

Jolanta Szymańska*

Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty

EU strategy to tackle the migration crisis – priorities, barriers and outcomes: The aim of this paper is to explore the EU response to the migration crisis and the state of play of its implementation. In the first section the author focuses on the first phase of the crisis and describes the EU emergency response to migration flows in 2011 soon after the beginning of the Arab Spring. The next sections examine the key priorities of European Agenda on Migration 2015 and the progress achieved in its implementation so far. The author highlights that the evolution of crisis response after 2015 resembles solutions implemented after the first wave of crisis in 2011, concluding that the EU is still very far from finding a recipe for dealing with future migration challenges. The author also outlines rising divisions between member states on migration strategy, and argues that they may lead to the introduction of a multispeed approach in migration policy.

Słowa kluczowe: *kryzys migracyjny, uchodźcy, strefa Schengen, granice zewnętrzne Unii Europejskiej*

Keywords: *migration crisis, refugees, Schengen area, external borders of the European Union*

* Doktor nauk o polityce, analityk Polskiego Instytutu Spraw Międzynarodowych, adiunkt na Wydziale Nauk Społecznych Uniwersytetu Jana Kochanowskiego w Kielcach oraz współpracownik naukowo-dydaktyczny Instytutu Europeistyki Uniwersytetu Warszawskiego; e-mail: szymanska@pism.pl.

Wstęp

Migracja do Europy nie jest zjawiskiem nowym. Ze względu na trudną sytuację polityczną, gospodarczą i społeczną w wielu państwach położonych w sąsiedztwie Unii Europejskiej w ostatnich latach istotnie wzrosła jednak presja migracyjna na Stary Kontynent. Natężenie wędrówek ludno-

ści w poszukiwaniu schronienia przed konfliktami, prześladowaniami oraz ubóstwem stało się dużym wyzwaniem dla wielu państw członkowskich UE. Uczyniło też migrację, w tym zwłaszcza jej komponent uchodźczy, jednym z głównych tematów dyskursu publicznego, chętnie wykorzystywanym do walki zarówno na krajowych scenach politycznych, jak i na forum Unii Europejskiej.

Zwiększony napływ uchodźców i imigrantów do państw na południu Europy i ich niekontrolowane przepływy w głąb kontynentu doprowadziły do kryzysu. Jego pierwsza faza rozpoczęła się w 2011 r. bezpośrednio po wydarzeniach tzw. arabskiej wiosny. Kolejny etap, a zarazem jak dotąd moment kulminacyjny, nastąpił w roku 2015 pod wpływem eskalacji konfliktu wojennego w Syrii oraz rosnącej ekspansji tzw. Państwa Islamskiego na Bliskim Wschodzie. W obu fazach kryzysu Unia Europejska podjęła wysiłki na rzecz wypracowania ogólnoeuropejskich rozwiązań, które z jednej strony pozwoliłyby uniknąć katastrofy humanitarnej w państwach najbardziej obciążonych napływem uchodźców, z drugiej umożliwiły utrzymanie swobody podróżowania w strefie Schengen przy zapewnieniu odpowiedniego poziomu bezpieczeństwa Europejczyków. Droga do przyjęcia skutecznych zasad działania, które tworzyłyby szansę na opanowanie kryzysu oraz uniknięcie podobnych kryzysów w przyszłości, jest jednak niezwykle wyboista, a sukces niepewny.

W niniejszym artykule przedstawione są reformy, jakie zainicjowano na forum UE pod wpływem eskalacji kryzysu migracyjnego na południu Europy w roku 2011 i 2015, oraz omówione kierunki debaty nad rozwojem strategii migracyjnej UE. Celem artykułu jest ocena stopnia wdrożenia przyjętych rozwiązań i diagnoza głównych barier stojących na drodze do efektywnej implementacji strategii antykryzysowej. Perspektywa porównawcza 2011 r. i 2015 r. skłania do refleksji nad tym, czy Unia Europejska jest zdolna do wyciągania wniosków z własnych doświadczeń i wykorzystywania ich do tworzenia systemowych rozwiązań, które pozwoliłyby jej przygotować się na wyzwania migracyjne przyszłości. A zatem, czy obecny kryzys może stanowić szansę na gruntowną naprawę polityki migracyjnej UE? Analizie strategii wobec kryzysu migracyjnego towarzyszą ponadto rozważania na temat skutków kryzysu dla całego systemu funkcjonowania Unii Europejskiej jako organizacji. W tym kontekście podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, w jaki sposób zarówno te już rozpoczęte, jak i te dopiero planowane reformy unijnego systemu azylowego oraz systemu ochrony granic wpisują się w szerszą dyskusję na temat reformy całej organizacji.

Wydarzenia roku 2011 jako czynnik stymulujący reformę unijnego systemu azylowego i ochrony granic

W 2011 r. w następstwie tzw. arabskiej wiosny wyraźnie wzrosła liczba uciekinierów z Afryki Północnej, którzy docierali na południe Europy, głównie na włoskie wyspy oraz na Maltę. Liczba przypadków nielegalnego przekraczania granicy UE osiągnęła wówczas poziom 141 051, w porównaniu z 104 060 w roku 2010¹. Choć skala nielegalnej imigracji z 2011 r. jest nieporównywalna z tym, co miało nastąpić kilka lat później, to już wtedy od wpływem rozwoju sytuacji migracyjnej państwa członkowskie UE – na zasadzie efektu domina – zaczęły kwestionować podstawowe zasady współpracy w obszarze migracji, wystawiając na próbę system Schengen.

Symbolem konfliktów na tle migracyjnym stał się incydent na granicy francusko-włoskiej z 17 kwietnia 2011 r.². Funkcjonariusze francuscy zatrzymali wówczas na granicy pociąg przewożący Tunezyjczyków, którym Włosi wydali uprzednio tymczasowe pozwolenia na pobyt. W maju 2011 r. z kolei wzmocnienie kontroli granicznych z Niemcami i Szwecją zapowiedzieli Duńczycy, uzasadniając swą decyzję koniecznością walki z przestępczością i nielegalną imigracją³. Pod wpływem tych zdarzeń wzajemne zaufanie państw zaczęło ulegać erozji, co rodziło uzasadnione obawy o przyszłość europejskiej współpracy w dziedzinie migracji.

Reakcja państw na wzmożoną falę migrantów ożywiła debatę na temat polityki migracyjnej UE, stymulując reformy. Najważniejsze z nich dotyczyły wspólnego europejskiego systemu azylowego, ochrony zewnętrznych granic Unii Europejskiej oraz zarządzania strefą Schengen.

W ramach reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego (dalej: WESA) w grudniu 2011 r. przyjęto dyrektywę określającą normy kwalifikowania cudzoziemców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, przyznawania statusu uchodźcy i ochrony uzupełniającej⁴. Celem wpro-

¹ Dane pochodzą z raportów rocznych agencji Frontex.

² W miasteczku Ventimiglia na granicy włosko-francuskiej funkcjonariusze francuscy zatrzymali na kilka godzin pociąg przewożący Tunezyjczyków. Wydarzenie to wywołało falę krytyki oraz pytania o zakres swobody interpretacji przepisów kodeksu granicznego Schengen przez państwa członkowskie. Szerzej na ten temat: S. Carrera, E. Guild, M. Merlino, J. Parkin, *A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*, CEPS, April 2011, <http://www.ceps.eu/book/race-against-solidarity-schengen-regime-and-franco-italian-affair> [dostęp: 30 maja 2017 r.].

³ We wrześniu po zmianie ekipy rządzącej Duńczycy wycofali się z tego pomysłu.

⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpań-

wadzenia nowych przepisów było wyeliminowanie zjawiska tzw. turystyki azylowej. Dyrektywa nałożyła na wnioskodawców obowiązek: *jak najszybszego przedstawienia wszystkich elementów niezbędnych do uzasadnienia wniosku o udzielenie ochrony*⁵. Ponadto dopuściła możliwość odrzucenia wniosku o ochronę w sytuacji, gdy na części terytorium kraju pochodzenia wnioskodawcy nie istnieje realne niebezpieczeństwo prześladowania lub gdy wnioskodawca może uzyskać dostęp do ochrony na terytorium własnego państwa (status uchodźcy wewnętrznego).

Reformy WESA kontynuowano w 2013 r. W czerwcu tego roku przyjęto pakiet trzech dokumentów: (1) rozporządzenie w sprawie kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich UE (tzw. rozporządzenie Dublin III); (2) dyrektywę w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej⁶; (3) dyrektywę dotyczącą norm przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę⁷. Pierwszy z wymienionych dokumentów doprecyzował zasady ustalenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego, ustanawiając jednocześnie mechanizmy wczesnego ostrzegania i zarządzania kryzysami azylowymi. Reforma nie zmieniła jednak istoty samego systemu, pozostawiając największą odpowiedzialność za procedowanie wniosków azylowych w rękach państw, których granice stanowią granicę zewnętrzną UE. Dwa pozostałe dokumenty przewidywały przede wszystkim gwarancje proceduralne oraz gwarancje praw dla osób wnioskujących o ochronę⁸. Dodatkowym wzmocnieniem WESA było ostateczne uruchomienie Europejskiego Urzędu Wsparcia w Dziedzinie Azylu (EASO) w czerwcu 2011 r.⁹ Urząd miał udzielać wsparcia pań-

stwoców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, Dz.Urz. UE L 337 z 20 grudnia 2011 r.

⁵ *Ibidem*, art. 4.

⁶ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, Dz.Urz. UE L 180 z 29 czerwca 2013 r.

⁷ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, Dz.Urz. UE L 180 z 29 czerwca 2013 r.

⁸ Zob. szerzej A. Potyrała, *Kryzys uchodźczy a przyszłość unijnego systemu azylowego* [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2016, s. 159–164.

⁹ Rozporządzenie ustanawiające agencję podpisano już w 2010 r., zob. rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z 19 maja 2010 r. w spra-

stwom, których systemy azylowe i systemy przyjmowania znalazły się pod szczególną presją, oraz koordynować udzielanie takiego wsparcia.

Elementem reakcji na kryzys 2011 r. była również reforma innej europejskiej instytucji – Frontexu (Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej). W obliczu problemów, jakie widoczne stały się m.in. w trakcie operacji HERMES 2011, której celem była kontrola nielegalnej imigracji z Tunezji do południowych Włoch (głównie na Lampedusę i Sycylię), zdecydowano o zmianie podstawy prawnej tej instytucji. 25 października 2011 r. podpisano rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011¹⁰. Kluczowe zmiany dotyczyły wzmocnienia zasobów agencji oraz zwiększenia ochrony praw podstawowych w trakcie prowadzonych przez nią działań. Frontex zyskał uprawnienia do nabywania, samodzielnie lub na zasadzie współwłasności z państwem członkowskim, bądź brania w *leasing* wyposażenia technicznego dla potrzeb kontroli granic zewnętrznych. Agencja otrzymała też nowe kompetencje związane z powoływaniem rezerwy funkcjonariuszy straży granicznych do celów możliwego oddelegowania podczas wspólnych operacji czy projektów pilotażowych. Usprawniono ponadto planowanie działań na granicach – nowe rozporządzenie określiło sposób przyjmowania planów działania, obejmujących wszystkie elementy niezbędne do realizacji wspólnych operacji. W ramach reformy przewidywało ponadto utworzenie dwóch nowych organów wewnątrz Frontexu, stanowiących mechanizm monitorowania praw podstawowych we wszystkich działaniach agencji – forum konsultacyjnego oraz urzędnika ds. praw podstawowych¹¹.

Wśród inicjatyw antykryzysowych najwięcej emocji i kontrowersji wzbudziła reforma zarządzania strefą Schengen. Debata nad kształtem projektu ujawniła sprzeczności między państwami członkowskimi, wzmocniła również napięcie na linii instytucje międzyrządowe – instytucje wspólnotowe¹². Podczas gdy Komisja Europejska promowała podejście europejskie,

wie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w Dziedzinie Azyłu, Dz.Urz. UE L 132 z 29 maja 2010 r.

¹⁰ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 304 z 22 listopada 2011 r.

¹¹ Zob. szerzej J. Szymańska, *Rola wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2013, s. 239–268.

¹² Zob. szerzej J. Szymańska, *Międzyrządowość vs. ponadnarodowość w polityce migracyjnej i obszarze spraw wewnętrznych Unii Europejskiej* [w:] *Polityki europejskie*

dbając o wzmocnienie integralności strefy Schengen jako całości i ograniczenie arbitralności państw przy podejmowaniu decyzji o czasowym przywracaniu kontroli granicznych wewnątrz strefy, wiele państw (na czele z Niemcami i Francją) opowiadało się za rozluźnieniem układu. W efekcie, po dwuletniej batalii, ustanowiono nowy mechanizm oceny i monitorowania stosowania dorobku prawnego Schengen w państwach członkowskich¹³ i wprowadzono zmiany do kodeksu granicznego Schengen. Umożliwiły one przywracanie kontroli granicznych wewnątrz strefy – w przypadku gdy jedno z państw nie wywiązuje się z obowiązku ochrony zewnętrznej granicy Schengen i naraża w ten sposób bezpieczeństwo całej strefy – na okres do sześciu miesięcy z możliwością przedłużenia do maksymalnie dwóch lat¹⁴. Państwa członkowskie odrzuciły propozycje przekazania Komisji Europejskiej uprawnień do decydowania o czasowym przywracaniu granic, broniąc swoich prerogatyw w tym zakresie. W toku sporu instytucje wspólnotowe, czyli Komisja i Parlament, otrzymały jasny sygnał, że w kwestii migracji państwa członkowskie chcą mniej, a nie więcej Europy¹⁵.

Eskalacja kryzysu i strategia migracyjna 2015 r.

Ruchy migracyjne wzmożone w następstwie arabskiej wiosny w roku 2011 straciły nieco dynamikę w kolejnych latach. Sytuacja w wielu krajach Afryki i Bliskiego Wschodu nie ustabilizowała się jednak, a przedłużające się konflikty doprowadziły ostatecznie do kryzysu humanitarnego na południowych obrzeżach Europy. Uruchomiły też kolejną falę migracji do Unii Europejskiej.

W 2014 r. liczba odnotowanych przypadków nielegalnego przekroczenia granicy UE wyniosła ponad 280 tys., prawie trzykrotnie więcej niż rok

w *dobie kryzysu*, red. T.G. Grosse, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016, s. 253–274.

¹³ Rozporządzenie Rady (UE) nr 1053/2013 z 7 października 2013 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylecia decyzji Komitetu Wykonawczego z 16 września 1998 r. dotyczącej utworzenia Stałego Komitetu ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen, Dz.Urz. UE L 295 z 6 listopada 2013 r.

¹⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1051/2013 z 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w celu ustanowienia wspólnych zasad tymczasowego przywracania w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, Dz.Urz. UE L 295 z 6 listopada 2013 r.

¹⁵ Zob. szerzej A. Gruszcak, *Schengen – kłopotliwy sukces*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2012, nr 2 (13), s. 25–52.

wcześniej (zob. tabela 1). Był to jednak dopiero wstęp do tego, co miało wydarzyć się w roku następnym – w 2015 r. odnotowano rekordową liczbę przypadków nielegalnej migracji – 1,8 mln. W ciągu tego roku ponad 1 mln osób złożyło w państwach członkowskich UE wnioski o azyl.

Tabela 1. Liczba wykrytych przypadków nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych Unii w latach 2009–2015

	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Nielegalna imigracja	104 599	104 060	141 051	72 437	107 365	283 532	1 820 000

Źródło: Frontex.

Rozwój sytuacji migracyjnej zmusił Unię do podjęcia pilnych działań antykrzysowych. Pierwszym impulsem do działania była seria wypadków z udziałem uchodźców na Morzu Śródziemnym, w tym zwłaszcza zatonięcie łodzi z ponad 800 uciekinierami z Afryki i Bliskiego Wschodu u wybrzeży Libii wiosną 2015 r.¹⁶ W następstwie tej tragedii zwołano nadzwyczajny szczyt Rady Europejskiej, na którym szefowie państw i rządów wezwali Komisję Europejską do przedstawienia kompleksowej strategii migracyjnej Unii. W odpowiedzi na to wezwanie 13 maja 2015 r. Komisja Europejska zaprezentowała *Europejski program w zakresie migracji*¹⁷.

W dokumencie tym wyznaczono z jednej strony środki natychmiastowe, które należy podjąć w celu zapobieżenia dalszym wypadkom z udziałem uchodźców oraz opanowania sytuacji migracyjnej na południu Europy, z drugiej zaś nakreślono podejście strategiczne, usprawniające zarządzanie migracją w Unii w perspektywie krótko- i średnioterminowej. Do zadań, które UE miała podjąć niezwłocznie, należało: ratowanie migrantów na morzu, zwalczanie przemytu ludzi, przyjmowanie osób poszukujących schronienia w ramach programów relokacji i przesiedleń, ożywienie współpracy z państwami pochodzenia i tranzytu migrantów, wdrożenie tzw. podejścia *hotspot* oraz uruchomienie pomocy finansowej dla państw członkowskich, których systemy azylowe zostały najbardziej obciążone. W dalszej perspektywie przewidywano oparcie unijnej polityki migracyjnej na czterech filarach. Pierwszym miało być ograniczenie zachęt do nielegalnej migracji do Europy, realizowane

¹⁶ W nocy z 18 na 19 kwietnia na wodach terytorialnych Libii doszło do zatonięcia kutra, na pokładzie którego znajdowało się ponad 800 uciekinierów z Afryki i Bliskiego Wschodu – głównie z Syrii, Erytrei i Somalii. Niemal wszyscy pasażerowie zginęli.

¹⁷ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski program w zakresie migracji*, COM(2015) 240, 13 maja 2015 r.

przez eliminowanie przyczyn migracji (działanie na rzecz pokoju, redukcji ubóstwa czy walki ze zmianami klimatu), zwalczanie sieci przemytników i handlarzy ludźmi oraz skuteczną politykę powrotów. Drugim z filarów było wzmocnienie zarządzania zewnętrznymi granicami UE oraz ratowanie migrantów podejmujących ryzykowną przeprawę przez morze. Trzecim obszarem działania stał się wspólny europejski system azylowy, ze szczególnym naciskiem na reformę systemu dublińskiego. Czwarty filar europejskiej strategii migracyjnej wybiegał poza kontekst kryzysu migracyjnego, rozszerzając perspektywę o całościową politykę wobec legalnych imigrantów. Uwzględniając niekorzystne dla Europy trendy demograficzne, Komisja Europejska zapowiadała ułatwienia dla wysoko wykwalifikowanych pracowników z państw trzecich oraz wspieranie inicjatyw na rzecz lepszej integracji imigrantów¹⁸.

Niedoskonałości unijnej polityki migracyjnej ujawnione podczas kryzysu stanowić miały bodziec dla dalszego zacieśniania współpracy państw członkowskich w dziedzinie migracji. W przywołanym komunikacie Komisja Europejska wyraźnie wskazała, że współpraca państw na forum UE w tym zakresie powinna pójść znacznie dalej, aby Unia mogła w sposób efektywny sprostać podobnym wyzwaniom w przyszłości. Sama Komisja zintensyfikowała prace nad kwestiami migracyjnymi, wyznaczając harmonogram działań, które umożliwić miały implementację strategii. Regularnie sporządza też sprawozdania na temat postępów w realizacji poszczególnych założeń strategii.

Reforma wspólnego europejskiego systemu azylowego

Jedną z pierwszych inicjatyw Komisji Europejskiej w ramach strategii antykryzysowej była propozycja relokacji części uchodźców napływających do państw członkowskich na południu Europy. Komisja zdecydowała się wykorzystać nadzwyczajną procedurę przewidzianą w art. 78 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), zgodnie z którą: *w przypadku gdy jedno lub więcej państw członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego państwa lub państw członkowskich*. Środkiem tymczasowym był program rozdzielenia 40 tys. azylantów¹⁹ napływających do Grecji i Włoch

¹⁸ *Ibidem*.

¹⁹ Dotyczy to osób wnioskujących o przyznanie statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. We wniosku Komisja podkreśliła, że chodzi o osoby wyraźnie potrzebujące ochrony międzynarodowej, a więc takie, których wnioski mają duże szanse na pozytywne rozpatrzenie.

między pozostałe państwa członkowskie²⁰. Przyjęcie migrantów w ramach programu miało być obowiązkowe, a ich liczba uzależniona od populacji kraju (40% wagi), PKB (40% wagi), stopy bezrobocia (10% wagi) i liczby wcześniej rozpoznanych wniosków azylowych (10% wagi). Taki sam klucz dystrybucji miał zostać zastosowany do zaproponowanego równolegle programu przesiedleń, który przewidywał dobrowolne przyjęcie przez państwa 20 tys. uchodźców z obozów poza Europą w najbliższych dwóch latach²¹.

Projekt obowiązkowego programu relokacji spotkał się z ostrą krytyką wielu państw. Najbardziej wyraźnie artykułowały ją państwa Grupy Wyszehradzkiej. W rezultacie na czerwcowym szczycie (2015 r.) Rady Europejskiej przywódcy nie zgodzili się na wprowadzenie obowiązkowych kwot w programie relokacji. Uzgodniono natomiast, że rządy same zadeklarują, ilu uchodźców przyjmą tak, by łącznie wywiązać się z celu relokacji 40 tys. osób z Grecji i Włoch oraz przesiedlenia 20 tys. z obozów poza Europą²². Wkrótce jasne stało się jednak, że wypracowanie porozumienia opartego na dobrowolnych deklaracjach nie będzie łatwe – na lipcowym posiedzeniu ministrowie spraw wewnętrznych wypełnili wprawdzie cel przewidziany w programie przesiedleń, zabrakło jednak deklaracji przyjęcia prawie 8 tys. osób przebywających w Grecji i we Włoszech (w ramach programu relokacji)²³.

Mając na uwadze z jednej strony presję migracyjną, która nasiliła się w okresie wakacyjnym, z drugiej zaś problemy z wypracowaniem porozumienia o podziale uchodźców na podstawie dobrowolnych deklaracji, we wrześniu 2015 r. Komisja powróciła do koncepcji obowiązkowego systemu podziału uchodźców, proponując drugi nadzwyczajny program relokacji 120 tys. osób (jako uzupełnienie pierwszego) – 50,4 tys. z Grecji, 15,6 tys. z Włoch i 54 tys. z Węgier. Ostatecznie, mimo sprzeciwu państw Europy Środkowej, 22 września przegłosowano decyzję w tej sprawie²⁴. Kształt przyjętego rozwiązania różnił się jednak od wstępnej propozycji. Mechanizm

²⁰ Wniosek w sprawie decyzji Rady wprowadzająca środki przejściowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch i Grecji, COM(2015) 286, 27 maja 2015 r.

²¹ Zalecenie Komisji z 8 czerwca 2015 r. dotyczące europejskiego programu przesiedleń, COM(2015) 3560, 8 czerwca 2015 r.

²² European Council meeting (25–26 June 2015) – Conclusions, Brussels, 26 June 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/european-council/2015/06/25-26/> [dostęp: 23 maja 2017 r.].

²³ *Outcome of the Council meeting Justice and Home Affairs*, Brussels, 20 July 2015, <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/07/20/> [dostęp: 23 maja 2017 r.].

²⁴ Wniosek poparła zdecydowana większość państw. Przeciwnie były: Węgry, Słowacja, Rumunia i Czechy, Finlandia wstrzymała się od głosu.

pozostał obowiązkowy²⁵, ale z uwagi na rezygnację Węgier z unijnej pomocy zmieniono układ samej dystrybucji. Podzielono też program na dwa etapy – uzgodniono, że najpierw państwa wypełnią zobowiązanie relokacji 66 tys. osób z Włoch i Grecji (15,6 tys. z Włoch i 50,4 tys. z Grecji zgodnie z wnioskiem Komisji), natomiast po roku pozostałe 54 tys. osób (z puli przypisanej we wniosku Komisji do Węgier) zostanie przesiedlonych ponownie z Grecji i Włoch lub też innego państwa, które stanie w obliczu wzmożonej presji migracyjnej²⁶. Po podpisaniu umowy Unia–Turcja zmieniono następnie tę decyzję, przewidując wykorzystanie 54 tys. miejsc (z drugiego etapu) na potrzeby realizacji programu przesiedleń Syryjczyków z Turcji²⁷.

Mimo nikłych postępów w procesie relokacji osób w ramach nadzwyczajnych programów, równolegle toczyła się na forum UE dyskusja na temat trwałych, systemowych rozwiązań azylowych, w tym ustanowienia mechanizmu podziału uchodźców uruchamianego automatycznie w sytuacjach kryzysowych. W pierwszej połowie 2016 r. Komisja Europejska zaprezentowała kompleksowy projekt reformy WESA, na który składały się m.in. rewizja rozporządzenia Dublin III i dyrektywy recepcyjnej (nr 33/2013) oraz projekt zastąpienia dyrektyw proceduralnej (nr 32/2013) i kwalifikacyjnej (nr 95/2011) rozporządzeniami.

Najwięcej kontrowersji wzbudził wniosek w sprawie reformy systemu dublińskiego²⁸. Tzw. projekt Dublin+ zakładał automatyczną relokację osób wnioskujących o ochronę w UE w sytuacji zwiększonej presji migracyjnej. Zgodnie z nim o przeciążeniu systemów azylowych miały decydować obiektywne dane uwzględniające wielkość państw i poziom ich dobrobytu. Zakładano, że jeśli jeden kraj otrzyma znacznie więcej wniosków azylowych w stosunku do punktu odniesienia, kolejni wnioskodawcy będą kierowani do innych państw UE. Czasowe wyłączenie państwa z obowiązku

²⁵ Węgry i Słowacja zaskarżyły legalność tej decyzji do Trybunału Sprawiedliwości UE. W późniejszym czasie ich skargę wsparła też Polska.

²⁶ Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz.Urz. UE L 248 z 24 września 2015 r.

²⁷ Decyzja Rady (UE) 2016/1754 z 29 września 2016 r. zmieniająca decyzję (UE) 2015/1601 ustanawiającą środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz.Urz. UE L 268 z 1 października 2016 r.

²⁸ Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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), COM(2016) 270, 4 maja 2016 r.

przyjmowania azylantów wymagałoby uiszczenia „podatku solidarnościowego” (250 tys. euro) na rzecz państwa członkowskiego, które przejęłoby odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku.

Pomysł Komisji Europejskiej spotkał się z otwartą krytyką państw Grupy Wyszehradzkiej, które jesienią 2016 r. zaproponowały alternatywną koncepcję tzw. efektywnej solidarności (pierwotnie pod nazwą „elastycznej solidarności”)²⁹. Pomysł zakładał utrzymanie co do zasady rozwiązań rozporządzenia Dublin III i jedynie uzupełnienie ich o działania solidarnościowe z państwami pierwszej linii w sytuacji kryzysu. Zgodnie z projektem państwa UE same miałyby decydować, jaką formę będzie przybierać ich wsparcie – poza relokacjami z państw najbardziej obciążonych mogłyby to być wkłady finansowe, zwiększone zaangażowanie w prace unijnych agencji, przejmowanie odpowiedzialności za organizację powrotów nielegalnych imigrantów czy też wspólne przeprowadzanie procedur azylowych. W apogeum kryzysu projekt dopuszczał przyjęcie środków na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE (tego samego, który posłużył wcześniej do przyjęcia nadzwyczajnych programów relokacji), z zastrzeżeniem, że miałyby się one opierać na zasadzie dobrowolności.

Znalezienie kompromisu między tak różnymi wizjami reformy systemu dublińskiego okazało się wyjątkowo trudne³⁰. Dotychczasowy przebieg debaty ujawnił tendencję do pogłębiania się podziałów między państwami członkowskimi na tym tle. Sama debata na temat kwestii azylowych przerażała się momentami w festiwal wzajemnych gróźb i oskarżeń (m.in. w dyskusji nad perspektywą sankcji za nieprzyjmowanie uchodźców w ramach programów relokacji). Mimo ambicji Malty, która w pierwszej połowie 2017 r. uznała sprawę WESA za priorytet swojej prezydencji w UE, impas w rozmowach trwa nadal i nic nie wskazuje, by gruntowną reformę systemu azylowego UE udało się przeprowadzić w najbliższym czasie.

Ochrona granic zewnętrznych UE i walka z przemytem migrantów

Rozwój kryzysu w 2015 r. uwiłoczniał potrzebę usprawnienia systemu ochrony granic zewnętrznych UE i mechanizmów walki z przemytem i handlem ludźmi, którzy szukają schronienia w Europie. W odróżnieniu

²⁹ *Effective solidarity: a way forward on Dublin revision*, <http://statewatch.org/news/2016/nov/eu-council-slovak-pres-non-paper-dublin-effective-solidarity-11-16.pdf> [dostęp: 24 maja 2017 r.].

³⁰ Zob. szerzej J. Szymańska, *Perspektywy kompromisu w sprawie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego*, Biuletyn PISM, nr 12 (1454), 2 lutego 2017 r.

od reform systemu azylowego te postulaty od początku cieszyły się szerokim uznaniem państw członkowskich i unijnych instytucji. W późniejszym etapie i tu pojawiły się jednak kontrowersje, które w efekcie ostudzić musiały ambicje reformatorskie Komisji Europejskiej.

Pierwszym krokiem było wzmocnienie unijnej obecności na morzu. Wiosną 2015 r. zdecydowano o wzmocnieniu finansowym i osobowym operacji morskiej „Tryton” prowadzonej pod egidą Frontexu u wybrzeży Włoch oraz operacji „Posejdon” koordynowanej przez agencję na wodach Grecji. Jednocześnie zdecydowano o uruchomieniu nowej misji wojskowej zarządzania kryzysowego na Morzu Śródziemnym, wymierzonej w przemytników ludzi (operacja „EUNAVFOR Med”/„Sophia”)³¹. Operację uzupełniono przyjęciem w maju 2015 r. planu działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020³². Wskazano w nim cztery priorytetowe obszary działań, które powinny zostać podjęte przez Unię i państwa członkowskie w tej dziedzinie. Należały do nich: (1) intensyfikacja prac organów ścigania oraz wymiaru sprawiedliwości; (2) usprawnienie procesu gromadzenia i udostępniania informacji dotyczących przemytników i stosowanych przez nich metod; (3) zwiększenie pomocy dla migrantów i zapobieganie procedurom przemytu; (4) a także zacieśnianie współpracy z państwami spoza Unii na rzecz zwalczania tego zjawiska³³.

Elementem zaangażowania na granicach było też tworzenie punktów szybkiej identyfikacji i rejestracji imigrantów we Włoszech i w Grecji, czyli w państwach brzegowych, do których przybywało najwięcej uciekinierów z Afryki i Bliskiego Wschodu. W ramach tzw. podejścia *hotspot* wyznaczono sześć centrów rejestracyjnych we Włoszech i pięć w Grecji³⁴. W założeniu działalność *hotspotów* opierać się ma na wkładach (zasobach personelu i wyposażeniu) przekazywanych do ich dyspozycji przez państwa członkowskie. W pracach *hotspotów* uczestniczą też funkcjonariusze i eksperci EASO, Frontexu, Europolu i Eurojustu. Zespoły EASO mają ułatwiać wdrażanie programów relokacji, a funkcjonariusze Frontexu wspierać organizację powrotów nielegalnych imigrantów do państw pochodzenia. Europol

³¹ Więcej na temat operacji https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eunavfor-med_en [dostęp: 24 maja 2017 r.].

³² Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020*, Bruksela, 27 maja 2015 r., COM(2015) 285.

³³ *Ibidem*.

³⁴ We Włoszech były to Augusta, Lampedusa, Porto Empedocle, Pozzallo, Taranto i Trapani, w Grecji: Lesbos, Chios, Leros, Samos i Kos.

i Eurojust pomagają natomiast przyjmującym państwom członkowskim w dochodzeniach przeciwko przemytnikom migrantów³⁵.

Unijnemu systemowi ochrony granic niemal w całości poświęcony został trzeci pakiet wdrożeniowy unijnej strategii migracyjnej, zaproponowany przez Komisję 15 grudnia 2015 r. Pakiet zawierał m.in. propozycję utworzenia europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej, co w praktyce oznaczało kolejną zmianę podstawy prawnej Frontexu. Projekt rewizji rozporządzenia o unijnej agencji granicznej napotkał jednak sprzeciw wielu państw członkowskich. Powodem był zawarty we wniosku postulat rozszerzenia agencyjnych uprawnień do interwencji na zewnętrznych granicach Unii – Komisja proponowała, by w sytuacji, gdy zagrożone jest funkcjonowanie strefy Schengen, agencja mogła podjąć działania, nawet wbrew woli państwa, w którym miałyby mieć one miejsce³⁶. Podobnie jak w przypadku reformy zarządzania strefą Schengen po 2011 r., w dyskusji między Komisją a Radą na plan pierwszy wysunęła się kwestia suwerenności państw w zakresie ochrony własnych granic. Ostatecznie państwa ostudziły znacznie ambicje Komisji, ustalając, że w sytuacji gdy państwo nie zgodzi się na interwencję, pozostałe państwa członkowskie będą mogły zdecydować o przywróceniu czasowych kontroli na wewnętrznych granicach Schengen³⁷. W obliczu braku zgody państw na głębsze zmiany kompetencji Frontexu reforma tej instytucji, której oficjalną nazwę zmieniono na Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, ograniczyła się w dużej mierze do zwiększenia jej zasobów. Ustalono, że do 2020 r. budżet agencji wzrośnie niemal dwukrotnie – do 322 mln euro, ponad dwa razy zwiększy się też liczba personelu – z 417 do ok. 1000 osób.

Uzupełnieniem dla europejskiej straży granicznej i przybrzeżnej była reforma kodeksu granicznego Schengen, zaproponowana w trzecim pakiecie wdrożeniowym z 2015 r., a wprowadzona ostatecznie rozporządzeniem

³⁵ Komisja Europejska, *Podjęcie „hotspot” do zarządzania wyjątkowymi przepływami migracyjnymi*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_hotspots_pl.pdf [dostęp: 25 maja 2017 r.].

³⁶ Komisja Europejska, *Zapewnienie szczelności granic zewnętrznych Europy. Europejska straż graniczna i przybrzeżna*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_pl.pdf [dostęp: 25 maja 2017 r.].

³⁷ W istocie oznaczało to potwierdzenie zmian wprowadzonych już wcześniej na podstawie rewizji kodeksu granicznego Schengen w 2013 r., zob. szerzej J. Szymańska, *Inauguracja działalności Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej*, Biuletyn PISM, nr 80 (1430), 24 listopada 2016 r.

z 15 marca 2017 r.³⁸. Reforma wprowadziła obowiązkowe, systematyczne kontrole wszystkich osób przekraczających granice zewnętrzne UE (podczas wjazdu i wyjazdu), w tym kontrole obywateli UE. Nowe przepisy stanowiły odpowiedź na rosnące zagrożenie terrorystyczne w Europie.

Dalszym wzmocnieniem unijnego systemu ochrony granic mają być dwa sprzężone ze sobą systemy – europejski system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS)³⁹ i unijny system wjazdu/wyjazdu (EES)⁴⁰. Prace nad ich uruchomieniem rozpoczęto w 2016 r. Komisja Europejska oczekuje, że osiągną one pełną operacyjność w 2020 r. Pierwszy z systemów ma pomóc w określeniu, czy cudzoziemcy zwolnieni z obowiązku wizowego stwarzają zagrożenie migracyjne lub dla bezpieczeństwa UE. Obywatele tych państw przed przyjazdem do UE będą musieli wystąpić o zezwolenie na podróż. W odróżnieniu od ETIAS, który będzie miał zastosowanie do ruchu bezwizowego, system wjazdu/wyjazdu ma być kompleksowy. *Będzie zbierał dane dotyczące wjazdów i wyjazdów obywateli państw trzecich na terytorium UE oraz stanie się narzędziem dostępnym dla służb granicznych UE, zastępującym niejako paszport*⁴¹.

Współpraca z państwami trzecimi oraz polityka powrotów

Kolejnym, obok wzmocniania granic i walki z przemytnikami, elementem wymiaru zewnętrznego unijnej strategii migracyjnej jest współpraca z państwami trzecimi. Celem tej współpracy jest przede wszystkim zapewnienie większej skuteczności polityki powrotów nielegalnych imigrantów z UE oraz ograniczenie napływu kolejnych osób przez z jednej strony wzmocnienie zdolności unijnych sąsiadów w zakresie ochrony granic, z drugiej zaś eliminację przyczyn migracji.

³⁸ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z 15 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych, Dz.Urz. UE L 74 z 18 marca 2017 r.

³⁹ European Commission, *Security Union: A European Travel Information and Authorisation System – Questions & Answers*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3706_en.htm [dostęp: 25 maja 2017 r.].

⁴⁰ European Commission, *Stronger and Smarter Borders for the European Union. The Entry-Exit System*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/factsheet_-_entryexit_system_en.pdf [dostęp: 25 maja 2017 r.].

⁴¹ A. Kosińska, *ETIAS, czyli szczełne granice Unii*, 1 lutego 2017 r., https://ec.europa.eu/poland/news/170201_etias_pl [dostęp: 25 maja 2017 r.].

Pierwszym krokiem na drodze do usprawnienia systemu odsyłania z UE osób, którym nie przysługuje ochrona, było przedstawienie wniosku w sprawie ustanowienia wspólnej europejskiej listy państw bezpiecznych. Na liście opracowanej przez Komisję w 2015 r. znalazły się państwa Bałkanów oraz Turcja. Założono jednak, że w przyszłości będą do niej dodawane kolejne kraje⁴². Równolegle Komisja opracowała unijny plan działania w sprawie powrotów⁴³. Wyznaczył on dwa priorytety unijnej polityki w tej dziedzinie: pierwszym było wewnętrzne wzmocnienie unijnego systemu powrotów, drugim zacieśnienie współpracy w zakresie readmisji z krajami pochodzenia i tranzytu nielegalnych imigrantów. Ze względu na niezadowolające efekty polityki powrotowej plan w dziedzinie powrotów został zaktualizowany i rozszerzony w 2017 r.⁴⁴.

Polityce powrotów towarzyszyły działania na rzecz stabilizacji regionów, z których masowo uciekali ludzie. W tym zakresie przewidywano zarówno intensyfikację działań dyplomatycznych na rzecz zażegnania konfliktów, jak i wsparcie finansowe na rzecz uchodźców wewnętrznych oraz państw sąsiadujących bezpośrednio z obszarami, na których toczą się wojny i które ponoszą szczególnie koszty związane z goszczeniem uchodźców. Uwzględniając długofalową perspektywę migracji, zdecydowano też o ustanowieniu nadzwyczajnego funduszu powierniczego na rzecz stabilności i zwalczania przyczyn nielegalnej migracji i wysiedleń w Afryce. Fundusz w wysokości 1,8 mld euro⁴⁵ uruchomiono 12 listopada 2015 r. podczas szczytu UE–Afryka. Środki z funduszu miały być przeznaczone na projekty gospodarcze przyczyniające się do tworzenia miejsc pracy w państwach afrykańskich⁴⁶, projekty wspierające bezpieczeństwo żywnościowe i żywieniowe, projek-

⁴² Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia do celów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, oraz zmieniające dyrektywę 2013/32/UE, COM(2015) 452.

⁴³ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Plan działania UE w zakresie powrotów*, 9 września 2015 r., COM(2015) 453.

⁴⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skuteczniejszej polityki powrotowej w Unii Europejskiej – uaktualniony plan działania, 2 marca 2017 r., COM(2017) 200.

⁴⁵ Komisja Europejska zaznaczyła, że środki te zostaną uzupełnione o wkłady pochodzące od państw członkowskich i innych darczyńców. Według Komisji w marcu 2017 r. fundusz dysponował kwotą ponad 2,5 mld euro.

⁴⁶ Szerzej na ten temat zob. European Commission, *EU Emergency Trust Fund for Africa*, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/factsheet_ec_format_eu_emergency_trust_fund_for_africa_2017.pdf [dostęp: 29 maja 2017 r.].

ty promujące zapobieganie konfliktom oraz wzmacnianie rządów prawa, a także inicjatywy na rzecz poprawy zarządzania migracjami⁴⁷. Dzięki środkom z funduszu w 2016 r. wspólnie z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM) rozpoczęto m.in. realizację projektu na rzecz ochrony i reintegracji migrantów w 14 państwach afrykańskich⁴⁸.

Jednym z priorytetów UE stała się również współpraca z państwami tranzytowymi, leżącymi na dwóch głównych szlakach migracyjnych wiodących do UE – wschodniośroziemnomorskim (i powiązanim z nim zachodniobałkańskim) oraz środkowośroziemnomorskim. Nadrzędnym celem tej współpracy jest zahamowanie napływu migrantów do UE i lepsze zarządzanie migracją.

W ramach współpracy z państwami Bałkanów Zachodnich pod koniec 2015 r. opracowano 17-punktowy plan działania na rzecz opanowania kryzysu na szlaku zachodniobałkańskim. Plan przewidywał usprawnienie wymiany informacji między państwami, m.in. przez ustanowienie punktów kontaktowych. Podjęto też zobowiązanie do ograniczenia przepływu migrantów z kraju do kraju, podkreślając, że praktyka „podrzucania uchodźców sąsiadom” jest niedopuszczalna. Państwa Bałkanów miały dążyć do poprawy warunków bytowych przebywających na ich terytoriach uchodźców, rejestracji wszystkich napływających przybyszy i informowania ich o konsekwencjach odmowy rejestracji, wzmocnienia granic zewnętrznych oraz zacieśnienia współpracy policyjnej i sądowej w celu walki z przemytnikami ludzi⁴⁹.

Niezwykle ważnym punktem unijnej strategii stało się porozumienie z Turcją, która od połowy 2015 r. stała się najważniejszym punktem dynamicznie rozwijającego się szlaku wschodniośroziemnomorskiego. Celem zawartego 18 marca 2016 r. porozumienia UE–Turcja⁵⁰ było *zakończenie napływu nielegalnych migrantów z Turcji do Unii* oraz walka z przemytni-

⁴⁷ Komisja Europejska, *Nadzwyczajny fundusz powierniczy UE na rzecz Afryki*, Valletta, 12 listopada 2015 r., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_pl.htm [dostęp: 8 marca 2016 r.].

⁴⁸ European Commission, *EU and IOM launch initiative for migrant protection and reintegration in Africa along the Central Mediterranean migration routes*, Brussels, 15 grudnia 2016 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4404_en.htm [dostęp: 29 maja 2017 r.].

⁴⁹ *Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route – Leaders' Statement*, http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf [dostęp: 15 maja 2016 r.].

⁵⁰ *Oświadczenie UE–Turcja (18 marca 2016 r.)*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> [dostęp: 26 maja 2017 r.].

kami ludzi. W tym celu uzgodniono, że nielegalni migranci, którzy przybędą z Turcji na wyspy greckie po 20 marca 2016 r., zostaną zawróceni do Turcji, a za każdego zawróconego Syryjczyka inny jego rodak przebywający w obozie w Turcji zostanie przesiedlony do Unii Europejskiej (tzw. system 1:1). Turcy zobowiązali się też wzmocnić ochronę swoich granic, a UE przyspieszyć wypłatę 3 mld euro z funduszu na rzecz pomocy dla uchodźców w Turcji oraz uruchomić dodatkowe 3 mld euro pomocy do 2018 r. Jako zachętę do współpracy Unia zadeklarowała przyspieszenie liberalizacji reżimu wizowego dla Turków, zmierzającą do zniesienia obowiązku wizowego do końca czerwca 2016 r. Przyspieszone miały zostać też prace nad akcesją Turcji do UE. Przewidywano, że w najbliższych miesiącach otwarty zostanie nowy rozdział negocjacji dotyczący budżetu i finansów oraz przyspieszone przygotowania do otwarcia kolejnych⁵¹.

Ze względu na znaczne ograniczenie liczby przypadków nielegalnego przekroczenia granic na szlaku wschodniośroziemnomorskim, jakie udało się osiągnąć dzięki umowie UE–Turcja, w 2017 r. europejscy politycy zintensyfikowali prace nad przyjęciem podobnych rozwiązań w odniesieniu do odradzającego się na nowo szlaku środkowośroziemnomorskiego. W dniu 3 lutego 2017 r. Rada Europejska przyjęła tzw. maltańską deklarację dotyczącą powstrzymania migracji z Afryki Północnej⁵². W dokumencie za priorytet uznano współpracę z Libią, która stała się głównym ośrodkiem przerzutu nielegalnych migrantów do UE⁵³. W ramach tej współpracy przewidziano m.in. szkolenie i wyposażenie libijskiej straży przybrzeżnej, wzmocnianie zdolności tego kraju do przyjmowania migrantów, w tym inwestowanie w rozwój społeczności lokalnych, które ponoszą ciężar w związku ze zwiększonym napływem migrantów, działalność informacyjną służącą udaremnieniu modelu działania sieci przemytniczych, wspieranie bilateralnej współpracy między Libią a poszczególnymi państwami członkowskimi, a także włączenie do współpracy operacyjnej z unijnymi agencjami państw sąsiadujących z Libią⁵⁴. Współpracę bilateralną z Libią zintensyfikowały ponadto Włochy – w lutym 2017 r. rząd włoski podpisał z tym państwem memorandum o współpracy na rzecz ograniczenia migracji.

⁵¹ *Ibidem*.

⁵² *Maltańska deklaracja członków Rady Europejskiej o zewnętrznych aspektach migracji: Kwestia szlaku środkowośroziemnomorskiego*, Valetta, 3 lutego 2017 r., www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/02/03-malta-declaration/ [dostęp: 26 maja 2017 r.].

⁵³ W 2016 r. niemal 90% osób wykrytych na szlaku środkowośroziemnomorskim wyruszyło do Europy z Libii.

⁵⁴ *Maltańska deklaracja członków Rady Europejskiej, op. cit.*

Ze względu na utrzymujące się natężenie migracji na szlaku śródziemnomorskim dalsze plany UE w zakresie partnerstwa z państwami trzecimi koncentrują się na sąsiadach Libii – Egipcie, Tunezji i Algierii, z którymi UE planuje zintensyfikować wspólne działania w celu zwalczania nielegalnej migracji, a także pięciu priorytetowych krajach Afryki Subsaharyjskiej: Nigrze, Mali, Nigerii, Senegalu i Etiopii, z którymi rozwijana jest współpraca w zakresie powrotów oraz działania na rzecz redukcji podaży migracyjnej (m.in. przez wsparcie finansowe na inwestycje). Wymienione priorytety UE w dziedzinie współpracy z państwami trzecimi wpisane zostały w nowe ramy partnerstwa UE z państwami trzecimi, które przyjęto w czerwcu 2016 r.⁵⁵. Program ten jest krytycznie oceniany przez środowiska organizacji pozarządowych ze względu na niewystarczającą ofertę UE dla państw rozwijających się oraz niemal całkowite pominięcie w nim kwestii ochrony praw człowieka⁵⁶.

Wdrażanie strategii UE wobec kryzysu – najważniejsze bariery

Proces wdrażania unijnej strategii migracyjnej zarówno wobec wydarzeń, które nastąpiły w 2011 r. w bezpośrednim następstwie arabskiej wiosny, jak i tych późniejszych będących następstwem nasilenia się konfliktu wojennego w Syrii w 2015 r., napotkał liczne bariery. Były one związane przede wszystkim z brakiem zgody wśród państw członkowskich co do słuszności kierunku obranych działań antykryzysowych. W wielu wypadkach skutkowało to podejmowaniem przez państwa działań „na własną rękę”, bez porozumienia z partnerami czy wręcz wbrew ich interesom.

Reakcja państw członkowskich na kryzys potwierdziła wciąż silne przywiązanie państw do międzyrządowych wzorców współpracy w dziedzinie polityki migracyjnej i niechęć do wykorzystywania kryzysu jako impulsu do przenoszenia kompetencji w tej sferze na poziom ponadnarodowy. To przywiązanie dało o sobie znać zarówno w debacie nad reformą zarządzania strefą Schengen w latach 2011–2013 – wówczas narodowych prerogatyw w zakresie podejmowania decyzji o przywróceniu kontroli granicznych w sytuacji zagrożenia bezpieczeństwa broniły przede wszystkim Niemcy i Fran-

⁵⁵ Komunikat Komisji w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, 7 czerwca 2016 r., COM(2016) 385.

⁵⁶ M. Makowska, *EU60: Czy UE nie chce już więcej migrantów?*, <https://blog.centruminicytyw.org/2017/03/eu60-czy-ue-nie-chce-juz-wiecej-migrantow/> [dostęp: 30 maja 2017 r.].

cja⁵⁷, jak i w dyskusjach nad projektem europejskiej straży granicznej czy reformą systemu dublińskiego po 2015 r., gdy kwestie suwerenności podniosły szczególnie wyraznie państwa Grupy Wyszehradzkiej. Kwestie związane z podziałem kompetencji między UE i państwa członkowskie w obszarze polityki migracyjnej niejednokrotnie odciągały uwagę decydentów od samego kryzysu, utrudniając elastyczne reagowanie na pojawiające się wyzwania.

Kryzys migracyjny i wdrażanie strategii antykryzysowej trudno oderwać od szerszego kontekstu wyzwań, przed którymi stanęła i z którymi wciąż zmagają się Unia Europejska. Ważnym czynnikiem wpływającym na proces wdrażania rozwiązań w sferze migracji było m.in. osłabienie gospodarcze państw Europy Południowej, które zarówno w 2011 r., jak i 2015 r. musiały stawić czoła największej fali migracyjnej, ponosząc związane z tym koszty. W drugiej fazie kryzysu szczególnego znaczenia nabrały rosnące zagrożenia dla bezpieczeństwa wewnętrznego Unii, w tym zagrożenie terrorystyczne ze strony tzw. Państwa Islamskiego (którego przejawem były liczne zamachy terrorystyczne w wielu państwach członkowskich). Wpłynęły one negatywnie na społeczną percepcję uchodźców, którzy przez wielu Europejczyków zaczęli być utożsamiani z zagrożeniem terrorystycznym. Skutkowało to brakiem przyzwolenia społecznego na wdrażanie niektórych elementów strategii antykryzysowej. W następstwie referendum w sprawie brexitu w Unii Europejskiej zaczęły z kolei dojrzewać pomysły głębszej reformy organizacji, a kryzys migracyjny stał się elementem toczony wokół niej gry politycznej.

Wdrażanie strategii UE wobec kryzysu – bilans osiągnięć

Bilans osiągnięć strategii UE wobec kryzysu migracyjnego nie jest optymistyczny. Właściwie we wszystkich obszarach widać istotne niedociągnięcia, a perspektywy przezwyciężenia trudności wydają się mgliste. „Deficyt realizacji” strategii migracyjnej skutkuje utrzymywaniem nadzwyczajnej sytuacji w strefie Schengen. Potwierdzeniem zagrożenia ogólnego funkcjonowania systemu jest m.in. ciągle przedłużanie przez pięć państw strefy (Niemcy, Austrię, Szwecję, Danię i Norwegię) tymczasowych kontroli

⁵⁷ W liście do duńskiej prezydencji przesłanym w kwietniu 2012 r. niemiecki minister spraw wewnętrznych Hans-Peter Friedrich i jego francuski odpowiednik Claude Guéant sprzeciwili się proponowanej przez Komisję zmianie ówczesnego art. 23 kodeksu granicznego Schengen dotyczącego tymczasowego przywracania kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, opowiadając się za możliwością jednostronnego decydowania przez państwo o przywróceniu kontroli na trzydzieści dni, zob. szerzej J. Szymańska, *Międzyrządowość vs. ponadnarodowość*, *op. cit.*

granicznych na podstawie art. 29 kodeksu granicznego⁵⁸. W maju 2017 r. Rada UE zezwoliła na utrzymywanie tego stanu rzeczy przez kolejne sześć miesięcy⁵⁹.

W podsumowaniu dotychczasowych efektów strategii zdecydowanie najslabiej wypada reforma systemu azylowego. Do połowy maja 2017 r. dokonano relokacji jedynie 18 418 osób (5711 z Włoch i 12 707 z Grecji)⁶⁰ w ramach nadzwyczajnych programów przyjętych w 2015 r. Tempo relokacji powoli rozwiewa nadzieję, że programy uda się zrealizować w wyznaczonym terminie (w ciągu dwóch lat od przyjęcia decyzji Rady). W wywiadzie dla „Politico” minister ds. europejskich Konrad Szymański wprost nazwał decyzje o nadzwyczajnych programach relokacji „nieimplementowalnymi” (*not implementable*)⁶¹. Biorąc to pod uwagę, trudno w najbliższym czasie spodziewać się ogólnoeuropejskiego kompromisu w sprawie głębszej reformy systemu dublińskiego.

Słabe wyniki relokacji wynikają z jednej strony z problemów organizacyjnych związanych z pracą *hotspotów*, z drugiej – z niechęci wielu państw członkowskich do przyjmowania osób kwalifikujących się do programów. W raporcie Europejskiego Trybunału Obrachunkowego na temat *hotspotów* zwrócono uwagę, że ich uruchomienie trwało dłużej niż zakładano. Według raportu: (...) w marcu 2016 r. w Grecji funkcjonowały cztery z pięciu zaplanowanych *hotspotów*, a ostatni uruchomiono w czerwcu 2016 r. We Włoszech w marcu 2016 r. funkcjonowały cztery z sześciu zaplanowanych *hotspotów*, a pod koniec lutego 2017 r. pozostałe dwa były nadal tworzone, ale jeszcze nie funkcjonowały (...) Pod koniec 2016 r. ośrodki recepcyjne w obu państwach nie pozwalały na odpowiednie przyjmowanie (Włochy) lub zakwaterowanie (Grecja) wszystkich przybywających migrantów. Nadal brakowało odpowiedniej infrastruktury do zakwaterowania i rozpatrywania wniosków małoletnich bez opieki zgodnie ze standardami międzynarodowymi, zarówno

⁵⁸ Art. 29 kodeksu granicznego Schengen przewiduje procedurę szczególną dotyczącą przywracania kontroli wewnątrz strefy w przypadku wystąpienia wyjątkowych okoliczności zagrażających ogólnemu funkcjonowaniu obszaru bez wewnętrznej kontroli granicznej. Procedura ta została wprowadzona do kodeksu granicznego Schengen w 2013 r. rozporządzeniem nr 1051/2013.

⁵⁹ Jest to ostatnie przedłużenie dopuszczalne zgodnie z prawem UE.

⁶⁰ Komisja Europejska, *Relokacja i przesiedlenia: Komisja wzywa państwa członkowskie do wypełnienia zobowiązań*, Strasburg, 16 maja 2017 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1302_pl.htm [dostęp: 30 maja 2017 r.].

⁶¹ J. Barigazzi, *Threats to Poland over refugees are „European populism”, says minister*, <http://www.politico.eu/article/threats-to-poland-over-refugees-are-european-populism-says-minister-konrad-szymanski/> [dostęp: 30 maja 2017 r.].

w hotspotsach, jak i na kolejnym etapie przyjmowania⁶². Barięą dla relokacji sã te¿ opóŹnienia po stronie państw przyjmujãcych. W sprawozdaniu z maja 2017 r. Komisja Europejska po raz kolejny zwróciła uwagę na ten problem, wzywajãc państwa członkowskie, które nie dokonały dotãd ¿adnych relokacji (Austrię, Węgrzy, Polskę) lub które od niemal roku nie złożyły zobowiãzań w odniesieniu do Włoch i Grecji (Czechy), by niezwłocznie podjęły odpowiednie kroki w tym kierunku. Zagroziła przy tym wszczęciem postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego⁶³.

W obliczu klinczu reformy WESA uwaga europejskich decydentów skupiła się przede wszystkim na uszczelnianiu granic zewnętrznych i utrzymaniu problemu migracji jak najdalej od terytorium UE. Zainicjowano reformy wpisujãce się w koncepcję inteligentnych granic UE (*smart borders*). W odniesieniu do europejskiej stra¿y granicznej nie zdecydowano się jednak na istotnã zmianę jakościowã w stosunku do systemu bazujãcego na wcześniejszej wersji Frontexu. Po eskalacji kryzysu w 2015 r., podobnie jak po 2011 r., ograniczono się do zwiększenia zasobów unijnej agencji, bez wyraźnego wzmocnienia jej uprawnień. To, czy operacje prowadzone pod jej egidã przyczyniã się do wzmocnienia bezpieczeñstwa unijnych granic w przyszłości, nadal zale¿eć będzie w du¿ej mierze od państw. Je¿li służby graniczne i azylowe państw „frontowych” nie będã działać sprawnie, doraźne rozmieszczenie funkcjonariuszy Frontexu najpewniej nie zdoła poprawić sytuacji.

Dotychczas prowadzone operacje nie pozwoliły odwrócić negatywnego trendu wzrostu liczby ofiar śmiertelnych wśród migrantów podejmujãcych próby dotarcia do Europy, co było jednym z priorytetów unijnej agencji migracyjnej. Wprawdzie według danych Komisji Europejskiej dzięki misjom „Tryton” i „Posejdon” w ciãgu całego 2015 r. uratowano życie 250 tys. osób – w ramach operacji „Tryton”, której rozmiar potrojono w maju, uratowano 155 tys. osób, natomiast w ramach operacji „Posejdon” 107 tys. osób – statystyki dotyczãce ogólnej liczby ofiar śmiertelnych i zaginięć na Morzu Śródziemnym prezentowane przez UNHCR wskazywały na ogólne pogorszenie się sytuacji na Morzu Śródziemnym w kolejnych latach. W 2016 r. liczba ofiar śmiertelnych i zaginięć na morzu przekroczyła 5 tys., w porównaniu z blisko 3,8 tys. w roku 2015. Do końca maja 2017 r. odnotowano natomiast ju¿ prawie 2 tys. ofiar na morzu⁶⁴. Paradoksalnie zatem mimo ograniczenia napływu migrantów, śmiertelność przeprawy przez morze cały czas wzrasta.

⁶² Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, *Podejście „Hotspot” – unijna odpowiedź na kryzys uchodźczy*, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECA-Documents/SR17_6/SR_MIGRATION_HOTSPOTS_PL.pdf [dostęp: 30 maja 2017 r.].

⁶³ Komisja Europejska, *Relokacja i przesiedlenia*, *op. cit.*

⁶⁴ Zob. <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean> [dostęp: 30 maja 2017 r.].

Pod znakiem zapytania stoi też kolejny unijny priorytet, czyli współpraca z państwami trzecimi na rzecz ograniczenia napływu migrantów do Europy. Umowa UE–Turcja pozwoliła na wyraźne ograniczenie napływu migrantów do Grecji – według raportu Komisji Europejskiej z marca 2017 r. ogólna liczba osób przybywających do Grecji z Turcji spadła z notowanych w październiku 2015 r. 10 tys. do średnio 43 osób dziennie⁶⁵. Jednak w kontekście zaostrzających się napięć między partnerami europejskimi a Turcją w związku z nasileniem się tendencji autorytarnych w tym kraju przyszłość porozumienia wydaje się niepewna. Zagrożeniem dla trwałości umowy jest również niechęć państw europejskich do przyjmowania uchodźców – system 1:1 zakłada bowiem przesiedlenia uchodźców z Turcji do UE. Umowa jest też ostro krytykowana przez organizacje pozarządowe, które uznają, że Turcja nie może być dziś uznawana za kraj bezpieczny dla uchodźców⁶⁶. W opinii publicznej utrwała się przekonanie, że Unia opłaca Turcję, bo sama nie jest w stanie zmierzyć się z kryzysem migracyjnym, stając się tym samym zakładnikiem prezydenta R.T. Erdogana⁶⁷.

Kontrowersje i wątpliwości dotyczące umowy UE–Turcja rodzą pytania, czy ten typ porozumienia może i powinien służyć za wzór współpracy wspólnoty z innymi państwami południowego sąsiedztwa UE. Idea ta cieszy się szerokim poparciem europejskich polityków, o czym świadczą próby nawiązania ściślejszej współpracy z Libią, Egiptem, Tunezją i Algierią, wpisujące się w nowe ramy partnerstwa UE z państwami trzecimi. Wątpliwości te wydają się tym bardziej zasadne, iż, jak zauważa P. Sasnal, *uznawanie największych państw południowego sąsiedztwa UE za stabilne jest błędne*⁶⁸. Pogłębiająca się stagnacja gospodarcza, polityczna i społeczna w regionie może doprowadzić tam do nowych rozruchów społecznych, podobnych do tych z 2011 r.

⁶⁵ Komisja Europejska, *Komisja wzywa do wzmożenia wysiłków na rzecz wdrażania środków solidarnościowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-348_pl.htm [dostęp: 30 maja 2017 r.].

⁶⁶ Zob. szerzej na temat umowy w: I. Toygür, B. Benvenuti, *One Year On: An Assessment of the EU–Turkey Statement on Refugees*, IAI Working Papers, marzec 2017 r., <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1714.pdf> [dostęp: 30 maja 2017 r.].

⁶⁷ Zob. m.in. B.T. Wieliński, *Unia zakładnikiem Erdogana*, „Gazeta Wyborcza” z 8 marca 2016 r., <http://wyborcza.pl/1,75968,19732841,unia-zakladnikiem-erdogana.html> [dostęp: 30 kwietnia 2016 r.]; V. Chadvick, *Turkey says refugee deal hinges on visa liberalization*, „Politico” z 23 kwietnia 2016 r., <http://www.politico.eu/article/turkey-says-refugee-deal-hinges-on-visa-liberalization/> [dostęp: 30 kwietnia 2016 r.].

⁶⁸ P. Sasnal, *Przejawy i implikacje stagnacji w południowym sąsiedztwie UE*, Biuletyn PISM, nr 45 (1487), 11 maja 2017 r.

Wyzwaniem wciąż pozostaje też polityka rozwojowa Unii Europejskiej, która ma w założeniu wspierać likwidację źródeł kryzysu leżących poza Europą. Mimo zwiększonego zaangażowania UE w pomoc państwom pochodzenia i tranzytu uchodźców, dotychczasowe działania w tym zakresie nie przyczyniły się w istotny sposób do realizacji tego celu. Jak wskazuje P. Kugiel, nowe unijne fundusze nie wygenerowały w praktyce dodatkowych środków, ale przesunięcia w ramach istniejących programów⁶⁹. Problemem pozostają też opóźnienia państw w przekazywaniu środków do specjalnych funduszy. Przykładowo, z zadeklarowanych przeszło 200 mln euro środków w ramach funduszu powierniczego na rzecz Afryki, państwa przekazały dotychczas do budżetu programu niespełna 70 mln⁷⁰. Nieskuteczna jest też unijna polityka powrotów realizowana zgodnie z umowami partnerstwa z państwami trzecimi. W sprawozdaniu z marca 2017 r. Komisja Europejska alarmowała, że w praktyce nie odnotowano żadnej poprawy, jeśli chodzi o odsetek powrotów do pięciu priorytetowych państw afrykańskich – Nigru, Mali, Nigerii, Senegalu i Etiopii.

Podsumowanie

Unijne rozwiązania azylowe i system ochrony granic okazały się niewystarczające w konfrontacji z nagłym, wzmożonym napływem uchodźców, jakiego doświadczyła Europa w drugiej dekadzie XXI wieku. Rozwój kryzysu wyraźnie pokazał, że reformy przeprowadzone w unijnej polityce migracyjnej w latach 2011–2013 (po kryzysie strefy Schengen, jaki obserwowany był bezpośrednio po arabskiej wiosnie), w tym m.in. reforma WESA, Schengen i Frontexu, były jedynie połowiczne i nie zdołały przygotować Unii na kolejne, znacznie poważniejsze wyzwania migracyjne. Choć po wydarzeniach 2015 r. Unia Europejska wyraźnie wzmogła wysiłki na rzecz usprawnienia polityki migracyjnej, a statystyki dotyczące napływu migrantów w 2016 r. i 2017 r. mogłyby sugerować, że odzyskała kontrolę nad sytuacją, w praktyce nadal daleka jest od wypracowania rozwiązań, które gwarantowałyby uniknięcie scenariusza upadku strefy Schengen przy kolejnym uderzeniu kryzysu⁷¹.

⁶⁹ P. Kugiel, *Rola pomocy rozwojowej w rozwiązywaniu kryzysu uchodźczego*, Biuletyn PISM, nr 89 (1439), 14 grudnia 2016 r.

⁷⁰ Zob. *EU Member State and donor's individual pledges and contributions (as of 10.05.2017)*, http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu_ms_and_other_donors_pledges_and_contributions_10_05_17_0.pdf [dostęp: 31 maja 2017 r.].

⁷¹ C. Mortera-Martinez, *Europe's forgotten refugee crisis*, CER Bulletin, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/bulletin_114_cmm_article3_0.pdf [dostęp: 31 maja 2017 r.].

Podejście Komisji łączące „europejską otwartość” (np. programy relokacji, przesiedleń i projekt reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego) z „europejskim bezpieczeństwem” (m.in. walka z przemytnikami ludzi czy projekt europejskiej straży granicznej) napotkało niechęć ze strony wielu państw członkowskich. Pod wpływem rozwoju sytuacji migracyjnej oraz rosnących zagrożeń, w tym zagrożenia terrorystycznego, bezpieczeństwo stało się elementem priorytetowym, co wyraźnie zdeterminowało rozwój unijnej strategii antykryzysowej – osłabiło chęć niesienia pomocy ofiarom wojen i prześladowań, przesuwając na dalszy plan m.in. programy przyjmowania uchodźców czy pomoc rozwojową. Ewolucja kierunków strategii antykryzysowej po 2015 r. przypomina wzorce działań wdrożonych po roku 2011. Unia powinna wyciągnąć z tego wnioski. Jak pokazały bowiem doświadczenia, strategia zahamowania migracji i odepchnięcia problemu jak najdalej od granic Europy jest krótkofalowa. Pozwoli tymczasowo złagodzić skutki kryzysu, ale oddali systemowe reformy, które umożliwiłyby przygotowanie się UE na wyzwania migracyjne w przyszłości.

Kryzys migracyjny ujawnił tendencje odśrodkowe w unijnym obszarze spraw wewnętrznych, a różnice w podejściu państw do problematyki migracyjnej i niezdolność do wypracowania powszechnie akceptowanych i możliwych do zaimplementowania rozwiązań w dziedzinie migracji w UE wywołały dyskusję o zróżnicowanej integracji w tej dziedzinie polityki. Pomysł zacieśniania współpracy w obszarze migracji w węższym gronie państw jest w tym kontekście postrzegany jako sposób na przełamanie impasu w polityce migracyjnej. Ma też umożliwić przejście od doraźnych działań do kompleksowej i długofalowej strategii wobec wyzwań migracyjnych. Realizacja tego scenariusza doprowadziłaby do zmiany modelu zarządzania unijną przestrzenią spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości. Konsekwencją byłaby też postępująca dezintegracja strefy Schengen. W tym sensie kryzys migracyjny może mieć ogromny wpływ na całokształt projektu integracyjnego w Europie.

Bibliografia

- Barigazzi J., *Threats to Poland over refugees are „European populism”, says minister*, <http://www.politico.eu/article/threats-to-poland-over-refugees-are-european-populism-says-minister-konrad-szymanski/>.
- Carrera S., Guild E., Merlino M., Parkin J., *A Race against Solidarity. The Schengen Regime and the Franco-Italian Affair*, CEPS, April 2011, <http://www.ceps.eu/book/race-against-solidarity-schengen-regime-and-franco-italian-affair>.

- Chadvick V., *Turkey says refugee deal hinges on visa liberalization*, „Politico”, 23 kwietnia 2016 r., <http://www.politico.eu/article/turkey-says-refugee-deal-hinges-on-visa-liberalization/>.
- EU Member State and donor's individual pledges and contributions (as of 10. 05.2017)*, http://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/eu_ms_and_other_donors_pledges_and_contributions_10_05_17_0.pdf.
- European Commission, *EU Emergency Trust Fund for Africa*, https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/factsheet_ec_format_eu_emergency_trust_fund_for_africa_2017.pdf.
- European Commission, *EU and IOM launch initiative for migrant protection and reintegration in Africa along the Central Mediterranean migration routes*, Brussels, 15 grudnia 2016 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-4404_en.htm.
- European Commission, *Security Union: A European Travel Information and Authorisation System – Questions & Answers*, http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3706_en.htm.
- European Commission, *Stronger and Smarter Borders for the European Union. The Entry-Exit System*, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/factsheet_-_entryexit_system_en.pdf.
- Gruszczak A., *Schengen – kłopotliwy sukces*, „Nowa Europa. Przegląd Natoliński” 2012, nr 2(13).
- Komisja Europejska, *Komisja wzywa do wzmożenia wysiłków na rzecz wdrażania środków solidarnościowych w ramach europejskiego programu w zakresie migracji*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-348_pl.htm.
- Komisja Europejska, *Nadzwyczajny fundusz powierniczy UE na rzecz Afryki*, Valletta, 12 listopada 2015 r., http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-6056_pl.htm.
- Komisja Europejska, *Relokacja i przesiedlenia: Komisja wzywa państwa członkowskie do wypełnienia zobowiązań*, Strasburg, 16 maja 2017 r., http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1302_pl.htm.
- Komisja Europejska, *Zapewnienie szczelności granic zewnętrznych Europy. Europejska straż graniczna i przybrzeżna*, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/securing-eu-borders/fact-sheets/docs/a_european_border_and_coast_guard_pl.pdf.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski program w zakresie migracji*, COM(2015) 240, 13 maja 2015 r.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Unijny plan działania*

- na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020, 27 maja 2015 r., COM(2015) 285.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie skuteczniejszej polityki powrotowej w Unii Europejskiej – uaktualniony plan działania, 2 marca 2017 r., COM(2017) 200.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Plan działania UE w zakresie powrotów*, 9 września 2015 r., COM(2015) 453.
- Komunikat Komisji w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, 7 czerwca 2016 r., COM(2016) 385.
- Kosińska A., *ETIAS, czyli szczełne granice Unii*, 1 lutego 2017 r., https://ec.europa.eu/poland/news/170201_etias_pl.
- Kugiel P., *Rola pomocy rozwojowej w rozwiązywaniu kryzysu uchodźczego*, Biuletyn PISM, nr 89 (1439), 14 grudnia 2016 r.
- Makowska M., *EU60: Czy UE nie chce już więcej migrantów?*, <https://blog.centruminicyjatyw.org/2017/03/eu60-czy-ue-nie-chce-juz-wiecej-migrantow/>.
- Mortera-Martinez C., *Europe's forgotten refugee crisis*, CER Bulletin, http://www.cer.org.uk/sites/default/files/bulletin_114_cmm_article3_0.pdf.
- Outcome of the Council meeting Justice and Home Affairs*, Brussels, 20 lipca 2015 r., <http://www.consilium.europa.eu/en/meetings/jha/2015/07/20/>.
- Polityki europejskie w dobie kryzysu*, red. T.G. Grosse, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2016.
- Sasnal P., *Przejawy i implikacje stagnacji w południowym sąsiedztwie UE*, Biuletyn PISM, nr 45 (1487), 11 maja 2017 r.
- Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego, *Podejście „Hotspot” – unijna odpowiedź na kryzys uchodźczy*, http://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR17_6/SR_MIGRATION_HOTSPOTS_PL.pdf.
- Szymańska J., *Inauguracja działalności Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej*, Biuletyn PISM, nr 80 (1430), 24 listopada 2016 r.
- Szymańska J., *Perspektywy kompromisu w sprawie reformy wspólnego europejskiego systemu azyłowego*, Biuletyn PISM, nr 12 (1454), 2 lutego 2017 r.
- Szymańska J., *Rola wyspecjalizowanych agencji Unii Europejskiej w obszarze spraw wewnętrznych i wymiaru sprawiedliwości*, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2013.
- Toygür I., Benvenuti B., *One Year On: An Assessment of the EU–Turkey Statement on Refugees*, IAI Working Papers, marzec 2017 r., <http://www.iai.it/sites/default/files/iaiw1714.pdf>
- Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Wydawnictwo ASPRA-JR, Warszawa 2016.

Wielniński B.T., *Unia zakładnikiem Erdogana*, „Gazeta Wyborcza”, 8 marca 2016 r., <http://wyborcza.pl/1,75968,19732841,unia-zakladnikiem-erdogana.html>.

Wniosek w sprawie decyzji Rady wprowadzająca środki przejściowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch i Grecji, COM(2015) 286, 27 maja 2015 r.

Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady 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), COM(2016) 270, 4 maja 2016 r.

Zalecenie Komisji z 8 czerwca 2015 r. dotyczące europejskiego programu przesiedleń, COM(2015) 3560, 8 czerwca 2015 r.

Akty prawne

Effective solidarity: a way forward on Dublin revision, <http://statewatch.org/news/2016/nov/eu-council-slovak-pres-non-paper-dublin-effective-solidarity-11-16.pdf>.

Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz.Urz. UE L 248 z 24 września 2015 r.

Decyzja Rady (UE) 2016/1754 z 29 września 2016 r. zmieniająca decyzję (UE) 2015/1601 ustanawiającą środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz.Urz. UE L 268 z 1 października 2016 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, Dz.Urz. UE L 337 z 20 grudnia 2011 r.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, Dz.Urz. UE L 180 z 29 czerwca 2013 r.

Leaders' Meeting on refugee flows along the Western Balkans Route – Leaders' Statement, http://ec.europa.eu/news/2015/docs/leader_statement_final.pdf.

Maltańska deklaracja członków Rady Europejskiej o zewnętrznych aspektach migracji: Kwestia szlaku środkowosródziemnomorskiego, Valetta, 3 lutego 2017 r., www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/02/03-malta-declaration/.

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

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azyłu, Dz.Urz. UE L 132 z 29 maja 2010 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1051/2013 z 22 października 2013 r. zmieniające rozporządzenie (WE) nr 562/2006 w celu ustanowienia wspólnych zasad tymczasowego przywracania w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych, Dz.Urz. UE L 295 z 6 listopada 2013 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 1168/2011 z 25 października 2011 r. zmieniające rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 ustanawiające Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej, Dz.Urz. UE L 304 z 22 listopada 2011 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2017/458 z 15 marca 2017 r. zmieniające rozporządzenie (UE) 2016/399 w odniesieniu do zintensyfikowania odpraw na granicach zewnętrznych z wykorzystaniem odpowiednich baz danych, Dz.Urz. UE L 74 z 18 marca 2017 r.
- Rozporządzenie Rady (UE) nr 1053/2013 z 7 października 2013 r. w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen oraz uchylecia decyzji Komitetu Wykonawczego z 16 września 1998 r. dotyczącej utworzenia Stałego Komitetu ds. Oceny i Wprowadzania w Życie Dorobku Schengen, Dz.Urz. UE L 295 z 6 listopada 2013 r.
- Wniosek w sprawie rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijny wspólny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia do celów dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, oraz zmieniającego dyrektywę 2013/32/UE, COM(2015) 452.

Strona internetowa EEAS, https://eeas.europa.eu/csdp-missions-operations/eu-navfor-med_en.

Strona internetowa UNHCR, <http://data2.unhcr.org/en/situations/mediterranean>.