nr 11(I)** Polityka polonijna w ocenie jej wykonawców i adresatów
- Nr 12(I)** Polacy i Niemcy wobec przyszłości Unii Europejskiej. Aspekty gospodarcze
- Nr 13(I)** Polityki pamięci i dyskursy pamięci w 100-lecie wybuchu I wojny światowej
- Nr 14(I)** Niemiecki system kształcenia obywatelskiego. Wnioski dla Polski
- Nr 15(I)** Tendencje w wykorzystaniu czasu pracy w państwach wysoko rozwiniętych na początku XXI wieku
- Nr 16** Outward FDI Policies in Visegrad Countries. Final Report
- Nr 17(I)** Bilans 25 lat Traktatu między Rzeczpospolitą Polską a Republiką Federalną Niemiec o dobrym sąsiedztwie i przyjaznej współpracy z dnia 17 czerwca 1991 r.

IZ Policy Papers

W serii ukazały się:

- Nr 18(I)** Przemiany Unii Europejskiej, rola Niemiec i implikacje dla stosunków polsko-niemieckich. Trzy scenariusze
- Nr 19(I)** Obama i Merkel – budowanie partnerstwa. Relacje amerykańsko-niemieckie (2009-2016)
Obama and Merkel – Building a Partnership. German-American Relations (2009-2016). A Polish View
- Nr 20(I)** Prezydentura Trumpa i układ transatlantycki
Trump Presidency and Transatlantic Relations
- Nr 21(II)** Ethnische Ökonomie – eine Fallstudie über in Berlin lebende Polen
- Nr 22(I)** Reparacje i odszkodowania w stosunkach między Polską a RFN (zarys historyczny)
Reparations and damages in Polish-German relations (Historical overview)
Reparationen und Entschädigungen in den Beziehungen zwischen Polen und der Bundesrepublik Deutschland (ein historischer Überblick)
- Nr 23(I)** O postrzeganiu przez Niemców polskiej historii. Trzy wywiady
Über die Wahrnehmung der polnischen Geschichte durch die Deutschen.
Drei Interviews
- Nr 24(I)** Aktywność Niemiec na arenie międzynarodowej w 2017 r.
- Nr 25** Working time in the economy of OECD countries at the beginning of the 21st century
- Nr 26 (I)** Raporty Służb Naukowych Bundestagu w sprawie reparacji wojennych dla Polski i odszkodowań dla polskich obywateli
- Nr 27(I)** Nowa debata w Polsce o reparacjach
Die neue Reparationsdebatte in Polen
- Nr 28 (I)** Prezydentura Trumpa i kryzys w stosunkach amerykańsko-niemieckich
- Nr 29 (I)** Aktywność Niemiec na arenie międzynarodowej w 2018 r. – wybrane aspekty
- Nr 30 (I)** Wybrane aspekty prawne niezawisłości władzy sądowniczej w RFN/ Selected Legal Aspects of Judicial Independence in the Federal Republic of Germany
- Nr 31 (I)** Wybory do Parlamentu Europejskiego 2019 - programy partii w Niemczech, Francji i Austrii
- Nr 32 (I)** Wybory w Niemczech w 2019 r. - próba bilansu
- Nr 33 (I)** Niemiecki dług reparacyjny po drugiej wojnie światowej.
Podsumowanie badań/ Die deutsche Reparationsschuld nach dem Zweiten Weltkrieg. Eine Forschungsbilanz