

dr Helena Wyligąła  
Wydział Nauk Społecznych i Dziennikarstwa  
Dolnośląska Szkoła Wyższa  
helena.wyligala@dsw.edu.pl

## STRATEGICZNY ROZWÓJ NARZĘDZI POLITYKI MIGRACYJNEJ UE W OBLICZU KRYZYSU MIGRACYJNEGO

## STRATEGIC DEVELOPMENT OF INSTRUMENTS OF EU MIGRATION POLICY IN THE FACE OF MIGRATION CRISIS

**Streszczenie:** Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie ewolucji instrumentów polityki migracyjnej UE po 1999 r. i na tej podstawie dokonanie analizy jej skuteczności i estymacji kierunków rozwoju w obliczu kryzysu migracyjnego z 2015 r. Metodologia zastosowana w pracy obejmuje przede wszystkim krytyczną analizę materiałów źródłowych oraz analizę instytucjonalną ujętą w ramy chronologiczne. Dzięki syntezie informacji z dokumentów strategicznych i danych statystycznych możliwe było przedstawienie całościowego zasobu narzędzi polityki migracyjnej Unii Europejskiej. Postępująca instytucjonalizacja i mnogość nowych instrumentów powinny prowadzić do profesjonalizacji zarządzania procesami migracyjnymi w państwach członkowskich i samej UE, lecz mimo to zasób ten okazał się niewystarczający do opanowania kryzysu migracyjnego. Problemy praktycznego wdrażania przepisów w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości stały się zaś wyraźnym zwiastunem niestabilności przyjętych rozwiązań, a tym samym problemów w polityce migracyjnej UE. W obliczu dalszego rozwoju napiętej sytuacji migracyjnej wyłaniają się trzy możliwe scenariusze rozwoju polityki migracyjnej: zacieśnienie integracji w celu osiągnięcia skuteczności starych i nowo wprowadzonych narzędzi polityki, rozpad więzi w obliczu partykularnych interesów państw i nacisku ich opinii publicznej, a także zróżnicowanie zaangażowania państw członkowskich w proces integracji.

**Słowa kluczowe:** migracje, polityka migracyjna UE, kryzys migracyjny, zarządzanie migracjami, „Agenda dla migracji”, obszar WBS, Unia Europejska.

**Summary:** The purpose of this article is to present the evolution of instruments of the EU migration policy after 1999 and, on this basis, to analyse its effectiveness and estimation of development directions in the face of migration crisis from 2015. The methodology used in the paper includes mainly a critical analysis of source materials and an institutional analysis within the chronological framework. Thanks to the synthesis of information from the EU strategic documents and statistical data it was possible to collect the overall resources of migration policy instruments of the European Union. The progressive institutionalization and new instruments should lead to the professionalization of the management of migration processes in the Member States and the very EU, but despite this, the resources have proved to be insufficient to deal with the migration crisis. Problems of practical implementation of the law in the Area of Freedom, Security and Justice have exposed the instability of the adopted solutions in the EU

migration policy. In the face of further development of the tense migration situation three possible scenarios for the development of migration policy emerge: closer integration in order to achieve the effectiveness of old and newly introduced policy tools, the disintegration of ties in the face of vested interests of the Member States and the pressure of their public opinion, as well as the diversification of the involvement of Member States in the process of the European integration.

**Keywords:** migration, EU migration policy, migration crisis, migration management, „Agenda for Migration”, the Area of FSJ (AFSJ), European Union.

## Wstęp: kryzys migracyjny

Promowanie rozwiązań pokojowych w rejonach konfliktów na Bliskim Wschodzie i w Afryce, wysyłanie tam misji stabilizacyjnych cywilnych i wojskowych oraz wyciszenie sporów kanałami dyplomatycznymi czy też zawieranie koalicji z innymi państwami świata okazało się niewystarczające, by zapobiec fali migracyjnej, z którą Unia Europejska miała do czynienia w 2015 r. Bliskość geograficzna i wysoki poziom rozwoju powoduje, że Unia – jako globalny gracz polityki międzynarodowej – jest bardziej niż Stany Zjednoczone, Kanada czy Rosja, narażona na społeczne konsekwencje sporów między państwowych i konfliktów wewnętrznych w niestabilnych krajach. Uchodźcy z Syrii, Iraku, Erytrei, Afganistanu, Nigerii i Gwinei, ale także migranci zarobkowi z Kosowa, Albanii i Macedonii stanowili ponad 1,8 milionową „armię”, z naporem której w 2015 r. nie poradziła sobie Wspólnota. Nieskuteczna „obrona” granic zewnętrznych przez zagrożeniem niemilitarnym, zarządzanie sytuacją kryzysową, powodujące erozję istotnych dla Unii wartości, takich jak solidarność i swoboda przepływu osób. Oportunizm w zakresie zwalczania źródła migracji – włączanie Rosji w walkę z Państwem Islamskim przy jednoczesnej grze politycznej w sprawie Ukrainy lub proponowanie uznania Turcji za tzw. bezpieczny kraj trzeciej („Rzeczpospolita”, 2015)<sup>1</sup>, są tylko skromnym katalogiem poważnych problemów, z którymi musiała zmierzyć się Unia w następstwie masowych migracji.

Dane statystyczne udostępnione przez Frontex pokazują, że UE ma do czynienia z poważnym kryzysem. Największy napływ migrantów w 2015 r. odnotowany został na południowo-wschodnich granicach Unii, na szlaku zachodniobałkańskim – przez Bałkany na Węgry oraz wschodniośroziemnomorskim – przez Turcję do Grecji, gdzie łącznie zarejestrowano prawie 1,6 miliona nielegalnych przekroczeń granicy UE. Najczęściej próby przedostania się do Unii odnotowywano wśród Syryjczyków, Afgańczyków i Irakijczyków. Dodatkowo silny strumień napływu imigrantów wiedzie z Afryki i Bliskiego Wschodu do Włoch, gdzie odnotowano w omawianym okresie ponad 150 tysięcy przekroczeń granicy, głównie przez ludność z Erytrei, Nigerii i innych krajów subsaharyjskich.

<sup>1</sup> W UE kilkanaście państw posiada krajowe wykazy bezpiecznych krajów trzecich. Do tej pory tylko Bułgaria uznała Turcję za bezpieczny kraj trzeciej w swoim wykazie, zob.: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2\\_eu\\_safe\\_countries\\_of\\_origin\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_pl.pdf).

Tabela 1. Liczba zarejestrowanych nielegalnych przekroczeń granicy UE na głównych szlakach migracyjnych w latach 2008-2016

Szlak migracyjny / Liczba przekroczeń	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	I-VIII.2016
Zachodniobałkański – z Bałkanów na Węgry	b.d.	3 090	2 370	4 650	6 390	19 950	43 360	764 038 (1. Inne, 2. SY, 3. AF)	121 712 (1. Inne 102 tys., 2. AF 7 tys., 3. PK 3,5 tys.)
Wschodniopółnocny – z Turcji do Grecji	52 300	40 000	55 700	57 000	37 200	24 800	50 830	885 386 (1. SY, 2. AF, 3. IQ)	172 982 (1. SY 81 tys., 2. AF 42 tys., 3. IQ 26,5 tys.)
Albański – do Grecji	42 000	40 000	35 300	5 300	5 500	8 700	8 840	8 932	3 054
Środkowosródziemnomorski – z Afryki i Bliskiego Wschodu do Włoch	39 800	11 000	4 500	64 300	15 900	40 000	170 760	153 946 (1. ER, 2. NG, 3. Inne subsah.)	127 599 (1. NG 25,7 tys., 2. ER 15 tys., 3. WKS 8653)
Zachodniopółnocny – z Afryki do Hiszpanii	6 500	6 650	5 000	8 450	6 400	6 800	7 840	7 164 (1. SY, 2. GN, 3. DZ)	6 090 (1. GN 1403, 2. WKS 1137, 3. DZ 909)
Zachodnioafrykański – przez Wyspy Kanaryjskie	9 200*	2 250	200	340	170	250	275	874 (1. GN, 2. WKS, 3. GM)	473 (1. WKS 169, 2. GN 147, 3. CM 54)
Wschodni – przez Karpaty do Polski i Słowacji	1 335	1 050	1 050	1 050	1 600	1 300	1 270	1 920 (1. VN, 2. AF, 3. SY)	853 (1. VN 239, 2. AF, 106, 3. UA 92)
	~151 135	104 040	139 420	141 090	73 160	101 800	283 175	~1 822 260	432 763

Oznaczenia państw: Afganistan – AF, Algieria – DZ, Erytrea – ER, Gambia – GM, Gwinea – GN, Irak – IQ, Kamerun – CM, Nigeria – NG, Pakistan – PK, Syria – SY, Ukraina – UA, Wietnam – VN; Wybrzeże Kości Słoniowej – WKS.

\* w roku 2007 szlakiem przez Wyspy Kanaryjskie przybyło do UE 12500 osób, a w 2006 r. aż 31600.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Migratory Routes Map*, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> (15.X.2016).

Wobec tak dużego napływu imigrantów zadać należy pytanie czy Unia Europejska posiada instrumenty o charakterze politycznym i finansowym, które mogą przyczynić się do opanowania długotrwałej sytuacji kryzysowej? Czy przepisy rozwijane na podstawie Kodeksu Granicznego Schengen i innych dokumentów w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości są wystarczające, by zapewnić bezpieczeństwo na granicach i w samej UE? Czy polityka migracyjna Unii, będąca konglomeratem polityk szczegółowych<sup>2</sup>, odpowiada na zapotrzebowanie związane z masowym napływem uchodźców, azylantów i migrantów ekonomicznych? Poszukiwanie odpowiedzi na tak postawione pytania zawiera się w analizie najważniejszych instrumentów różnych obszarów polityki migracyjnej Unii Europejskiej. Należy ją rozumieć jako działanie regulacyjne i kontrolne instytucji unijnych oraz państw członkowskich w zakresie procesów przemieszczania się ludności poprzez granice państwowe, w tym granicę zewnętrzną UE i jej terytorium, skierowane do obywateli UE i obywateli innych państw (Lesińska, 2009, s. 466–467). Celem artykułu jest zatem całościowe przedstawienie zasobu narzędzi polityki migracyjnej, będących w dyspozycji Unii Europejskiej oraz skuteczności zarządzania procesami migracyjnymi w warunkach masowych migracji.

## Strukturalny rozwój polityki migracyjnej

W dotychczasowym rozwoju instrumentarium Unii wobec procesów migracyjnych wyróżnić można kilka etapów. Podejście humanitarne wyraźnie zaznaczało się w początkowej fazie funkcjonowania Wspólnot Europejskich i miało ścisły związek z rozwojem współpracy gospodarczej. Oznaczało ono przyjęcie przez państwa członkowskie regulacji dotyczących przepływu pracowników w celu podjęcia pracy w krajach Wspólnoty oraz realizację prawa migrantów do łączenia z rodzinami. Napływ imigrantów podlegał wyłącznie regulacjom wewnątrzpaństwowym. Wraz z kryzysem paliwowym na początku lat 70. XX wieku polityka państw EWG wobec imigrantów zaostrzyła się. A. Weinar zwraca uwagę na stopniowo narastający od tego momentu proces sekurytyzacji polityki migracyjnej państw członkowskich (Weinar, 2006, s. 71–783). W fazie tej zaostrzono wprawdzie kontrolę napływu imigrantów na wspólnotowy rynek pracy, jednakże wiele państw prowadziło nierestrykcyjną politykę azylową, skierowaną na przyjęcie uchodźców z Europy Środkowo-Wschodniej, Afganistanu i innych regionów objętych konfliktami. Dużą rolę odgrywały w tym procesie Republika Federalna Niemiec, Wielka Brytania, Włochy i Szwecja, które stały się głównymi docelowymi państwami napływu azylantów. Państwa z przeszłością kolonialną: Francja i Wielka Brytania otwarte były przede wszystkim na imigrantów ze swoich byłych kolonii.

<sup>2</sup> Polityka zarządzania granicami UE, polityka wizowa, polityka azylowa, polityka imigracyjna wobec legalnych migrantów (zasady i dokumenty pobytu, dostęp do rynku pracy), zwalczanie nielegalnej imigracji, działania zewnętrzne wobec państw pochodzenia i tranzytu migrantów. Polityka migracyjna Unii Europejskiej nie obejmuje narzędzi w zakresie polityki integracyjnej.

<sup>3</sup> Sekurytyzacja oznacza włączenie zagadnień migracyjnych do katalogu zagrożeń bezpieczeństwa państwa i rozpatrywanie ich przez pryzmat potencjalnych niebezpieczeństw dla porządku publicznego, w tym społeczeństw przyjmujących.

Należy wyraźnie podkreślić, iż pierwsze wspólne działania polityczne, stanowiące podwaliny pod przyszłą unijną politykę migracyjną, podjęte zostały przez niektóre państwa w połowie lat 70. poza strukturą Wspólnot. Zainicjowane w 1975 r. spotkania ministrów spraw wewnętrznych w ramach grupy TREVI zapoczątkowały kooperację państw w zakresie zwalczania terroryzmu, radykalizmu, ekstremizmu i przemocy międzynarodowej. Równolegle państwa Beneluxu oraz kraje skandynawskie rozwijały w ramach swoich regionów wspólną politykę paszportową oraz realizowały ideę wspólnej przestrzeni wewnętrznej i wzmocnionej ochrony granic zewnętrznych. Koncepty te zaimplementowały do praktyki politycznej Francja i RFN w 1984 r. Zawarty w 1985 r. Układ z Schengen wraz z Konwencją Wykonawczą z 1990 r. oraz Konwencją Dublińską z 1990 r.<sup>4</sup> (Konwencja Dublińska, 1990) ukonstytuowały strukturę przyszłej unijnej polityki migracyjnej. Wraz ze zbieraniem doświadczenia rozbudowywane były regulacje odnoszące się do wzmocnienia kontroli granic zewnętrznych i stałego pogłębienia bezpieczeństwa wewnętrznego państw – sygnatariuszy Układu z Schengen – w związku z wprowadzeniem swobody poruszania się po wspólnym obszarze schengenowskim. Składowymi, niezbędnymi do realizacji idei rozwoju gospodarczego poprzez mobilność i swobodę przepływu osób oraz towarów stały się: polityka w zakresie legalnego napływu imigrantów, polityka azyłowa, zwalczanie nielegalnej imigracji, polityka wizowa, polityka ochrony granic, a także współpraca policyjna i wymiana informacji. Te szczegółowe polityki stały się kluczowymi elementami kształtującej się nieformalnie, bez umocowania traktatowego, polityki migracyjnej UE. Składowe te stały się po 1992 r. treścią Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, a więc III filara UE. Współpraca objęta międzyrządową metodą podejmowania decyzji, wymagającą ratyfikowania większości porozumień i konwencji, z tego powodu nie rozwijała się tak dynamicznie, jak współpraca państw Układu z Schengen (Jasiński, 2006, s. 96–97).

Przypadająca na pierwszą połowę lat 90. XX wieku faza instytucjonalnego kształtowania się współpracy w sprawach wewnętrznych UE oznaczała próby stosowania w praktyce metody wyznaczania państw członkowskich odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków azyłowych, czemu sprzyjać miało stosowanie Konwencji Dublińskiej i jej kolejne modyfikacje (Dublin III, 2014)<sup>5</sup>. Polityczne zaangażowanie państw Europy Zachodniej w transformację systemową w Europie Środkowej i rozwiązywanie konfliktów w części Południowo-Wschodniej pozwoliło na stworzenie naturalnego, geograficznego buforu pomiędzy Unią a źródłami napływu uchodźców. Uznanie większości państw byłego bloku wschodniego za „bezpieczne” gwarantowało potencjalnym azyłantom realizację ich praw i ochronę poza terenem Wspólnoty. Odsuwało problem nielegalnej imigracji oraz prowadzenia kosztownej polityki azyłowej poza granice Unii. Stabilizacja sytuacji geopolitycznej w Europie, dyskusja w łonie Wspólnot na temat strategii wobec migrantów oraz włączenie w okresie 1997–1999 dorobku prawnego układu

<sup>4</sup> Konwencja Dublińska z 1990 r. określała kolejność i odpowiedzialność państw za rozpatrywanie wniosku o azyl, weszła w życie w 1997 r. i podlegała późniejszym zmianom.

<sup>5</sup> Modyfikacje *Konwencji Dublińskiej* w postaci nowo obowiązujących rozporządzeń – Dublin II z 2003 r. oraz Dublin III, które obowiązują od 1 stycznia 2014 r.

z Schengen do *acquis* unijnego spowodowało wejście państw Unii w fazę zarządzania migracjami. Zakłada ono całościowe i zintegrowane podejście do procesów migracyjnych, obejmujące nie tylko kwestie przemieszczania się ludzi, ale także ich skutki społeczne, gospodarcze i polityczne (Lesińska, 2009, s. 467). Wykryształowane w ten sposób technokratyczno-instytucjonalne podejście do zarządzania migracjami oznaczało, iż „bezoosobowe” zarządzanie zjawiskiem miało przyczynić się do stopniowego uwspółnotowania mechanizmów stosowanych w praktyce politycznej państw członkowskich, przede wszystkim członków systemu schengenowskiego.

## Rozwój instrumentarium w zakresie zarządzania migracjami

Kluczowe znaczenie dla rozwoju instrumentarium kształtującej się ciągle polityki migracyjnej Unii Europejskiej miało przyjęcie dokumentów strategicznych odnoszących się do ukonstytuowanej w okresie 1997–1999 unijnej Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (dalej: WBS). Równie ważna była zmiana sposobu podejmowania decyzji w zakresie spraw wizowych, imigracyjnych, azylowych oraz ochrony granic, polegająca na przejściu z jednomyślności w ramach metody międzyrządowej w trzecim filarze na system większościowy, w wyniku przeniesienia tych polityk do pierwszego filara UE. W efekcie dziedzina spraw wewnętrznych zaczęła rozwijać się szybciej, co skutkowało wieloma wspólnotowymi regulacjami i bliższą, bardziej otwartą kooperacją państw członkowskich.

Przyjęty w październiku 1999 r. *Program z Tampere* zainicjował rozwój wielu projektów, tzw. „kamieni milowych”, konstytuujących obszar WBS. Jego celem było doprowadzenie do osiągnięcia spójności w UE poprzez ustanowienie podstaw wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej, harmonizację kontroli granicznych, ściślejszą współpracę policyjną i wzajemne uznawanie orzeczeń sądowych. W zakresie migracji promowano wszechstronne podejście do zjawiska, poczynawszy od poszanowania praw człowieka, przez walkę z ubóstwem, współpracę z państwami pochodzenia i tranzytu imigrantów, kończąc na projektach demokratyzacji i zapobieganiu konfliktom. Ważnym i długofalowym zadaniem stało się utworzenie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA), który pozwalałby rozstrzygnąć odpowiedzialność państw za rozpatrzenie wniosku azylowego, i w którego ramach ustanowione byłyby wspólne standardy procedur przyznawania azylu oraz wspólne minimalne warunki recepcji potencjalnych azylantów. Narzędziem kluczowym dla działania WESA stać się miał system informacyjny EURODAC, rejestrujący odciski palców osób starających się o azyl i zawierający informacje m.in. o państwie pochodzenia i miejscu złożenia wniosku o azyl<sup>6</sup>. Fundamentem wspólnie ustanawianych procedur i standardów była Konwencja Genewska z 1951 r. w sprawie statusu uchodźców oraz zasada *non-refoulement*. Podjęto działania w kierunku ujednoczenia statusu uchodźcy w państwach członkowskich, tak by status ten przyznany w jednym kraju obowiązywał na terenie całej UE. Zadaniem zleconym Radzie UE przez Radę Europejską było także opracowanie zasad solidarnego udzielania przez państwa Unii ochrony tymczasowej w sytuacjach masowego napływu migrantów

<sup>6</sup> Eurodac powstał na mocy rozporządzenia Rady UE nr 2752 z 2000 r. i funkcjonuje od 2003 r.

i określenie formuły jej finansowania (Borawska-Kędzierska, Strąk, 2011, s. 11). W zakresie legalnej imigracji podkreślano konieczność równego traktowania cudzoziemców i ich integracji ze społeczeństwem przyjmującym, zwalczanie rasizmu i ksenofobii.

**Tabela 2.** Zestawienie głównych narzędzi polityki migracyjnej w świetle Programu z Tampere na lata 1999-2004

Cele	Narzędzia i planowane działania
1	2
Partnerstwo z krajami pochodzenia	– działania wszechstronne, w ramach różnych polityk szczegółowych, np. rozwojowej, bezpieczeństwa, umów gospodarczych
Wspólny Europejski System Azyłowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>– Konwencja Genewska jako standard działań w sprawie uchodźców</li> <li>– współpraca z Wysokim Komisarzem NZ ds. Uchodźców (UNHCR) i międzynarodowymi organizacjami</li> <li>– utrzymanie zasady non-refoulement</li> <li>– wyznaczanie kraju odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl</li> <li>– wspólne standardy procedur azyłowych</li> <li>– wspólne minimalne warunki przyjęcia osób ubiegających się o azyl</li> <li>– zbliżenie standardów krajów czł. w zakresie reguł przyznawania i określania statusu uchodźcy</li> <li>– stworzenie uzupełniających form ochrony międzynarodowej</li> <li>– ustanowienie mechanizmu czasowej ochrony osób wysiedlonych opartego na zasadzie solidarności p. czł.</li> <li>– propozycja utworzenia rezerwy finansowej na pomoc tymczasową w sytuacji masowego napływu uchodźców</li> <li>– zakończenie prac nad systemem Eurodac – narzędziem wykorzystującym biometrikę (odciski palców) do identyfikacji osób ubiegających się o azyl</li> <li>– docelowo: ustanowienie wspólnotowych procedur azyłowych i jednolitego dla całej UE statusu azylanta</li> </ul>
Niedyskryminacyjne traktowanie obywateli państw trzecich	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rozwijanie legalnej imigracji do UE</li> <li>– prowadzenie polityki integracyjnej ukierunkowanej na przyznawanie praw i obowiązków legalnym imigrantom</li> <li>– rozwój środków antidyskryminacyjnych, zwalczanie rasizmu i ksenofobii</li> <li>– współpraca z Europejskim Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii i Radą Europy</li> <li>– opracowanie przez p. czł. własnych programów zwalczania dyskryminacji</li> </ul>
Legalna imigracja do UE	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zbliżanie przepisów p. czł. dot. prawa pobytu i zamieszkania obywateli państw trzecich</li> <li>– poparcie idei przyznawania obywatelstwa UE imigrantom przebywającym w p. czł. dłuższy czas</li> <li>– dokonywanie wspólnych ocen sytuacji gospodarczo-społecznej i demograficznej w UE i w krajach pochodzenia</li> <li>– ocena zdolności p. czł. do przyjęcia określonych liczb imigrantów i ich związków historyczno-kulturowych z krajami pochodzenia imigrantów</li> </ul>
Kontrola masowych ruchów migracyjnych, w tym: <ul style="list-style-type: none"> <li>– zarządzanie granicami</li> <li>– polityka wizowa</li> <li>– zwalczanie nielegalnej imigracji</li> <li>– kooperacja i pomoc techniczna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– generalnie usprawnienie kontroli ruchów migracyjnych</li> <li>– włączenie do współpracy granicznej i szkoleń z dorobku prawnego strefy Schengen państw kandydujących do UE wymiana programów i transfer technologii w ramach kooperacji straży granicznych, zwłaszcza morskich (Memorandum of Understanding między Włochami a Grecją)</li> <li>– przeciwdziałanie fałszowaniu dokumentów</li> <li>– współpraca konsulatów p. czł. w krajach trzecich</li> </ul>

Tabela 2. (cd.)

1	2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– tworzenie unijnych instytucji wizowych</li> <li>– prowadzenie z krajami tranzytu i pochodzenia kampanii informacyjnych dot. legalnej migracji do UE i na temat zagrożeń handlem ludźmi</li> <li>– ustanowienie i przyjęcie do k. 2000 r. przepisów dotyczących kar za przestępstwa związane z handlem ludźmi</li> <li>– przestrzeganie praw ofiar (kobiety i dzieci)</li> <li>– wzmocnienie współpracy z Europolem w zakresie likwidowania zorganizowanych grup przestępczych</li> <li>– promocja dobrowolnych powrotów imigrantów do krajów tranzytu i pochodzenia poprzez pomoc dla tych państw</li> <li>– zawieranie i realizacja umów o readmisji lub włączanie klauzul o readmisji do innych umów Wspólnoty i państw trzecich</li> <li>– zdefiniowanie zasad readmisji w skali międzynarodowej</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Programu z Tampere.

Kontynuacja zadań wynikających z *Programu z Tampere* i nowy plan działań w obszarze WBS na lata 2005-2010 przyjęty został w listopadzie 2004 r. *Program Haski* zakładał wzmocnienie fundamentów współpracy w zakresie funkcjonowania wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych oraz poprawę zdolności UE do osiągania celów założonych w poprzednim programie. Okazało się bowiem, że wdrażanie w życie postulatów z Tampere, np. w zakresie polityki azylowej, wymaga więcej czasu, środków finansowych, a także głębszego porozumienia w łonie UE.

Głównym celem programu było zapewnienie wysokiego poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego obywatelom i państwom unijnym, w tym także bezpieczeństwa na granicach (Gruszczak, Reczkin, 2005, s. 4–5). Odmienne od *Programu z Tampere* agenda haska przyjęta została w warunkach dokonanego latem 2004 r. rozszerzenia Unii o 10 nowych krajów z Europy Środkowo-Wschodniej, jak też w obliczu przyjęcia z końcem października 2004 r. Traktatu Konstytucyjnego<sup>7</sup> oraz ze świadomością wagi zagrożeń terrorystycznych w następstwie zamachów Al-Kaidy z 11 września 1999 r. w Stanach Zjednoczonych, jak też z 11 września 2004 r. w Madrycie. Nie może zatem dziwić fakt, iż *Program Haski* zdecydowanie podkreślał konieczność współpracy policyjnej i innych służb w zakresie zwalczania międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, a zwłaszcza przeciwdziałania terroryzmowi, lepszą ochronę granic i wzajemną pomoc prawną. Ważną częścią *Programu* stały się kwestie ochrony praw podstawowych, uznano bowiem za konieczne stosowanie, promowanie i ochronę przez UE wartości zawartych w Karcie Praw Podstawowych.

Za zintegrowanie kwestii ochrony granic z ruchami migracyjnymi i zwalczaniem przestępczości międzynarodowej odpowiadać miała Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach UE (Frontex), powołana do życia

<sup>7</sup> *Traktat ustanawiający Konstytucję dla Europy* został przyjęty przez państwa członkowskie w październiku 2004 r., jednakże został odrzucony w referendum ogólnokrajowych w Holandii i Francji w 2005 r., przez co zatrzymana została procedura jego ratyfikacji w całej Unii Europejskiej, a traktat nigdy nie wszedł w życie.



w 2004 r. Wraz z rosnącymi potrzebami i naporem imigrantów na południowe granice Unii stopniowo zwiększała się koordynacyjna, techniczna i operacyjna rola Frontexu. Mimo uznania prawa i kompetencji państw w zakresie nadzoru granic zewnętrznych problemem stał się solidarny podział kosztów ich ochrony i kontroli w zależności od położenia geograficznego. W tym celu ustanowiono Fundusz Zarządzania Granicami i Europejski Fundusz na rzecz Powrotów oraz planowano powołać Urząd Specjalnego Przedstawiciela ds. Wspólnej Polityki Readmisji. Działania te miały wspomóc państwa członkowskie w sytuacji nieprzewidzianych okoliczności i zdarzeń migracyjnych, a także w organizacji i finansowaniu wspólnych akcji readmisji nielegalnych imigrantów.

W zakresie zarządzania migracjami w programie postulowano przejście do drugiego etapu budowy wspólnego systemu azylowego współgrającego z pozostałymi systemami informatycznymi – nową generacją SIS II, Systemem Informacji Wizowej (VIS) oraz Eurodac. Jego celem miało być doprowadzenie do przyjęcia dyrektywy w sprawie harmonizacji procedur azylowych stosowanych w państwach członkowskich, ustalenie wspólnej unijnej procedury azylowej oraz jednolitego statusu w ramach ochrony dodatkowej (dla uchodźców i osób z przyznaną ochroną uzupełniającą), a także utworzenie Europejskiego Urzędu Azylowego, który miałby zająć się wsparciem i koordynacją działań. Sprawdzano również, na ile możliwe do wykonania byłoby wspólne rozpatrywanie wniosków azylowych w UE i poza jej terytorium. Powołanie do życia w 2010 r. Europejskiego Urzędu Wsparcia w Dziedzinie Azylu (EASO)<sup>8</sup> podyktowane było nie tylko dotychczasowymi doświadczeniami braku konsensusu politycznego wśród krajów członkowskich, problemem dzielenia kompetencji z Komisją Europejską w zakresie formowania polityki migracyjnej oraz forsowaniem przez kraje partykularnych rozwiązań w Radzie, które w obliczu konieczności jednomyślnego podejmowania decyzji, powodowały impas polityczny (Krystyniak, 2004). W tym sensie *Program Haski* stanowił kontynuację dla realizacji „kamieni milowych” z Tampere, kładąc akcent na zwalczanie terroryzmu i przestępczości międzynarodowej oraz współpracę z państwami trzecimi w zakresie zmniejszenia presji migracyjnej na kraje UE. Ważna była również próba budowy „solidarności i równego podziału odpowiedzialności, w tym jej skutków finansowych, bliższej praktycznej współpracy państw członkowskich w zakresie pomocy technicznej, szkoleń, wymiany informacji, monitorowania terminowego wprowadzania w życie instrumentów politycznych, jak również dalszej harmonizacji przepisów prawnych” (Program Haski, 2009) w dziedzinie azylu, migracji i granic. Całościowe podejście obejmowało rozwój narzędzi zaprezentowanych w tabeli 3.

Spoiwem dla kształtowania wszechstronnej polityki migracyjnej UE było tzw. globalne podejście do migracji. Strategia przyjęta w tym zakresie przez Radę Europejską w 2005 r. (Podejście globalne do kwestii migracji, 2005) była corocznie uzupełniana i rozwijana. W dokumentach unijnych podejście to jest definiowane jako zewnętrzny wymiar polityki migracyjnej oparty na partnerstwie z państwami trzecimi, które obejmuje zarządzanie migracjami poprzez dialog polityczny i praktyczną współpracę wpływającą

---

<sup>8</sup> EASO (European Asylum Support Office) rozpoczął działalność od 1 lutego 2011 r. jako agencja UE z siedzibą w Valletcie na Malcie.

Tabela 3. Zestawienie głównych narzędzi polityki migracyjnej w świetle Programu Haskiego na lata 2005-2009

Cele 1	Narzędzia i planowane działania 2
Partnerstwo z krajami pochodzenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wspieranie legalnej imigracji do UE poprzez program najlepszych praktyk w zakresie procedur przyjmowania imigrantów w zależności od popytu na pracę</li> <li>– ustanawianie partnerstw z państwami trzecimi: krajami i regionami tranzytowymi</li> <li>– włączanie kwestii migracji do krajowych i regionalnych strategii dla istniejących i przyszłych</li> <li>– stosunków UE z państwami trzecimi</li> <li>– pomoc finansowa dla p. czł. na rozpatrywanie wniosków azylowych oraz określenie kategorii obywateli państw trzecich</li> </ul>
Wspólny Europejski System Azylowy (WESA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– stosowanie Konwencji Genewskiej i współpraca z UNHCR</li> <li>– ustanowienie drugiego etapu wdrażania WESA i przyjęcie środków tego etapu do końca 2010 r.</li> <li>– ustalenie wspólnej procedury oceny wniosków o ochronę międzynarodową</li> <li>– uzupełnienie WESA o mechanizm wspólnego rozpatrywania wniosków azylowych w obrębie Unii i poza jej terytorium (zbadanie możliwości, trudności i skutków wprowadzenia)</li> <li>– przyjęcie dyrektywy w sprawie wspólnej procedury azylowej</li> <li>– ustanowienie jednolitego statusu dla udzielonego azylu lub ochrony uzupełniającej</li> <li>– ustanowienie od 2005 r. struktur unijnych wspierających krajowe służby azylowe w celu ułatwienia współpracy, z docelowym ich przekształceniem w Europejski Urząd Wsparcia w Sprawach Azylu</li> <li>– zbieranie informacji na temat krajów pochodzenia w celu określania presji na system azylowy</li> <li>– ustanowienie Europejskiego Funduszu na Rzecz Uchodźców na lata 2005-2010</li> </ul>
Wymiar zewnętrzny spraw azylowych i migracyjnych	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wzmocnienie współpracy w celu zapobiegania przypadkom utraty życia w wyniku migracji</li> <li>– wdrożenie pilotażowych programów ochrony uchodźców poza terenem UE</li> <li>– tworzenie wspólnego programu przesiedleń dla chętnych p. czł.</li> <li>– budowanie i finansowanie zdolności w krajowych systemach azylowych i kontroli granicznej na granicach południowych i wschodnich UE</li> <li>– wykorzystanie nowoutworzonej Europejskiej Polityki Sąsiedztwa i instrumentu partnerstwa do dialogu w sprawach migracji i azylu (m.in. basen Morza Śródziemnego)</li> <li>– ustanowienie skutecznej polityki wydalania i repatriacji na podstawie wspólnych i humanitarnych standardów</li> <li>– rozpoczęcie prac nad minimalnymi standardami procedur powrotowych i readmisyjnych</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– utworzenie do 2007 r. Europejskiego Funduszu na Rzecz Powrotów</li> <li>– ustanowienie przez p. czł. wspólnych krajowych i regionalnych programów powrotów</li> <li>– zawieranie wspólnotowych umów o readmisji</li> <li>– utworzenie unijnego stanowiska Specjalnego Przedstawiciela UE ds. Wspólnej Polityki Readmisji</li> </ul>
Niedyskryminacyjne traktowanie obywateli państw trzecich	<ul style="list-style-type: none"> <li>– przekształcenie Europejskiego Centrum Monitorowania Rasizmu i Ksenofobii w Agencję Praw Człowieka</li> </ul>

1	2
Legalna imigracja do UE	<ul style="list-style-type: none"> <li>– integracja obywateli państw trzecich</li> <li>– ustanowienie wspólnych podstawowych zasad dla europejskich ram integracji (uwzględnienie dwukierunkowości procesu integracji, polityka antydyskryminacyjna, poszanowanie wartości UE i praw człowieka, wymóg umiejętności uczestnictwa w społeczeństwie, dialog międzykulturowy)</li> <li>– stworzenie internetowej platformy wymiany doświadczeń i praktyk integracyjnych</li> </ul>
Kontrola masowych ruchów migracyjnych, w tym: <ul style="list-style-type: none"> <li>– zarządzanie granicami</li> <li>– polityka wizowa</li> <li>– kooperacja i pomoc techniczna</li> <li>– zwalczanie nielegalnej imigracji</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zarządzanie przepływami migracyjnymi</li> <li>– zniesienie kontroli na granicach wew. UE po uruchomieniu systemu SISII w 2007 r. i wdrożeniu <i>acquis Schengen</i></li> <li>– wprowadzenie mechanizmu nadzoru w formie niezapowiedzianych inspekcji jako uzupełnienia mechanizmu oceny funkcjonowania strefy Schengen przez ekspertów p. czł.</li> <li>– zwiększanie interoperacyjności systemów informatycznych SIS II – VIS EURO-DAC</li> <li>– rozwijanie praktyki rozpatrywania wniosków wizowych w urzędach konsularnych poza terenem UE</li> <li>– powołanie wspólnych centrów wizowych p. czł. UE (wspólny personel i środki) w związku z zapowiedzią powołania Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych</li> <li>– przegląd Wspólnych Instrukcji Konsularnych</li> <li>– zapewnienie obywatelom wszystkich p. czł. podróży bez wiz krótkoterminowych do państw trzecich, których obywatele podróżują bez wiz do UE</li> <li>– rozwijanie Systemu Informacji Wizowej (VIS) i włączenie do niego danych alfanumerycznych i zdjęć do k. 2006 r. oraz biometrycznych do k. 2007 r.</li> <li>– włączenie identyfikatorów biometrycznych do unijnych dokumentów podróży, wiz, zezwoleń na pobyt oraz paszportów</li> <li>– opracowanie minimalnych standardów dla krajowych dokumentów tożsamości w zakresie biometriki wg. standardów ICAO</li> <li>– ustanowienie od 1 maja 2005 r. Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach (Frontex)</li> <li>– ustanowienie zespołów ekspertów krajowych ds. pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zew.</li> <li>– ustanowienie do k. 2006 r. wspólnotowego Funduszu Zarządzania Granicami</li> <li>– przedyskutowanie możliwości stworzenia Europejskiego Korpusu Straży Granicznej</li> <li>– współpraca Frontex, Europolu i Eurojust w zakresie analizy szlaków migracyjnych i praktyk przestępczych</li> <li>– ustanowienie stałych łącznikowych sieci imigracyjnych w wybranych państwach trzecich</li> <li>– wspieranie inicjatyw p. czł. dotyczących współpracy na morzu (np. wspólne akcje ratunkowe)</li> <li>– opracowanie planu najlepszych praktyk i mechanizmów zapobiegania i zwalczania handlu ludźmi</li> <li>– walka z nielegalnym zatrudnieniem jako czynnikiem sprzyjającym nielegalnej imigracji</li> </ul>
Migracje a bezpieczeństwo wewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ustanowienie do poł. 2006 r. zintegrowanego systemu zarządzania kryzysami UE, obejmującego procesy mające skutki transgraniczne w zakresie ochrony ludności cywilnej, kluczowej infrastruktury, porządku publicznego</li> <li>– organizowanie raz na pół roku posiedzeń SCIFA (Strategicznego Komitetu ds. Imigracji, Granic i Azylu), Komitetu Art. 36 (CATS) oraz Europolu, Eurojust, Zespołu Zadaniowego Szefów Policji i SitCEN.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie Programu Haskiego.

na rozwój (Rozwój globalnego podejścia, 2008)<sup>9</sup>. To w tych ramach powstały koncepty partnerstw na rzecz mobilności, wspierania migracji cyrkulacyjnej, tworzenie infrastruktury do europejskiego nadzoru granicznego (EUROSUR), szkoleniowe wspieranie służb granicznych państw afrykańskich, zapobieganie i zwalczanie przemytu i handlu ludźmi w ramach realizacji partnerstwa UE-Afryka (Plan działań z Wagadugu) w obszarze migracji, mobilności i zatrudnienia z 2007 r. (Przybylska-Maszner, 2011). Stopniowo globalne podejście do migracji pozwoliło Unii opracowywać plany dwustronnej kooperacji z państwami pochodzenia i tranzytu, jako dedykowanych i kompleksowych form dialogu politycznego na temat współpracy z krajami partnerskimi (Globalne podejście, 2011<sup>10</sup>).

Przyjęcie trzeciego programu strategicznego poprzedzone było *Paktem na rzecz imigracji i azylu* z 2008 r. (Europejski Pakt, 2008), opracowanego w czasie prezydentury francuskiej w Radzie UE. Wyznaczał on kierunki dalszych działań strategicznych, zwłaszcza w zakresie organizowania legalnej imigracji i integracji, zwalczania nielegalnej imigracji – szczególnie poprzez politykę powrotu cudzoziemców, zwiększenie skuteczności kontroli granicznych, tworzenie systemu azylowego w założeniu wspomagającego najbardziej potrzebujących oraz globalnego partnerstwa z państwami pochodzenia i tranzytu (Wyligąła, 2009, s. 220–222). Dyskusja nad treścią *Paktu* ujawniła spory w państwach członkowskich w sprawach szczegółowych, np. konsekwencji organizowania krajowych abolicji dla nielegalnych imigrantów czy preferowania osiedlania się w UE osób wysoko wykwalifikowanych (Duszczyk, 2008, s. 6). Dalsza harmonizacja działań w zakresie polityki migracyjnej zaproponowana w *Pakcie* obejmowała stworzenie systemu dobrowolnych powrotów dla nielegalnych imigrantów, organizację wspólnych deportacji w celu zmniejszenia ich kosztów, prowadzenie akcji informacyjnych poza granicami UE, tj. w państwach pochodzenia, w celu promowania legalnych sposobów migracji, a w przyszłości zawieranie przez Komisję Europejską umów o readmisji.

## Program Sztokholmski z 2009 r.

Program Sztokholmski, przyjęty w grudniu 2009 r., miał uzupełnić istniejące porozumienia dotyczące zarządzania migracjami, a także zakładał zacieśnienie współpracy azylowej i wizowej oraz współpracy policyjnej pomiędzy 27 krajami. Jego realizacja poprzedzona była dwuletnią dyskusją Grupy Przyszłości (Gruszczak, 2010, s. 8–10) i zbiegła się w czasie z wprowadzonym w życie od 1 grudnia 2009 r. *Traktatem Lizbońskim*. W dokumencie „*Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*”<sup>11</sup> określone zostały główne priorytety rozwoju UE w latach 2010-2014: propagowanie obywatelstwa i praw podstawowych (*Europa praw*), budowa europejskiej prze-

<sup>9</sup> Przykładami działań zewnętrznych są centrum informacji i zarządzania migracją w Mali, partnerstwa na rzecz mobilności z Republiką Mołdowy i Republiką Zielonego Przylądka, współpraca z urzędami pracy i imigracyjnymi w Maroku, migracyjna sieć badawcza w basenie Morza Śródziemnego CIGEM i CARIM.

<sup>10</sup> Zawiera cele i zobowiązania współpracy, pakiet środków wsparcia ze strony UE oraz kwestie ułatwień wizowych i umowy o readmisji.

<sup>11</sup> Podwaliny *Programu Sztokholmskiego* stworzyła tzw. „Grupa Przyszłości” (ang. „Future Group”), powołana w 2007 r. i złożona z ministrów z Niemiec, Francji, Szwecji, Portugalii, Słowenii i Czech.

strzeni sprawiedliwości (*Europa prawa i sprawiedliwości*), opracowanie strategii bezpieczeństwa wewnętrznego (*Europa, która chroni*), dostęp do Europy w zglobalizowanym świecie i stworzenie odpowiedzialnej polityki migracyjnej (*Europa odpowiedzialności, solidarności i partnerstwa w dziedzinie migracji i w sprawach azylu*), wzmocnienie działań w ramach zewnętrznego wymiaru obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (*rola Europy w zglobalizowanym świecie*). Zdaniem A. Gruszczaka „Program Sztokholmski stworzył mocne podstawy do działań zmierzających do równoważenia sfery bezpieczeństwa z ochroną praw jednostki poprzez współpracę w dziedzinie wymiaru sprawiedliwości” (Gruszczak, 2010, s. 14).

W zakresie zarządzania migracjami w *Programie Sztokholmskim* wyrażono potrzebę zbudowania takiego systemu, w którym, z uwzględnieniem wyzwań demograficznych i popytu na siłę roboczą w UE, możliwe byłyby solidarne i proaktywne działania w obliczu wahań przepływów migracyjnych. W ramach globalnego podejścia Unia uznała za stosowne rozwijanie dobrowolnych Partnerstw na rzecz Mobilności (szerzej: Lesińska, 2014, s. 56–57), koncepcji migracji cyrkulacyjnej i tymczasowej, z zapewnianiem bezpiecznych i tanich systemów przekazów pieniężnych imigrantów do ich krajów macierzystych, a także tworzenia elastycznych systemów przyjmowania migrantów zarobkowych w zależności od wielkości i potrzeb określanych przez państwa członkowskie. W zakresie polityki imigracyjnej wskazano na konieczność konsolidacji całego prawodawstwa, scalającego kwestie łączenia rodzin oraz przyznania imigrantom praw i obowiązków porównywalnych do tych, przysługujących obywatelom UE. W zakresie polityk integracyjnych państw członkowskich za istotne uważano opracowanie podstawowych wskaźników w poszczególnych obszarach, np. polityce edukacji czy zatrudnienia, w celu monitorowania jej wyników i wzmocnienia wymiany najlepszych praktyk i doświadczeń między członkami Unii. W ramach zwalczania nielegalnej imigracji szczególny akcent postawiono na politykę powrotów, preferując ich dobrowolny charakter i kooperację z państwami pochodzenia imigrantów, a także wspomagając finansowo i organizacyjnie kraje unijne znajdujące się pod szczególną presją migracyjną. Zadaniem postawionym przed Radą było stworzenie spójnej strategii readmisyjnej, obejmującej wspólne podejście do państw trzecich nie współpracujących w tym zakresie oraz monitoring wykonywania dwustronnych i regionalnych porozumień. Rozwijanie sieci oficerów łącznikowych w państwach pochodzenia i tranzytu miało także poprawić skuteczność walki z handlarzami ludźmi, a pośrednio – zapobiegać tragediom związanym z nielegalnym transferem i przemytem.

Tworzenie europejskiego systemu azylowego zostało wzmocnione instytucjonalnie poprzez Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu. Miał on przyczynić się do napełnienia wszystkich form praktycznej współpracy między państwami członkowskimi, a tym samym służyć rozwojowi systemu. Krajowi urzędnicy służb azylowych mieli podlegać specjalnemu programowi szkoleń (*European Asylum Curriculum – EAC*), a krajowe systemy azylowe uzyskać wsparcie proceduralne w ramach budowy ich zdolności operacyjnych. Przewidywano oddelegowywanie urzędników do państw znajdujących się pod szczególną presją migracyjną. Docelowo utworzona miała być wspólna przestrzeń solidarności i ochrony, bazująca na wspólnym rozpatrywaniu wniosków o azyl, wspólnej procedurze azylowej i jednolitym statusie osób, którym przyznano ochronę

międzynarodową (azyl lub ochronę uzupełniającą). W tym kontekście pojawiła się idea zwiększenia liczby uchodźców przesiedlanych z krajów trzecich i większe zaangażowanie państw w realizację unijnego programu przesiedleń, powołanego do życia w 2009 r. jako środka o charakterze humanitarnym (Komunikat nt. programu przesiedleń, 2009).

Tabela 4. Zestawienie głównych narzędzi polityki migracyjnej w świetle Programu Sztokholmskiego na lata 2010-2014

Cele 1	Narzędzia i planowane działania 2
Partnerstwo z krajami pochodzenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wykorzystanie programów finansowych, środków perswazyjnych, wymiana informacji i współpraca sądowa w zakresie zwalczania handlu ludźmi</li> <li>– zwiększanie zdolności państw trzecich do prowadzenia kontroli granicznych, zwalczania nielegalnej imigracji i przestępczości zorganizowanej</li> <li>– zawieranie umów o ułatwieniach wizowych z państwami trzecimi</li> </ul>
Wspólny Europejski System Azylowy (WESA)	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ustanowienie WESA do 2012 r.</li> </ul>
Niedyskryminacyjne traktowanie obywateli państw trzecich	<ul style="list-style-type: none"> <li>– przeprowadzenie do k. 2010 r. oceny transpozycji w p. czł. decyzji ramowej w sprawie rasizmu i ksenofobii z 2008 r.</li> <li>– wzmocnienie ochrony praw dzieci w kontekście zjawisk migracyjnych i handlu ludźmi, w tym opracowanie strategii praw dziecka</li> <li>– większa i kompleksowa ochrona prawna ofiar przemocy i udzielanie pomocy finansowej</li> <li>– zalecenie przystąpienia przez p. czł. do konwencji haskiej z 2000 r. o międzynarodowej ochronie dorosłych</li> </ul>
Dialog ze społeczeństwem obywatelskim	<ul style="list-style-type: none"> <li>– prowadzenie dialogu społecznego przez instytucje unijne w sprawach migracji</li> <li>– przystąpienie UE do Europejskiej Konwencji Praw Człowieka</li> <li>– wykorzystanie wiedzy Agencji Praw Podstawowych UE do opracowywania polityk mających skutki dla praw podstawowych</li> <li>– opracowanie planu działania w zakresie praw człowieka, obejmującego zwłaszcza w zakresie zewnętrznego oddziaływania polityk obszaru WBS</li> </ul>
Legalna imigracja do UE	<ul style="list-style-type: none"> <li>– integracja społeczna słabszych grup, zwłaszcza Romów (włączenie do systemu szkolnictwa i rynku pracy, zwalczanie przemocy)</li> <li>– organizowanie kampanii informacyjnych nt. wysokiego poziomu ochrony danych osobowych w UE</li> <li>– ustanowienie ochrony konsularnej i dyplomatycznej dla każdego obywatela UE niezależnie od p. czł.</li> </ul>
Kontrola masowych ruchów migracyjnych, w tym: <ul style="list-style-type: none"> <li>– zarządzanie granicami</li> <li>– polityka wizowa</li> <li>– zwalczanie nielegalnej imigracji</li> <li>– kooperacja i pomoc techniczna</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zwiększenie roli i sprecyzowanie mandatu Frontexu w zakresie działań operacyjnych (granice morskie, organizacja readmisyjnych lotów czarterowych, utworzenie biur regionalnych)</li> <li>– rozpoczęcie debaty nt. długoterminowego rozwoju agencji Frontex i utworzenia Europejskiego Systemu Straży Granicznych</li> <li>– rozwijanie Europejskiego Systemu Nadzoru Granic (EUROSUR)</li> <li>– utworzenie administracji UE dla dużych systemów informatycznych</li> <li>– wprowadzenie na granicach lądowych elektronicznego systemu rejestrującego wyjazd i wjazd na teren UE</li> <li>– analiza opracowania europejskiego systemu zezwoleń na podróż</li> </ul>

1	2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– rozważenie możliwości opracowania wspólnego mechanizmu wydawania wiz krótkoterminowych</li> <li>– regularne wykonywanie przeglądu wykazu państw trzecich w zakresie obowiązku wizowego</li> <li>– przyspieszenie prac nad wzajemnością obowiązku wizowego pomiędzy p. czł. a państwem trzecim</li> <li>– wymiana informacji nt. dokumentów pobytowych i nadużyć prawa swobody przemieszczania się</li> <li>– utworzenie unijnego systemu danych dot. przelotu pasażera (PNR)</li> <li>– wdrożenie europejskiego systemu przekazywania informacji z rejestrów karnych (ECRIS)</li> <li>– udostępnienie rejestru obywateli państw trzecich skazanych przez sądy państw UE</li> <li>– studium wykonalności utworzenia europejskiego systemu przekazywania informacji z akt policyjnych (EPRIS)</li> <li>– ustanowienie koordynatora UE ds. przeciwdziałania handlowi ludźmi</li> <li>– przyjęcie nowego aktu prawnego dot. zwalczania handlu ludźmi</li> </ul>
Migracje a bezpieczeństwo wewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– większa spójność i koordynacja działań agencji unijnych (Europol, Eurojust, Frontex, CEPOL, Centrum Monitorowania Narkotyków, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, Agencja Praw Podstawowych)</li> <li>– większy polityczny nadzór Rady nad w/w agencjami (częstsze konkluzje, sprawozdania)</li> <li>– opracowanie kompleksowej strategii UE w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego</li> <li>– ustanowienie COSI (Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego)</li> <li>– utworzenie Centrum Monitorowania i Zapobiegania Przemocy (OPC)</li> <li>– przyjęcie strategii w zakresie zwalczania przestępczości zorganizowanej</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Programu Sztokholmskiego*.

Warto zwrócić uwagę na zmieniające się warunki bezpieczeństwa w okresie realizacji *Programu Sztokholmskiego*. Jak wskazywał J. Gąciarz, ekspert wymiaru WBS i polski przedstawiciel w zakresie spraw wewnętrznych w UE, architektura bezpieczeństwa wewnętrznego charakteryzowała się wzrostem znaczenia egzogennych źródeł zagrożeń, np. powiązań rodzimych sprawców zamachów terrorystycznych z radykalnymi ruchami politycznymi i religijnymi z innych stron świata. Istotne dla polityki migracyjnej stało się ustanawianie systemów prewencyjnych, które blokowałyby możliwości przeprowadzania działań niebezpiecznych dla porządku publicznego i bezpieczeństwa obywateli, co zmieniało podejście oparte na kontroli i karaniu jednostek *post fatum* (Gąciarz, 2010, s. 19-20). Zastosowanie nowego rozwiązania w praktyce wyrażone zostało w dyrektywie w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera z 2016 r. (Dyrektywa PNR, 2016) oraz w budowie systemu inteligentnych granic, którego istotną częścią stał się projekt - system entry/exit (EES), którego uruchomienie przewidziane jest w 2020 r. (Smart Border Package, 2016).

## Agenda dla Migracji z 2015 r. i kryzys migracyjny

Rok 2015 r., a zwłaszcza jego druga połowa charakteryzowała się gwałtownym napływem do Unii Europejskiej ludności z państw objętych konfliktami wewnętrznymi, w tym z Syrii. Korzystna letnia pogoda, sprzyjające nielegalnej imigracji warunki geograficzne – liczne wyspy greckie znajdujące się blisko portów tureckich, niesprawnie działający system kontroli granicznej Grecji pogrążonej w kryzysie polityczno-gospodarczym, stały się, szansą dla nielegalnych przewoźników. Skala napływu imigrantów do UE zaskoczyła nie tylko państwa członkowskie, ale także sąsiednie na Bałkanach. Kumulacja napływu migrantów przez granice morskie i lądowe od strony południowej i południowo-wschodniej spowodowała dwa główne problemy, którym Unia nie podołała: masowy charakter migracji i wynikającą z niego sytuację kryzysową. W celu jej opanowania i doprowadzenia do możliwości kontroli masowego napływu ludności zdecydowano się zastosować nowe narzędzia unijnej polityki migracyjnej zawarte w *Europejskim programie w zakresie migracji* (Agenda dla Migracji, 2015).

*Agenda dla Migracji* została przyjęta przez Radę Europejską w maju 2015 r. Dokument był wynikiem nie tylko presji zewnętrznej, związanej z naporem migrantów na południowe granice Unii – zwłaszcza Grecji i Włoch, ale powstał także w związku z wygaśnięciem w 2014 r. *Programu Sztokholmskiego*. Desygnowany na przewodniczącego Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker już w lipcu 2014 r. ogłosił, iż nowa polityka migracyjna będzie jednym z dziesięciu priorytetów działań politycznych podczas jego urzędu (Juncker, 2014, s. 10–11). Nasilająca się presja migracyjna w basenie Morza Śródziemnego spowodowała w marcu i kwietniu 2015 r. organizację debat orientacyjnych i przygotowanie 10-punktowego planu natychmiastowych działań Unii w odpowiedzi na sytuację kryzysową (Action Plan, 2015), co w efekcie doprowadziło do przyjęcia przez Komisję stosownego programu. Wyraźnie zaznacza się w nim wątek konieczności przygotowania się państw UE na potencjalny kryzys migracyjny w postaci fali uchodźców i w tym sensie dokument stał się samospełniającą się zapowiedzią.

Nawiązywał do przyjętej przez Komisję Europejską w dniu 28 kwietnia 2015 r. *Europejskiej Agendy Bezpieczeństwa* (Europejska Agenda Bezpieczeństwa, 2015), w której priorytet nadano trzem zagadnieniom: walce z terroryzmem, zwalczaniu sieci przestępczych i zagrożeń płynących z cyberprzestępczości. Problematyka migracyjna, zwłaszcza odniesienie do problemów towarzyszących zjawisku nielegalnej imigracji, znalazła miejsce w ramach drugiego priorytetu *Agendy*. Mowa w nim o zadaniach związanych z udaremnianiem i zwalczaniem sieci przestępczych, zwłaszcza w dziedzinie handlu ludźmi, wykrywaniem nielegalnych sieci przemytniczych, wymianą i analizą informacji o szlakach migracyjnych i przestępczości powiązanej, a także wzmocnieniu współpracy z najważniejszymi państwami pochodzenia imigrantów oraz w dziedzinie zarządzania bezpieczeństwem granic unijnych.

*Europejski program w zakresie migracji* z 2015 r. składa się z dwóch komponentów: opisu środków do natychmiastowego zastosowania oraz czterech obszarów wymagających wdrożenia w przyszłości. Komponent pierwszy miał na celu zastosowanie narzędzi, które przyczyniłyby się do opanowania sytuacji kryzysowej. Objął on aktywność



systemu relokacji imigrantów na wypadek sytuacji nadzwyczajnej na podstawie art. 78 ust. 3 Traktatu, uruchomienie dodatkowych środków finansowych na potrzeby ochrony granic i systemu przesiedleń, potrojenie budżetów wspólnych operacji na granicach, wzmocnienie regionalnych programów ochrony i rozwoju, zacieśnienie współpracy informacyjnej agencji i państw członkowskich. Wprowadzał nowe narzędzie: „hotspot” – jako centrum działań na pierwszej linii w zakresie szybkiej identyfikacji, rejestracji i pobierania odcisków palców od imigrantów przybywających do państw UE. Drugi komponent, obejmujący działania wprowadzane w dłuższej perspektywie czasowej, opierał się na 4 zagadnieniach:

1. ograniczaniu zachęt sprzyjających nielegalnej imigracji (ściganie siatek przestępczych, polityka powrotów),
2. ratowaniu życia i zabezpieczeniu granic zewnętrznych (wprowadzenie pakietu przepisów dotyczących inteligentnych granic, wzmocnienie roli Frontexu, refleksja na temat europejskiego systemu straży granicznych),
3. wzmocnieniu polityki azylowej poprzez monitoring wskaźników, przegląd systemu dublińskiego, refleksję nad jednolitym systemem decyzyjnym w sprawie azylu,
4. prowadzeniu nowej jakościowo polityki legalnej imigracji, obejmującej przegląd dyrektywy dotyczącej niebieskiej karty, wzmocnienie niezawodności transferów pieniężnych oraz refleksję nad systemem automatycznego, wstępnego wyboru migrantów zarobkowych poza terenem UE. Szczegółowe zestawienie planowanych rozwiązań zawiera tabela nr 5.

Tabela 5. Zestawienie głównych narzędzi polityki migracyjnej w świetle Agendy dla Migracji z 2015 r.

Cele 1	Narzędzia i planowane działania 2
Partnerstwo z krajami pochodzenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– współpraca na rzecz rozwoju i pomoc humanitarna jako ważne składowe zapobiegania migracjom;</li> <li>– strategiczny przegląd prawodawstwa w zakresie legalnej migracji;</li> <li>– przegląd europejskiej polityki sąsiedztwa i nowe propozycje na rzecz współpracy w ramach migracji;</li> <li>– instytucjonalizacja partnerstw poprzez zwiększenie roli delegatur UE w zakresie migracji w kluczowych krajach (sprawozdania dot. sytuacji migracyjnej, włączanie kwestii migracji do współpracy na rzecz rozwoju, lepsza koordynacja działań);</li> <li>– oddelegowanie do delegatur UE w kluczowych państwach Europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji pozostających w ścisłej współpracy z siecią oficerów łącznikowych ds. imigracji powołanej w 2004 r. (zadanie gromadzenia, wymiany i analizy informacji);</li> <li>– ustanowienie specjalnego oficera łącznikowego Fronteksu w Turcji;</li> <li>– przekazywanie funduszy na usprawnienie procesu zarządzania napływem uchodźców<sup>a</sup>;</li> <li>– przeznaczanie finansowej pomocy zewnętrznej UE na rozwój regionów pochodzenia migrantów;</li> <li>– współpraca w zakresie likwidacji lokalnych grup przemytniczych, mających swoje bazy w państwach trzecich;</li> <li>– wzmocnienie zdolności i zwiększenie potencjału państw trzecich, zwłaszcza Afryki Północnej, do zarządzania własnymi granicami, zwłaszcza w zakresie interwencji i ratowania życia migrantów;</li> </ul>

Tabela 5. (cd.)

1	2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wdrażanie regionalnych programów rozwoju i ochrony o wartości 30 mln euro;</li> <li>– utworzenie do k. 2015 r. w Nigrze wielofunkcyjnego centrum pilotażowego, zapewniającego potencjalnym migrantom informacje nt. możliwości przesiedlenia, dobrowolnego powrotu i lokalnej ochrony przed przemytnikami.</li> </ul>
Wspólny Europejski System Azylowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>– uruchomienie systemu reagowania w sytuacji nadzwyczajnej na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE do k. maja 2015 r. i wprowadzenie tymczasowego europejskiego programu relokacji dla osób ubiegających się o azyl;</li> <li>– ustanowienie do k. 2015 r. stałego, obowiązkowego i uruchomianego automatycznie europejskiego programu relokacji dla osób ubiegających się o azyl, tj. rozmieszczania na terytorium UE osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, z odpowiedzialnością państwa przyjmującego UE za rozpatrzenie wniosku o azyl, w przypadku masowego napływu migrantów;</li> <li>– przyjęcie do k. maja 2015 r. zalecenia dot. wprowadzenia europejskiego programu przesiedleń dla 20 tys. osób rocznie do 2020 r., tj. przekazania osób potrzebujących ochrony międzynarodowej na wniosek UNHCR i w porozumieniu z państwem przesiedlenia, z p. trzeciego (Afryka Północna, Bliski Wschód) do p.czył.UE, z uzyskaniem prawa pobytu w państwie UE min. 5 lat w celu uniknięcia ryzyka wtórnego przepływu w ramach UE. Wsparcie programu kwotą 50 mln euro w okresie 2015–2016;</li> <li>– opracowanie jednego klucza redystrybucji azylantów i uchodźców oraz ich przesiedleń w oparciu o kryteria takie jak: PKB, liczba ludności, stopa bezrobocia, liczba osób ubiegających się o azyl i przesiedlonych w przeszłości;</li> <li>– wezwanie p.czył. do solidarności i wysiłków na rzecz pomocy osobom przesiedlanym w postaci tworzenia miejsc w ramach programów krajowych oraz korzystania z instrumentów prawnych typu klauzule łączenia rodzin i pobyt ze względów humanitarnych;</li> </ul> <p><i>Spójne wdrożenie wspólnego europejskiego systemu azylowego:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– wprowadzenie nowego, systematycznego procesu monitorowania WESA w celu oceny stosowania przepisów w zakresie azylu i budowania zaufania między p.czył.;</li> <li>– ustanowienie wytycznych (wskaźników jakości) w celu poprawy standardów i norm w zakresie warunków przyjmowania i procedur azylowych;</li> <li>– wzmocnienie praktycznej współpracy p. czł. w ramach EASO poprzez pełnienie przez tę agencję roli punktu informacyjnego na temat kraju pochodzenia imigranta w celu osiągnięcia większej spójności decyzji azylowych w UE w oparciu o ujednolicone informacje, organizatora szkoleń oraz koordynatora tworzenia nowej sieci ośrodków recepcyjnych, dedykowanych sytuacjom kryzysowym;</li> <li>– opracowanie wytycznych w zakresie wykrywania nadużyć w systemie azylowym i szybsze rozpatrywanie wniosków bezzasadnych;</li> <li>– wsparcie systemu rozpatrywania wniosków o azyl osób pochodzących z krajów trzecich uznanych za bezpieczne.</li> </ul> <p><i>Odpowiedzialność w ramach systemu dublińskiego:</i></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>– ustanowienie metody „Hotspot” w celu wsparcia operacyjnego w terenie, udzielanego przez EASO, Frontex i Europol, dla p. czł. w zakresie szybkiej identyfikacji i rejestracji migrantów, w tym pobierania od nich odcisków palców;</li> <li>– ustanowienie funduszu nadzwyczajnego o wartości 60 mln euro na wsparcie systemu przyjmowania migrantów i zapewnienia im opieki zdrowotnej w p.czył., do którego przybyli;</li> <li>– opracowanie wytycznych ułatwiających systematyczne pobieranie odcisków palców na granicach wraz z wymianą najlepszych praktyk w tym zakresie;</li> <li>– instalacja większej ilości identyfikatorów biometrycznych w systemie Eurodac: wdrożenie stosowania techniki rozpoznawania twarzy na podstawie fotografii cyfrowych;</li> </ul>

1	2
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– ustanowienie wyspecjalizowanej sieci krajowych jednostek dublińskich w p.c.ż. w celu zwiększenia liczby przeniesień i redukcji opóźnień;</li> <li>– dokonanie oceny systemu dublińskiego w 2016 r. i jego ewentualny przegląd pod kątem wdrożenia mechanizmów relokacji i przesiedleń;</li> <li>– debata na temat rozwoju WESA: opracowanie wspólnego kodeksu azylowego, wzajemnego uznawania decyzji o udzieleniu azylu oraz ustanowienie w całej UE jednego procesu decyzyjnego dotyczącego azylu.</li> </ul>
Legalna imigracja do UE i integracja	<ul style="list-style-type: none"> <li>– przeprowadzenie oceny adekwatności obowiązującego dorobku prawnego dot. legalnej migracji w celu zidentyfikowania luk i niespójności, uproszczenia i usprawnienia obecnych przepisów;</li> <li>– wspieranie rozwoju krajów pochodzenia imigrantów poprzez legalną migrację w ramach Partnerstw na rzecz Mobilności;</li> <li>– rozszerzenie możliwości zatrudnienia i mobilności dla beneficjentów programu Erasmus+ i Horyzont 2020 z państw trzecich;</li> <li>– przegląd dyrektywy w sprawie niebieskiej karty z 2009 r. dla wysokowykwalifikowanych pracowników;</li> <li>– zapewnienie swobody przemieszczania w UE pracownikom państw trzecich zatrudnionych w sektorze usług i doradztwa, w związku z wzajemnością wizową w ramach umowy o wolnym handlu;</li> <li>– tworzenie platform dialogu z partnerami społecznymi w sprawie migracji ekonomicznych;</li> <li>– wykorzystywanie starych (EURES, europejskie ramy kwalifikacji, EUROPASS) i tworzenie nowych narzędzi (panorama umiejętności, sojusz na rzecz umiejętności) dotyczących uzupełniania niedoborów wykwalifikowanych pracowników i uznawania ich kwalifikacji;</li> </ul>
	<ul style="list-style-type: none"> <li>– stworzenie tzw. „systemu wyrażania zainteresowania” – ogólnounijnej bazy wykwalifikowanych migrantów, którym oferowana byłaby praca, a migracja następowalaby po zaoferowaniu zatrudnienia;</li> <li>– przeznaczenie 20% środków EFS z programowania 2014–2020 na integrację migrantów, zwłaszcza azylantów i uchodźców oraz dzieci.</li> </ul>
Rozwój krajów pochodzenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>– przeznaczenie 30 mln euro na rozwijanie skutecznego zarządzania migracją zarobkową, w tym zwalczanie wyzysku, wzmocnienie mobilności pracowników;</li> <li>– wsparcie swobodnego przepływu pracowników i mobilności w Afryce na linii Północ-Południe poprzez uruchomienie inicjatywy w wys. 24 mln euro na regionalne projekty;</li> <li>– przyjęcie unijnej dyrektywy w sprawie usług płatniczych dot. tanich, szybkich i bezpiecznych przekazów pieniężnych do krajów pochodzenia migrantów;</li> <li>– wsparcie inicjatyw w krajach rozwijających się kwotą 15 mln euro w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju.</li> </ul>
Kontrola masowych ruchów migracyjnych	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wzmocnienie działań poszukiwawczych i ratowniczych na morzach;</li> <li>– potrójne budżetu agencji Frontex na realizację operacji „Tryton” i „Posejdon”;</li> <li>– utrzymanie solidarności w zakresie dzielenia zasobów w celu realizacji działań operacyjnych (statki, samoloty) podczas presji migracyjnej.</li> </ul>
Zwalczanie nielegalnej imigracji	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zapobieganie przyczynom nielegalnej i wymuszonej migracji w ramach zaangażowanej polityki zewnętrznej UE (włagodzenie efektów wojen domowych, ubóstwa, prześladowań i zmian klimatu);</li> <li>– stworzenie do k. V.2015 r. planu działania w zakresie zwalczania sieci przestępczych przemytników i handlarzy ludźmi (<i>EU Action Plan against migrant smuggling, 2015</i>);</li> <li>– intensyfikacja działań przeciwko nielegalnemu zatrudnianiu obywateli państw trzecich: poprawa egzekwowania dyrektywy w sprawie kar stosowanych wobec pracodawców;</li> </ul>

Tabela 5. (cd.)	
1	2
Kooperacja i pomoc techniczna	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zwiększenie wskaźnika egzekwowania powrotów, w tym poprzez skuteczne stosowanie dyrektywy powrotowej przez p. czł. oraz rewizja umów o readmisji i ich monitoring;</li> <li>– pomoc dla p. trzecich w wypełnianiu zobowiązań w zakresie przyjmowania wydalonych imigrantów (budowanie potencjału w zakresie zarządzania powrotami, kampanie informacyjne, wsparcie dla reintegracji) projekt pilotazowy dot. powrotów do Pakistanu i Bangladeszu;</li> <li>– opracowanie „Podręcznika powrotów” z najlepszymi praktykami i zaleceniami dla p.czł. (<i>EU Action Plan on return</i> 2015);</li> <li>– zwiększenie roli Frontexu w zakresie polityki powrotów: od obecnych kompetencji koordynacyjnych do świadczenia kompleksowej pomocy operacyjnej (wdrożenie zmian formalnych);</li> <li>– konsolidacja przepisów w 2016 r. z zakresu kontroli granicznej i zarządzania granicami pod postacią „unijnej normy”;</li> <li>– wzmocnienie współpracy straży przybrzeżnej p. czł. i koordynacji działań straży w ramach UE;</li> <li>– aktualizacja w 2016 r. wniosku Komisji w sprawie ustanowienia inteligentnych granic, w tym utworzenie rejestru wszystkich przypadków przekroczenia granicy przez obywateli państw trzecich;</li> <li>– dążenie do stworzenia europejskiego systemu straży granicznej i rozważenie możliwości stworzenia europejskiej straży przybrzeżnej.</li> </ul>
Polityka wizowa	<ul style="list-style-type: none"> <li>– przegląd i modernizacja polityki wizowej, propozycja ustanowienia nowej wizy tzw. objazdowej (<i>Tourning Visa Regulation, 2014<sup>b</sup></i>);</li> <li>– przegląd państw, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu (do k. 2015 r.).</li> </ul>
Rola agencji UE	<ul style="list-style-type: none"> <li>– agencje UE świadczą pomoc organom p. czł. w zintensyfikowaniu ich działań przeciwko sieciom przestępczym przemytników, np. ściślejszą współpracę z jednostkami wywiadu finansowego w zakresie przepływów finansowych i nawiązywanie współpracy z instytucjami finansowymi, takimi jak banki i podmioty świadczące międzynarodowe usługi w zakresie przelewów pieniężnych oraz przedsiębiorstwa emitujące karty kredytowe;</li> <li>– wzmocnienie zespołu operacyjnego MARE w celu zwalczania przemytu migrantów oraz lepszego wykorzystania informacji w zakresie identyfikacji i lokalizacji przemytników;</li> <li>– stworzenie punktu kontaktowego do współpracy między agencjami UE;</li> <li>– opracowanie profili statków przemytników przez Frontex i Europol oraz ich identyfikacja i monitorowanie ruchów;</li> <li>– ustalenie przez Europol i usuwanie nielegalnych treści w internecie wykorzystywanych przez przemytników.</li> </ul>
Bezpieczeństwo wewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– wzmocnienie w 2016 r. instrumentów dostępnych dla prokuratorów prowadzących sprawy związane z sieciami przemytników i handlem ludźmi;</li> </ul>
Inne	<ul style="list-style-type: none"> <li>– zwiększenie spójności między różnymi sektorami polityki, takimi jak współpraca rozwojowa, handel, zatrudnienie, polityka zagraniczna i wewnętrzna;</li> <li>– zwalczanie sieci przestępczych w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony identyfikowanie, przechwytywanie i niszczenie statków przemytników na mocy prawa międzynarodowego;</li> <li>– dodanie komponentu zarządzania migracjami do misji UE, w tym w ramach misji WPBiO w Nigrze oraz Mali;</li> <li>– wzmocnienie inicjatyw politycznych w zakresie zwalczania i wygaszania konfliktów w ramach działań Wysokiej Przedstawiciel, m.in. w Libii;</li> <li>– organizacja jesienią 2015 r. szczytu UE-Unia Afrykańska w sprawie migracji i zarządzania granicami w ramach misji;</li> </ul>

1	2
	– wsparcie rozwiązania kryzysu w Syrii w wys. 3,6 mld euro na pomoc humanitarną, staibilizacyjną i rozwojową w Syrii i dla syryjskich uchodźców w Libanie, Jordanii, Turcji i Iraku.

<sup>a</sup> W latach 2014-2015 Turcji przekazano 79 mln euro w celu wsparcia jej wysiłków na rzecz rozwiązania problemu presji na system zarządzania; b Propozycja nowego rodzaju wizy dla obywateli państw trzecich, zwolnionych z obowiązku wizowego i objętych nowym obowiązkiem, mających uzasadniony interes w odbywaniu podróży w obrębie strefy Schengen przez ponad 90 dni w dowolnym 180-dniowym okresie.

Źródło: opracowanie własne na podstawie *Europejskiego programu w zakresie migracji* (Agenda dla Migracji, 2015)

## Kontrowersje w tle kryzysu migracyjnego

Na tle dynamicznie zmieniającej się sytuacji migracyjnej latem 2015 r. Unia rozpoczęła działania wykonawcze, mające na celu wdrożenie ustanowionych środków polityczno-administracyjnych. Przyjęte przez Komisję Europejską pakiety wykonawcze do *Agendy dla Migracji* oraz wykazy działań miały przyczynić się do usprawnienia funkcjonowania Europejskiego Systemu Azylowego. Wśród działań Komisji warto podkreślić podjęcie aż 40 decyzji w sprawie uchybień zobowiązaniom państw członkowskich w zakresie zapewnienia sprawności systemu azylowego, gdyż opóźnienia we wdrażaniu dyrektyw i porozumień były przyczyną dysfunkcjonalności tego systemu. Istotne działania dotyczyły także wyasygnowania dodatkowych środków finansowych na realizację *Programu* i działań ad-hoc, związanych z trudną sytuacją na granicach, w tym z koniecznością zapewnienia finansowania organizacji hotspotów.

Szczególne znaczenie dla wywołania kontrowersji politycznych wokół działań pomocowych miały dwa programy unijne: przesiedleń i relokacji imigrantów. Przesiedlenie azylantów spoza terytorium UE, jako środek o charakterze humanitarnym, wyrażać ma solidarność Unii z państwami trzecimi i pozostawać w zgodzie z wytycznymi Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców na temat konieczności admisji osób wymagających międzynarodowej ochrony. Relokacja przeprowadzana jest w celu podziału obciążeń między państwami członkowskimi i zakłada fizyczne rozmieszczenie uchodźców znajdujących się już na terenie Unii (Unijny Program Przesiedleń, 2009, s. 3).

W ramach Europejskiego Programu Przesiedleń, przyjętego przez Radę w lipcu 2015 r., zdecydowano o admisji na teren UE około 22 tysięcy osób wymagających ochrony międzynarodowej, a znajdujących się w miejscach bezpośredniego zagrożenia życia. Ich rozdzielenie do państw UE miało być oparte nie tylko na dobrowolnej deklaracji o przyjęciu przez zainteresowane państwo, ale także odzwierciedlać schemat podziału przyjęty w załączniku I do *Agendy dla Migracji* dla relokacji, tj. uwzględniać kryteria takie jak wielkość populacji zdolnej do przyjęcia uchodźców, PKB odzwierciedlające zamożność państwa i będące przejawem zdolności gospodarki do przyjęcia i integracji uchodźców, średnią liczbę spontanicznych wniosków o udzielenie azylu i liczbę przesiedlonych na 1 mln mieszkańców w latach 2010-2014 oraz stopę bezrobocia jako wskaźnik odzwiercie-

dlaający zdolność do integracji. Równocześnie prowadzono również negocjacje międzyrządowe w zakresie uruchomienia unijnego instrumentu relokacji imigrantów z państw granicznych UE do pozostałych, nie podlegających bezpośredniej presji. Rozwiązanie problemu masowych migracji poprzez system relokacji pojawił się już w ramach Programu z Tampere, gdzie zainicjowano konieczność opracowania reguł udzielania imigrantom ochrony czasowej w sytuacji masowego napływu oraz oparcia jej na zasadzie solidarności w zakresie ponoszonych kosztów (Borawska-Kędzińska, Strąk, 2011, s. 11). Inicjowanie relokacji i przesiedleń imigrantów w związku z rosnącą presją migracyjną miało miejsce od 2008 r. i finansowane było z unijnego Funduszu na rzecz Uchodźców (4000 euro dopłaty na każdą przesiedloną osobę). Odpowiadało także potrzebom zgłaszanym przez Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców w zakresie deklaracji gotowości udostępnienia miejsc do przyjęcia azylantów. System ten działał na zasadzie dobrej woli poszczególnych państw członkowskich, a w łonie UE nie istniała usystematyzowana i skoordynowana współpraca w tym zakresie.

Odnotowany w 2014 i 2015 r. ogromny napływ migrantów do Włoch, Grecji i na Węgry powodował, że państwa te wymagały wsparcia w zakresie tymczasowej recepcji uchodźców i rejestracji ich wniosków o azyl. Stosowany dotąd system dubliński (Dublin III, s. 31<sup>12</sup>), który de facto łączy się z przyjęciem imigrantów w ośrodkach recepcyjnych na okres rozpatrywania ich wniosków o azyl (aż do udzielenia zezwolenia na pobyt lub zobowiązania do opuszczenia UE), w sytuacji kryzysowej stał się narzędziem niewydolnym, zaś koszty zjawiska przekraczały możliwości dotkniętych państw. Metodą rozwiązania problemu i wyrazem solidarności było zobowiązanie się państw członkowskich, które ze względów geograficznych nie podlegają bezpośredniej presji migracyjnej na swoich granicach, do rozmieszczenia imigrantów na ich terytorium. We wrześniu 2015 r. Rada, zgodnie z propozycją Komisji Europejskiej podjęła dwie decyzje odnośnie relokacji 160 tys. potencjalnych azylantów z Grecji i Włoch. Późną jesienią, wraz z frustracją imigrantów, władz i radykalizacją nastrojów społeczeństw przyjmujących, niektóre kraje członkowskie zaczęły wycofywać się z przyjętych zobowiązań (m. in. Polska).

W obliczu narastających problemów w zakresie uruchomienia europejskich programów przesiedleń i relokacji w październiku 2015 r. Komisja rozpoczęła rozmowy z Turcją na temat współpracy w zarządzaniu migracjami. Odgrywała ona kluczową rolę w procesie wygaszenia kryzysu, przez jej terytorium bowiem do UE przedostawali się imigranci z Syrii i innych państw Bliskiego Wschodu. Podpisana między Turcją i UE w 2014 r. umowa o readmisji nielegalnych imigrantów (Umowa UE-Turcja, 2014) sprzyjała planom Unii rozwiązania problemu masowego napływu imigrantów poza granicami UE. W zamian za zatrzymywanie imigrantów na swoim terytorium Turcja miała otrzymać nie tylko środki finansowe, ale także rozpocząć negocjacje akcesyjne z UE i uzyskać zwolnienia wizowe dla swoich obywateli podróżujących do Unii. Podpisanie 18 marca 2016 r. wspólnego oświadczenia dotyczącego zatrzymania fali migracyjnej (Oświadczenie UE-Turcja, 2016) stało się wprawdzie źródłem nowych kłopotów poli-

<sup>12</sup> Kryteria w zakresie ustalenia obowiązków, w porządku hierarchicznym, to: względy rodzinne, ostatnio wydane wizy lub pozwolenia na pobyt w państwie członkowskim oraz stwierdzenie, czy osoba składająca wniosek przybyła na terytorium UE legalnie czy nielegalnie.

tycznych Unii, lecz pozwalało państwom członkowskim odsunąć realny problem presji migracyjnej. Od marca 2016 r. nielegalni imigranci przedostający się z terenu Turcji do Grecji mieli być wymieniani na syryjskich uchodźców, a koszty przesiedleń pokrywać miała Unia. Uruchomiony miał być także dobrowolny program relokacji uchodźców z Turcji do UE. Za swoją pomoc Ankara oczekiwała kwoty 3 mld euro do końca 2018 r.

W świetle danych statystycznych na temat europejskich programów relokacji i przesiedleń do początku listopada 2016 r. przesiedlono 11.852 osób (w ramach systemu przesiedleń z 20. lipca 2015 r.) i wzięło w nim udział 21 państw, przy czym Szwecja, Wielka Brytania i Finlandia, a także Szwajcaria wypełniły całkowicie swoje zobowiązania. W ramach relokacji na terenie UE rozmieszczono 6925 osób (ponad 5 tys. z Grecji i 1,5 tys. z Włoch) (7th Report on Relocation and Resettlement, 2016).

## Podsumowanie

Nieoczekiwanie kryzys migracyjny w 2015 r. stał się zarzewiem poważnych problemów wewnętrznych Unii Europejskiej. Napór uchodźców i imigrantów przez granice Grecji i Włoch oraz przez Bałkany spowodował nie tylko problemy natury humanitarnej, ale przede wszystkim obnażył nieskuteczność procedur azytowych, kontroli i ochrony granic UE i innych dotąd wdrażanych przepisów w ramach polityki migracyjnej. Okazało się, że budowany od 1999 r. Europejski System Azytowy nie jest przygotowany na sytuację kryzysową, jego nieskuteczność potwierdziła tylko istniejące rozbieżności interesów między państwami członkowskimi.

Nastąpiła erozja wspólnych zasad, na których opierała się współpraca unijna – w zakresie solidarnego rozwiązywania problemów i ochrony wolności, w tym także swobody przemieszczania się. W obliczu poważnych zagrożeń bezpieczeństwa publicznego przywrócone zostały kontrole na granicach wewnętrznych UE: w Szwecji, Austrii, Niemczech, Czechach, Holandii, we Włoszech i na Słowacji. Strach przed imigrantami zrównany został ze strachem przed zamachami terrorystycznymi (Gostkiewicz, 2015). Zbudowane w 2015 r. mury i zasieki na południowo-wschodniej granicy UE: na Węgrzech, w Grecji i Bułgarii, mimo iż wywoływały ogromne kontrowersje, podważając wartości humanitarne, pozwoliły państwom frontowym uporać się z nagłym napływem uchodźców. Stali się oni poważnym problemem dla spójności Unii: traktowani jako obciążenie finansowe i zagrożenie bezpieczeństwa oraz przyczynę podważenia stabilnych dotąd zasad procesu integracji europejskiej.

Skala zjawiska spowodowała także deformację ewolucyjnego modelu zarządzania migracjami. Przyjęta koncepcja „uchylonych drzwi”, przez które mieli przybywać wyselekcjonowani i potrzebni na rynku wewnętrznym imigranci, zastąpiona została nieformalnie inicjatywami stworzenia „Europy – twierdzy”, okolonej murami, zasiekami i Europejską Strażą Graniczną (Regulation on the European Border and Coast Guard,

2016<sup>13</sup>), w której ramach dopływ imigrantów, nawet w obliczu procesu starzenia się społeczeństw UE lub popytu na pracę, może zostać znacząco ograniczony.

Nakreślenie powyższego obrazu skłania do następujących wniosków:

- trwające w sąsiedztwie Unii konflikty polityczne czynią bardziej prawdopodobne masowe napływy uchodźców, nieodzowne staje się więc dyplomatyczne rozwiązywanie potencjalnych sporów, zanim zmienią swój charakter na gwałtowny. Bariera geograficzna przestaje mieć w tym przypadku znaczenie, dlatego wzmocnienie zaangażowania Unii w politykę ogólnosiwiatową jest dziś niezbędne, jeśli chce ona w porę reagować na potencjalne zagrożenia;
- kryzys migracyjny jest dowodem na wrażliwość Unii na działania destrukcyjne, powodujące erozję wspólnych interesów i wartości, a tym samym osłabienie każdego państwa członkowskiego w ramach niewydolnych struktur unijnych;
- tworzenie nowych narzędzi w celu opanowania kryzysu musi być powiązane z refleksją na temat skuteczności starych i ich komplementarnością. Można pokusić się o stwierdzenie, że im bardziej nieskuteczna jest dotychczasowa polityka migracyjna, tym więcej nowych narzędzi próbuje się wdrożyć, lecz taka intensywna instytucjonalizacja nie musi przełożyć się na większą efektywność czy elastyczność.

W świetle zestawień zaprezentowanych w niniejszym opracowaniu Unia Europejska ma do dyspozycji kilkadziesiąt narzędzi prawnych do zarządzania migracjami. Mimo to nie pozwoliły one na pokonanie problemu masowego napływu uchodźców. Potwierdza to tylko starą maksymę: nie ilość, a jakość jest istotna dla powodzenia danego przedsięwzięcia. Zarządzanie bowiem konglomeratem narzędzi jest trudno wykonalne, nie są one też przystosowane do stosowania w sytuacjach wyjątkowych. Tradycyjnym sposobem rozwiązania problemu migracyjnego jest jednak dalsza instytucjonalizacja, która ma być połączona z intensyfikacją współpracy i lepszą koordynacją, sprzyjającą osiągnięciu większej operacyjności oraz elastyczności w doborze środków.

W obliczu dalszego rozwoju sytuacji migracyjnej w UE wyłaniają się trzy możliwe scenariusze dla polityki migracyjnej: zacieśnienie integracji w celu osiągnięcia skuteczności starych i nowo wprowadzonych narzędzi polityki, bądź też rozpad więzi integracyjnych w obliczu partykularnych interesów państw i nacisku ich opinii publicznej. Rozwiązaniem pośrednim będzie tworzenie Europy różnych prędkości i zróżnicowane zaangażowanie państw w rozwiązywanie problemów migracyjnych, co nie będzie sprzyjać spójności procesu integracji europejskiej.

---

<sup>13</sup> Formalne ustanowienie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej nastąpiło 14 września 2016 r. W październiku 2016 r. rozpoczęła ona działalność jako Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej w oparciu o struktury Frontexu (<http://frontex.europa.eu/>).



## Bibliografia

- 7<sup>th</sup> report on relocation and resettlement, (2016). Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council, COM (2016) 720 final, Brussels, 9.11.2016, dostęp 15.12.2016 z: [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161109/seventh\\_report\\_on\\_relocation\\_and\\_resettlement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161109/seventh_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf).
- Action Plan, (2015). Ten point action plan on migration, Joint Foreign and Home Affairs Council, Luxembourg, 20 April 2015, dostęp 15.10.2015 z: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-4813\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm).
- Agenda dla Migracji, (2015). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Europejski program w zakresie migracji*, COM (2015) 240 final, Bruksela, 13.05.2015.
- Borawska-Kędzierska, E., Strąk, K. (Red.), (2011). *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna, Seria: Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE*, Warszawa: Instytut Wydawniczy EuroPrawo, Tom XI, cz. 2, wyd. 2.
- Dublin III, (2014). *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. 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 (wersja przekształcona)*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L” nr 180/31 z 29.06.2013 r., dostęp 15.05.2015 z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R0604&from=EN>.
- Duszczyk, M., (2008). Europejski Pakt na Rzecz Migracji i Azylu, Biuletyn Migracyjny, 19.
- Dyrektywa PNR, (2016). *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/681 z dnia 27 kwietnia 2016 r. w sprawie wykorzystywania danych dotyczących przelotu pasażera (danych PNR) w celu zapobiegania przestępstwom terrorystycznym i poważnej przestępczości, ich wykrywania, prowadzenia postępowań przygotowawczych w ich sprawie i ich ścigania*. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L nr 119/132 PL z 04.05.2016, dostęp 15.10.2016 z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:32016L0681&from=PL>.
- EU Action Plan against migrant smuggling, (2015). *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of Regions- EU Action Plan against migrant smuggling (2015 - 2020)*, nr COM (2015) 285 final, Brussels, 27.05.2015, dostęp 15.10.2015 z: [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu\\_action\\_plan\\_against\\_migrant\\_smuggling\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_action_plan_against_migrant_smuggling_en.pdf).
- EU Action Plan on return, (2015). *Communication from the Commission to the European Parliament and to the Council - EU Action Plan on return*, COM(2015) 453 final, Brussels, 09.09.2015, dostęp 15.10.2015 z: [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication\\_from\\_the\\_ec\\_to\\_ep\\_and\\_council\\_-\\_eu\\_action\\_plan\\_on\\_return\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_en.pdf).
- Europejska Agenda Bezpieczeństwa, (2015). *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów - Europejska agenda bezpieczeństwa*, COM (2015) 185 final, Strasburg, 28.04.2015, dostęp 08.11.2015 z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0185&qid=1447108665366&from=EN>.
- Europejski Pakt o Imigracji i Azylu, (2008). Rada UE nr 13440/08, ASIM 72, Bruksela 24.09.2008 (nieopublikowany w Dzienniku Urzędowym), dostęp 20.09.2016 z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=URISERV%3Aj10038>.
- Ğacıarç, J. (2010), Program Sztokholmski: pomiędzy ambicjami a realiami bezpieczeństwa, W: A. Gruszcak (Red.), *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
- Globalne podejście, (2011). *Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności*, COM (2011) 743 final.

- Gruszczak, A., (2010). Program Sztokholmski – uwagi wstępne, W: A. Gruszczak (Red.), *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
- Gruszczak, A., Reczkin K., (2005). Wstęp, W: *Program Haski. Implikacje i wyzwania dla Polski, Materiały z seminarium 8 grudnia 2004 w Centrum Europejskim Natolin*, Warszawa: Centrum Europejskie Natolin.
- Gostkiewicz, M., (2015). Demontaż strefy Schengen już się zaczął?, 18.11.2015, dostęp 25.11.2015 z: <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/1,114871,19207117,w-ue-wroca-kontrola-na-granicach-po-zamachach-francja-chce.html?lokale=local#BoxNewsLink>.
- Jasiński, F., (2006). Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej, W: J. Barcz (Red.), *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, Warszawa: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, Wyd. 3.
- Juncker, J.-C., (2014). *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change. Political Guidelines for the next European Commission. Opening Statement in the European Parliament Plenary Session*, Strasbourg, 15 July 2014, dostęp 18.11.2015 z: [http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf).
- Komunikat nt. programu przesiedleń, (2009). *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ustanowienia wspólnego unijnego programu przesiedleń*, Bruksela, dnia 02.09.2009, KOM(2009) 447 wersja ost.
- Konwencja Genewska, (1951). *Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.*, Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 515.
- Konwencja Dublińska, (1990). *Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r.*, Dz.U. z 2005 r., nr 24, poz. 194.
- Krystyniak, M., (2004). Program Haski – implikacje dla Polski. Biuletyn PISM 55 (243) z 17.12.2004.
- Lesińska, M., (2009). Polityka migracyjna Unii Europejskiej. W: W. Bokajło, A. Pacześniak (Red.), *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki* (s. 466-499). Wrocław: Uniwersytet Wrocławski.
- Lesińska, M., (2014). Państwa Partnerstwa Wschodniego w polityce migracyjnej Polski i UE – dylematy i uwarunkowania. *Roczniki Nauk Społecznych*, 6(42), 3.
- Oświadczenie UE-Turcja, (2016). *EU-Turkey statement*, Press Release nr 144/16, 18 March 2016, dostęp 08.05.2016: [http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113\\_en.pdf](http://www.consilium.europa.eu/press-releases-pdf/2016/3/40802210113_en.pdf).
- Podjęcie globalne do kwestii migracji, (2005). *Podjęcie globalne do kwestii migracji: działania priorytetowe skoncentrowane na Afryce i basenie Morza Śródziemnego*, Konkluzje Prezydencji nr 15914/05, Bruksela, 15 i 16 grudnia 2005 r., Załącznik I, dostęp 10.05.2016 z: [europa.eu/rapid/press-release\\_DOC-05-4\\_pl.doc](http://europa.eu/rapid/press-release_DOC-05-4_pl.doc).
- Program Haski, (2009). *Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C nr 53/01 z 03.03.2005.
- Przybylska-Maszner, B., (2011). Od strategii Unii Europejskiej na rzecz Afryki do strategicznego partnerstwa z Afryką – dylematy o realnej wizji współpracy. *Przegląd Strategiczny*, 1.
- Regulation on the European Border and Coast Guard, (2016). *Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007 of the European Parliament and of the Council, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC*. Official Journal of the European Union L nr 251/1, Brussels 16.09.2016, dostęp 30.11.2016 z: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/HTML/?uri=CELEX:32016R1624&from=EN>.
- Rozwój globalnego podejścia, (2008). *Rozwój globalnego podejścia do kwestii migracji: zwiększenie koordynacji, spójności i efektu synergii*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Bruksela, 8.10.2008, KOM(2008) 611 wersja ost.

- Rzeczpospolita, (2015). Turcja powinna być bezpiecznym krajem pochodzenia, 14.10.2015, dostęp 30.12.2015 z: <http://www4.rp.pl/Unia-Europejska/151019675-Turcja-powinna-byc-bezpiecznym-krajem-pochodzenia.html>.
- Smart Border Package, (2016). *Towards a new policy on migration – 2016 Smart Border Package*, dostęp 15.12.2016 z: [http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-entryexit-system-\(2016-smart-borders-package\)](http://www.europarl.europa.eu/legislative-train/theme-towards-a-new-policy-on-migration/file-entryexit-system-(2016-smart-borders-package)).
- Touring Visa Regulation, (2015). *Proposal for Regulation of the European Parliament and of the Council establishing a touring visa and amending the Convention implementing the Schengen Agreement and Regulations*, nr COM (2014) 163 final/2014/0095 (COD), Brussels, 01.04.2014.
- Umowa UE-Turcja, (2014). Umowa między Unią Europejską a Republiką Turcji o readmisji osób przebywających nielegalnie. Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej L nr 134/3 z dnia 07.05.2014 r.
- Unijny program przesiedleń, (2009). *Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ustanowienia Wspólnego unijnego programu przesiedleń*, nr KOM (2009) 456 wersja ost., Bruksela, 02.09.2009.
- Weinar, A., (2006). *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990-2003*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar.
- Wyligąła, H., (2009). Problem imigracji w relacjach francusko-niemieckich, w: P. Mickiewicz, H. Wyligąła (Red.), *Dokąd zmierza Europa? Nacjonalizm, separatyzm, migracje – nowe wyzwania Unii Europejskiej*, Wrocław: Wydawnictwo Naukowe DSW.