

# The community level of European common immigration policy in the face of challenges related to the increased influx of immigrants in 2015

## Summary

The article comprises the overview of the essential legal, administrative and financial means that the EU has at its disposal in case of rapid influx of immigrants, as well as a selection of major obstacles to the use of these tools, based on observation of the activities of the EU and its member states taken up to deal with the aforementioned situation which took place in 2015. Using the abovementioned observation and an analysis of relevant documents, it is argued that the refugee crisis of 2015 has revealed the necessity of a profound institutionalisation of the European immigration policy as the most effective way to overcome difficulties in response to such situations. The analysis leads also to the conclusion that the EU is caught in a dilemma of either suspending the Dublin system in crisis situations or creating a new system of intensive support for border member states.

*Keywords: immigration, asylum, the European Union, area of freedom, security and justice*

## Streszczenie

Artykuł zawiera przegląd najistotniejszych prawnych, administracyjno-technicznych i finansowych środków, jakimi dysponuje Unia Europejska na wypadek gwałtownego zwiększenia się napływu imigrantów, a także diagnozę dotyczącą najważniejszych przeszkód w korzystaniu z tych narzędzi, opartą na podstawie obserwacji działań UE i jej państw członkowskich, podejmowanych w związku z wystąpieniem wspomnianej sytuacji w 2015 r. Korzystając z tego przeglądu i analizy odnośnych dokumentów, autor dowodzi, że kryzys migracyjny z 2015 r. ujawnił potrzebę głębokiej instytucjonalizacji wspólnej polityki migracyjnej UE. Dokonana przez niego analiza prowadzi również do wniosku, że Unia Europejska stoi przed dylematem między zawieszaniem mechanizmu dublińskiego w momentach gwałtownego napływu uchodźców a stworzeniem systemu efektywnego wsparcia dla państw znajdujących się na granicach zewnętrznych UE.

*Słowa kluczowe: imigracja, azyl, Unia Europejska, obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*

*Michał Skorzycki*

*Spoleczna Akademia Nauk w Łodzi*

## **Wspólnotowy wymiar polityki imigracyjnej Unii Europejskiej w obliczu wyzwań związanych ze zwiększonym napływem imigrantów w 2015 r.**

Celem niniejszego artykułu jest wskazanie najistotniejszych instrumentów posiadanych przez Unię Europejską, służących rozwiązywaniu problemów będących skutkiem masowego napływu uchodźców, oraz wyodrębnienie przeszkód w ich zastosowaniu wobec wystąpienia takiej sytuacji w 2015 r. Jego realizacji służy analiza wybranych dokumentów, kluczowych w kontekście wspólnych reakcji UE i państw członkowskich na tego typu kryzysy, jak również przegląd sytuacji praktycznego zastosowania opisanych w nich rozwiązań w obliczu intensyfikacji ruchów imigracyjnych.

Wydarzenia Arabskiej Wiosny, skutkujące wprowadzeniem kilku państw i społeczeństw Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu w stan określany często w publicystyce wieloznacznym terminem destabilizacja, przyniosły nieoczekiwany skutek w postaci testu realnego funkcjonowania wspólnej polityki migracyjnej, której elementy rozwijane są od momentu przyjęcia Traktatu Amsterdamskiego w 1997 r.

Potrzeba jej powstania dostrzeżona została, lub też może w ogóle zaistniała, dość późno w stosunku do rozwoju współpracy w innych dziedzinach. Największe państwa dawnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej nie widziały sensu w przyjmowaniu wspólnych regulacji, gdy ich wzrastające gospodarki potrzebowały pracowników zza granicy. Znaleźli się wśród nich zarówno mieszkańcy kolonii brytyjskich, którzy uzyskali obywatelstwo metropolii dzięki ustawie z 1948 r., jak i niemieccy *gastarbeiterzy* sprowadzani na podstawie umów z Grecją i Hiszpanią (1960), Turcją i Marokiem (1963), Portugalią (1964), Tunezją (1965) oraz Jugosławią (1968), jak również zatrudniani bezpośrednio przez francuskie firmy obywatele państw Afryki Północnej, których

pobyt nierzadko legalizowano z udziałem Narodowego Biura Imigracji już po ich przybyciu na miejsce (Hansen 2003: s. 25–27).

Sytuacja zaczęła się zmieniać dopiero po 1985 r., gdy po podpisaniu układu z Schengen Niemcy, Francja i kraje Beneluksu przystąpiły do znoszenia kontroli granicznych między sobą, rezygnując tym samym z możliwości ograniczania ruchów migracyjnych. Różnice w stopniu liberalizacji wewnętrznych polityk migracyjnych spowodowały, że nastąpił nieproporcjonalnie intensywny napływ cudzoziemców do atrakcyjnych państw. Nie może zatem dziwić, że od początku zdecydowanym rzecznikiem wdrożenia wspólnotowych rozwiązań były Niemcy, które po wejściu do Unii Europejskiej w 1995 r. zaczęła wspierać Austria. Koniec zimnej wojny, konflikty zbrojne w państwach rozwijających się oraz doskonalenie zorganizowanych form przemytu ludzi sprawiły, że kontrolowane migracje ekonomiczne zostały zastąpione przez masowe ruchy uchodźcze. Ich uczestnicy natomiast – przekraczając granicę strefy Schengen w najbardziej dogodnych dla siebie miejscach – zyskali ułatwienie w zakresie docierania do atrakcyjnych krajów docelowych. Skutkiem była ich nieproporcjonalna koncentracja w tych państwach oraz nasilenie zjawisk typu *asylum shopping*, wynikających z nienadążania koordynacji procedur, a także wymiany informacji za tempem liberalizacji ruchu granicznego, co doprowadziło do dodatkowego zwiększenia przybyszów z krajów trzecich.

Po pełnym otwarciu granic państw strefy Schengen (powiększonej o Hiszpanię i Portugalię), stało się jasne, że jej utrzymanie musi wiązać się z uwspólnowaniem polityki migracyjnej. Wyrazem akceptacji tego faktu przez państwa członkowskie było powiązanie w traktacie amsterdamskim przeniesienia *aqui* Schengen do dorobku prawnego Wspólnoty Europejskiej z przesunięciem większości kwestii z obszaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych (w tym azylu, migracji i ochrony granic) (Moraes 2003: s. 121) do I (wspólnotowego) filaru Unii Europejskiej i nałożeniem na Radę Unii Europejskiej obowiązku wypracowania środków pozwalających na realizację wspólnej polityki migracyjnej. Chodziło przede wszystkim o: zasady przekraczania granic zewnętrznych, sposoby i standardy wydawania wiz, zakres udzielania ochrony, warunki wjazdu i pobytu na terytorium UE, zapobieganie nielegalnej imigracji i nielegalnemu pobytowi oraz zasady poruszania się po państwach członkowskich osób, które otrzymały prawo wjazdu i pobytu na terytorium jednego z nich (Duszczyk 2011: s. 37).

Historia integracji europejskiej wskazuje zatem, że włączenie kwestii migracji do katalogu spraw regulowanych na szczeblu wspólnotowym jest skutkiem zarówno po-

zycji zajmowanej w bloku przez państwa borykające się z ogromną liczbą uchodźców, jak i samej logiki procesu jednoczenia Europy, opartego m.in. na zasadzie wolnego przepływu osób.

### **Instrumenty Unii Europejskiej służące reagowaniu na gwałtowny napływ imigrantów**

Wejście w życie traktatu z Amsterdamu uruchomiło serię działań mających za zadanie wypracowanie ram prawnych dla krajowych regulacji w zakresie polityk: migracyjnej, wizowej i azylowej, jak również usprawnienie i poszerzenie gamy środków kształtowania wspólnej polityki imigracyjnej przez UE. Wpisywały się one w kolejne programy (Program z Tampere, program haski, program sztokholmski) mające urzeczywistnić wspólną politykę migracyjną, niezbędną dla realizacji „Obszaru wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”, którego utworzenie postanowiono na specjalnym spotkaniu Rady Europejskiej w Tampere 15–16 października 1999 r. i wpisano do traktatu z Lizbony. Programy te zawierały powtarzające się priorytety uwypuklane w kolejności proporcjonalnej do ich wpływu na realizację europejskich interesów, co prowadziło do zasadnych oskarżeń o koncentrowanie się na powstrzymywaniu uchodźców przed dostaniem się na teren UE, a nie na zapewnianiu warunków wjazdu i pobytu osobom podlegającym ochronie w myśl prawa międzynarodowego (Oleksiewicz 2006: s. 99). Wśród wspomnianych priorytetów znalazły się:

- utworzenie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, regulacja legalnej i zapobieganie nielegalnej imigracji (za pomocą jednolitej polityki wizowej i azylowej);
- rozszerzenie współpracy z państwami trzecimi (zarówno emigranckimi jak i graniczącymi z UE) obliczonej na ograniczanie istniejących strumieni migracyjnych i zapobieganie powstawaniu nowych (temu drugiemu celowi miały służyć Partnerstwo Eurośródziemnomorskie i Partnerstwo Wschodnie)<sup>1</sup>;

<sup>1</sup> Warto zauważyć, że formalne porozumienia z państwami trzecimi bywają uzupełniane o niezinstytucjonalizowaną współpracę o charakterze operacyjnym. Przykładem był załącznik do raportu sporządzonego w 2007 r. przez Frontex, w którym znalazła się rekomendacja przekazania Libii sprzętu wykorzystywanego do ochrony granic – m.in. samolotów, centrów dowodzenia, łodzi patrolowych, ciężarówek i quadów (Klepp 2010: s.7). Silja Klepp (2010: s. 16) powiązała to z ciekawymi faktami mającymi miejsce w czasie operacji Nautilus II, zorganizowanej w 2007 r. na wniosek Malty celem powstrzymania osób zmierzających na wyspę z Afryki Północnej. Dwaj sekretarze ministerstwa spraw wewnętrznych tego kraju mieli powiedzieć wspomnianej autorce, że w trakcie drugiej fazy operacji 700 osób zostało zawróconych do Libii, której władze musiały

- wzmocnienie solidarności państw członkowskich w kwestiach związanych z imigracją;
- oraz zapewnienie imigrantom skuteczniejszej ochrony i wsparcie ich integracji (Duszczyk 2011: s. 42–43, 57–58).

Lista tych priorytetów stanowi aktualny do dzisiaj spis celów wspólnej polityki migracyjnej UE. Z myślą o ich realizacji uzupełniono instrumentarium, jakim dysponuje Unia Europejska do reagowania na gwałtowną intensyfikację ruchów migracyjnych. Do jej dyspozycji znalazły się zarówno nowe instrumenty prawne, jak i finansowe oraz techniczno-administracyjne. Ich przegląd warto zacząć od rozwiązań prawnych.

Przede wszystkim, w ramach funkcjonowania wspomnianych programów zreformowano i usprawniono procedury ustalania państwa członkowskiego właściwego do składania wniosków o azyl. W przypadku gwałtownego napływu cudzoziemców wyznaczenie państw członkowskich, które staną się adresatami składanych masowo wniosków azylowych, ma znaczenie zasadnicze dla sprawnego przyjęcia przybyszów oraz ewentualnego wydalenia części z nich. Pozwala też na ograniczenie wspomnianego już zjawiska *asylum-shopping* oraz fenomenu *refugees in orbit* (czyli niemożności stwierdzenia, które państwo jest odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku, skutkiem czego cudzoziemiec nie może wejść na terytorium państwa ani go opuścić).

Fundamentem wspomnianej reformy i zarazem jednym z pięciu aktów tworzących wspólny system azylowy jest rozporządzenie Dublin II, wydane przez Radę w 2003 r., które zastąpiło konwencję dublińską z 1990 r. (Konwencję wyznaczającą państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich). Za jego pomocą przeniesiono odnośne regulacje z porządku międzypaństwowego do wspólnotowego. Nie zmieniono jednak naczelnej zasady, którą pozostała odpowiedzialność państwa wyrażającego zgodę na wjazd cudzoziemca na terytorium Wspólnoty, a w przypadku nielegalnego przekroczenia – państwa, przez którego granicę dana osoba dostała się na terytorium Wspólnoty (Czapliński 2005: s. 164).

Kluczowy dla omawianej kwestii jest rozdział III rozporządzenia, definiujący hierarchię kryteriów określania państwa właściwego do złożenia wniosku o przyznanie

---

współdziałać w tym celu z Agencją, mimo oficjalnego braku udziału w przedsięwzięciu. Oznaczałoby to złamanie zasady *non-refoulement* ze względu na fakt, że Libia nie znalazła się wśród sygnatariuszy Konwencji w sprawie statutu uchodźców z 1951 r. Przypadki takie mogą rodzić podejrzenie, że UE sięga po rozwiązania pozaprawne celem powstrzymania uchodźców nim trafiają na terytorium państw członkowskich, gdzie są uprawnieni do składania wniosków o azyl.

azyłu. Niewątpliwie najistotniejsze w warunkach gwałtownego napływu uchodźców są natomiast postanowienia mieszczące się w nim artykule 10. W jego ustępie 1. nałożono bowiem na państwo członkowskie, którego granice nielegalnie przekroczy osoba ubiegająca się o azyl wjeżdżając z państwa trzeciego, obowiązek rozpatrzenia jej wniosku, który wygasa dopiero w 12 miesięcy od dnia nielegalnego przekroczenia (Rozporządzenie Nr 343/2003: art. 10, ust. 1). Powinność tę ma również państwo członkowskie, w którym osoba ubiegająca się o azyl mieszka nieprzerwanie przez okres co najmniej 5 miesięcy przed złożeniem wniosku o azyl, zaś jeśli taki sam czas spędziła w kilku – obowiązek dotyczy ostatniego z nich (Rozporządzenie Rady (WE) Nr 343/2003: art. 10, ust. 2).

Dodać jednak trzeba, że ta reguła plasuje się we wspomnianej hierarchii niżej od zasady łączenia rodzin. W wersji reprezentowanej w cytowanym dokumencie zakłada ona, że państwem właściwym do złożenia wniosku jest to, w którym członek rodziny wnioskodawcy już cieszy się statusem uchodźcy lub złożył wniosek o jego przyznanie (Rozporządzenie Rady (WE) Nr 343/2003: art. 7; art. 8), pod warunkiem, że zainteresowana osoba sobie tego życzy.

Warto dodać, że dokument nakłada też na państwo uznane za odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku obowiązek przyjęcia imigranta z innego państwa, jeśli złożył tam podanie o przyznanie azylu, przebywa tam nielegalnie przed ukończeniem procesu rozpatrywania lub po odrzuceniu wniosku, albo też wycofał go by złożyć w innym z państw UE (Rozporządzenie Rady (WE) Nr 343/2003: art. 16)<sup>2</sup>. Maksymalny czas na rozpatrzenie wniosku o przejście cudzoziemca w tej sytuacji wynosi jeden miesiąc, chociaż posłużenie się danymi z systemu Eurodac skraca go do dwóch tygodni (Rozporządzenie Rady (WE) Nr 343/2003: art. 20 ust. 1b). Poza tym w przypadku niemożności wskazania państwa właściwego na podstawie reguł określonych w Rozporządzeniu, wniosek przyjmuje ten kraj, w którym zostanie on złożony (Rozporządzenie Rady (WE) Nr 343/2003: art. 13).

W ramach lepszego przystosowania zaplecza prawnego do przyszłych wyzwań związanych z gwałtownym napływem uchodźców, dokonano również kodyfikacji ochrony tymczasowej. Pod tym pojęciem kryje się nieuregulowana publicznym pra-

<sup>2</sup> Wspomniane zasady zostały przeniesione do rozporządzenia Dublin III, które weszło w życie 1 stycznia 2014 r., zastępując wspomniany dokument (patrz Rozporządzenie Nr 604/2013: art. 13, ust. 1; art. 13, ust. 2; art. 9; art. 10; art. 3, ust. 2; art. 18), z tym że wąską definicję azylu zastąpiono szerszym pojęciem „ochrony międzynarodowej”, podporządkowując jednocześnie tym samym zasadom osoby ubiegające się o objęcie ochroną uzupełniającą (Rozporządzenie Nr 604/2013: art. 10).

wem międzynarodowym procedura współpracy międzynarodowej w zakresie przyjmowania i zapewniania warunków pobytu dużej liczbie obywateli państw trzecich, których życie jest zagrożone w wyniku sytuacji w kraju pochodzenia (Oleksiewicz: s. 165). Stosowana jest wtedy, gdy nasilenie imigracji nie pozwala na prowadzenie czasochłonnych procedur azylowych.

Była Wysoka Komisarz Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców Sadako Ogata trafnie zauważyła, że jest ona wyjątkowo dogodna pod względem politycznym, z uwagi na to, że godzi realizację zadania ochrony uchodźców z interesami zapewniających ją państw (Oleksiewicz: s. 167). Ta zaleta jest szczególnie istotna dla Unii Europejskiej, zobowiązanej do wypracowywania porozumień między 28 państwami członkowskimi. Proces ten jest bowiem zazwyczaj utrudniany przez niechęć opinii publicznej do zwiększania liczby ludności napływowej. Dzięki stosowaniu ochrony tymczasowej opór elektoratu może być łagodzony poprzez eksponowanie wpisanego w jej istotę okresowego charakteru funkcjonowania, za którym kryje się zapewnienie, że przybysze powrócą do siebie po zakończeniu czasu jej obowiązywania, jak to się stało w przypadku uchodźców z Bośni i Kosowa w latach 90. (Mitrovic 2015).

Rada Unii Europejskiej zadbała o ten aspekt procedury, wydając poświęconą jej dyrektywę 2001/55/EC, która zawężyła okres działania ochrony tymczasowej do roku, z możliwością przedłużenia na dwa półroczne okresy (Council directive 2001/55/EC: art. 4). Przewidziała też możliwość jej skrócenia tą samą drogą, którą ustala się wystąpienie głównego warunku jej podjęcia, czyli zaistnienia masowego napływu osób przesiedlonych (*displaced persons*), tj. decyzją Rady podjętą kwalifikowaną większością głosów na wniosek Komisji, która bierze pod uwagę propozycje państw członkowskich (Council directive 2001/55/EC: art. 5; art. 6). Omawiany dokument zawiera przy tym jasne stwierdzenie, że przyjęcie cudzoziemców pod ochronę tymczasową nie przesądza o otrzymaniu przez nich statusu uchodźcy (Council directive 2001/55/EC: art. 3, ust. 1), aczkolwiek nie może stanowić przeszkody w składaniu odpowiednich wniosków (Council directive 2001/55/EC: art. 3, ust. 1).

Wspomniana decyzja Rady musi przy tym zawierać określenie grup, których dotyczy ochrona, datę uruchomienia omawianego instrumentu oraz informacje od państw członkowskich o ich możliwościach w zakresie przyjmowania przybyszy (Council directive 2001/55/EC: art. 5, ust. 3). Postanowienia decyzji są wiążące dla wszystkich państw członkowskich. Stają się one tym samym zobowiązane do przyjęcia osób podlegających ochronie oraz wydania im pozwoleń na pobyt (na czas obowiązywania

procedury), potwierdzonych odpowiednimi dokumentami (Council directive 2001/55/EC: art. 8, ust. 1), a także wiz, jeśli zachodzi taka konieczność (Sidorenko 2007: s.113). Muszą im również zagwarantować możliwość podjęcia edukacji (a osobom poniżej 18 roku życia także dostęp do niej) oraz zatrudnienia i samozatrudnienia (Council directive 2001/55/EC: art 14, ust. 1; art. 12). Ponadto mają obowiązek zapewnić osobom chronionym zakwaterowanie (Council directive 2001/55/EC: art. 13) i podstawową opiekę medyczną oraz wsparcie socjalne (w przypadku braku środków własnych osoby podlegającej ochronie). Co więcej, są również zobligowane do przestrzegania zasady łączenia rodzin (obowiązkowo tylko w odniesieniu do małżonków – ewentualnie partnerów – oraz dzieci), bez względu na to czy krewni osoby zgłaszającej chęć połączenia z nimi znajdują się na terytorium któregoś z państw członkowskich, czy też nie (Council directive 2001/55/EC: art. 14, ust. 2; art. 14, ust. 3).

W przypadku wszczęcia procedury ochrony tymczasowej, wspomniana dyrektywa zobowiązuje państwa członkowskie do solidarnego działania. Zgodnie z jej zapisami mogą one powiększać zadeklarowane na początku możliwości (*capacity*) w zakresie przyjęcia osób objętych ochroną (Council directive 2001/55/EC: art. 25, ust. 1). Jeśli deklaracje są niewystarczające w stosunku do liczby napływających osób, Rada ma zbadać sytuację i zarządzić odpowiednie działania, w tym zasugerowanie państwom członkowskim zwiększenia liczby przyjmowanych osób (Council directive 2001/55/EC: art. 25, ust. 3). Solidarne działanie ma też być ułatwione poprzez możliwość przenoszenia osób podlegających ochronie, dokonywanego na wniosek kraju ich obecnego pobytu (Council directive 2001/55/EC: art. 26).

Jednocześnie dyrektywa upoważnia państwa członkowskie do powtórnego przemieszczenia wspomnianych cudzoziemców do kraju pochodzenia po zakończeniu obowiązywania ochrony tymczasowej. Ów transfer ma się przy tym odbywać zarówno poprzez „podjęcie wszelkich działań” (Council directive 2001/55/EC: art. 21, ust. 1) celem umożliwienia im dobrowolnego powrotu, jak i zastosowanie w tym względzie przymusu (*enforced return*), z zachowaniem poszanowania godności wydalanych osób (Council directive 2001/55/EC: art. 22). Poza tym dyrektywa zapewnia możliwość przedłużenia pobytu dla chorych oraz dzieci uczących się (do zakończenia bieżącego roku szkolnego) i ich rodzin (Council directive 2001/55/EC: art. 23).

Należy zauważyć, że procedura ochrony tymczasowej angażuje państwa członkowskie w znacznie większym stopniu niż samą Unię. Komisja pełni w niej istotną funkcję inicjującą, ale po jej wszczęciu rola strażnika traktatów ma się ograniczać do koordy-



nowania niektórych przedsięwzięć i gromadzenia od państw informacji o ich zobowiązaniach oraz podejmowanych działaniach, takich jak składanie wniosków o przemieszczenie przyjezdnych między nimi (Council directive 2001/55/EC: art. 26, ust. 2).

Druga grupa instrumentów wspólnotowych służących UE na wypadek gwałtownego napływu imigrantów ma charakter finansowy. Głównym z nich, mającym za zadanie wspieranie realizacji opisanych wyżej procedur prawnych, jest Fundusz Azyłu, Migracji i Integracji (FAMI), który w 2014 r. zastąpił Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców. Trzeba jednak zaznaczyć, że w przypadku obydwu tych narzędzi, sumy przeznaczone na pokrywanie kosztów związanych z gwałtownym napływem uchodźców były i są skromne, bowiem utworzono je przede wszystkim w celu zapewnienia finansowania krajowych programów związanych z imigracją (Council Decision 2000/596/EC; Regulation (EU) no 516/2014). Przykładem tej dysproporcji jest rozdział środków w ramach FAMI. Na wspólne działania Unii w dziedzinie migracji, konieczność nagłego wsparcia, techniczną pomoc ze strony Komisji oraz Europejską Sieć Migracyjną przeznaczono 385 mln euro, podczas gdy programy krajowe państw członkowskich miały otrzymać 2752 mln euro (Regulation (EU) no 516/2014: art. 14, ust. 6).

Ostatnia z grup instrumentów, powołanych do życia w ramach tworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego i mających wśród zadań prowadzenie działań zaradczych w przypadku gwałtownego ożywienia ruchów imigracyjnych, obejmuje zaplecze administracyjno-techniczne.

Kwalifikuje się do niej Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azyłu (EASO), do którego zadań należy między innymi udzielanie i koordynacja pomocy operacyjnej dla państw, na których systemy azylowe i przyjmowania osób wywierana jest największa presja (Regulation (EU) no 439/2010: art. 1). Urząd ma ułatwiać wymianę informacji i inne działania związane z relokacją cudzoziemców w obrębie Unii Europejskiej (Regulation (EU) no 439/2010: art. 5), a także pomagać krajom znajdującym się pod szczególną presją migracyjną w uruchomieniu procedur rozpatrywania wniosków o azyl oraz w zapewnieniu zaplecza (przede wszystkim w dziedzinie zakwaterowania, transportu i opieki medycznej), umożliwiającego przyjęcie dużej liczby cudzoziemców w krótkim czasie (Regulation (EU) no 439/2010: art. 10).

Urząd może też wysłać do tych państw grupy ekspertów z zadaniem udzielenia wsparcia w zakresie tłumaczeń, informacji o kraju pochodzenia kandydatów na azylantów oraz rozpatrywania wniosków o przyznanie im statusu uchodźcy (Regulation (EU) no 439/2010: art. 14). Wysłanie takiej grupy odbywa się na wniosek państwa człon-

kowskiego, który dyrektor zarządzający agencji musi rozpatrzyć najpóźniej w ciągu 5 dni roboczych (Regulation (EU) no 439/2010: art. 17, ust. 3) od wpłynięcia. Następnie uzgadnia on z władzami wspomnianego kraju plan operacyjny obejmujący cele misji zespołu, jej przewidywany czas, geograficzny obszar jego działań, jak również jego skład, zadania członków oraz wyposażenie – w tym bazy danych, do których grupa może mieć dostęp (Regulation (EU) no 439/2010: art. 18). Koszty związane z pracą zespołu – włączając w to wynagrodzenie ekspertów wchodzących w jego skład – pokrywa Urząd (Regulation (EU) no 439/2010: art. 23).

W maju 2016 r. Komisja złożyła propozycję przekształcenia Urzędu w jednostkę nazwaną roboczo *European Union Agency for Asylum*, której kompetencje mają zostać poszerzone, m.in. o nadzorowanie funkcjonowania nowego mechanizmu usprawniającego system dubliński. Ma on polegać na przydzielaniu każdemu z państw członkowskich limitu uchodźców, po którego przekroczeniu o 150% będzie mogło ono oczekiwać od innych przejścia nadwyżki (European Commission 2016b: s. 1–2). Kraj odmawiający przyjęcia swojej kwoty będzie natomiast zobowiązany do wypłacenia 250 tys. euro za każdego cudzoziemca temu państwu członkowskiemu, które wyręczy go w tym obowiązku (European Commission 2016b: s. 1–2).

Kolejnym z instrumentów administracyjno-technicznych Unii Europejskiej są europejskie zespoły straży granicznej (EBGT) funkcjonujące w ramach Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (Frontex). Składają się z funkcjonariuszy straży granicznej państw członkowskich oddelegowanych do dyspozycji Agencji w liczbie definiowanej przez jej zarząd i w proporcjach ustalanych corocznie między nią i tymi państwami (Regulation (EU) No 1168/2011, art. 3b) na potrzeby wspólnych operacji oraz szybkich interwencji. Zawarcie porozumienia nakłada na państwa obowiązek wystawienia funkcjonariuszy w (mieszczącej się w zakresie ustalonej rezerwy) liczbie określonej przez zarząd Frontexu, który decyduje przy tym o ich profilu (Mungianu 2013: s. 381).

Członkowie tych zespołów są dobierani w oparciu o kryterium specjalności związanych z zarządzaniem ruchem granicznym, takich jak: obserwacja granic, wykrywanie fałszywych dokumentów czy ustalanie narodowości imigrantów (*European border* 2016). Mają one zatem nie tylko wzmocnić ochronę granic przed nielegalną imigracją i wspomagać akcje wydalenia osób bez prawa do pobytu, lecz także usprawniać działania ewidencyjne, niezbędne dla zarządzania gwałtownymi ruchami migracyjnymi, zarówno w oparciu o procedurę ochrony tymczasowej, jak i procedury azylowe.

Autonomiczne zdolności UE w zakresie reagowania kryzysowego są obecnie poszerzane dzięki realizacji projektu utworzenia europejskiej straży granicznej przyjętego przez Komisję w grudniu 2015 r. Propozycja ta zakładała zastąpienie Frontexu Europejską Agencją Straży Granicznej i Przybrzeżnej o wzmocnionych kompetencjach do przeprowadzania deportacji i oceny ryzyka migracyjnego (Kaca 2015: s. 1) oraz rozszerzonym zapleczu kadrowym i technicznym. Projekt przewidywał, że Agencja ma dysponować stałym personelem przekraczającym 1000 zatrudnionych (Frontex w 2015 r. miał do dyspozycji 402 stałych pracowników) oraz budżetem rocznym w wysokości 322 mln euro, czyli ponad dwukrotnie przewyższającym ten z 2015 r. (Kaca 2015: s. 1).

Zapowiadane przeobrażenie Frontexu zainicjowano dość szybko. Nowa agencja została bowiem powołana do życia już w październiku 2016 r. Dysponuje niedostępną dotychczas, możliwością zakupu własnego wyposażenia i szybszego niż dotąd wykorzystania sprzętu państw członkowskich<sup>3</sup>, jak również liczącą ponad 1500 osób rezerwą funkcjonariuszy straży granicznej i „innych właściwych członków personelu” (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 20, ust. 5), oddelegowanych do dyspozycji Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej z możliwością ich rozmieszczenia na terenie każdego z państw członkowskich w ciągu 5 dni od przyjęcia planu operacyjnego<sup>4</sup>.

Poza tym, zgodnie z nową regulacją, w wypadku nieskuteczności ochrony granic zewnętrznych, stwarzającej ryzyko dla funkcjonowania strefy Schengen, Rada może podjąć kroki samodzielnie, bez inicjatywy państwa członkowskiego. Warunkiem zaistnienia takiej możliwości jest brak podjęcia wystarczających działań przez to państwo lub zwrócenia się przez nie o niewystarczające wsparcie „w obliczu szczególnych i wyjątkowo trudnych wyzwań na granicach zewnętrznych” (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 19, ust. 1). W takiej sytuacji Rada ma uprawnienia do podjęcia decyzji wykonawczej, na bazie której Agencja może skorzystać z środków takich jak:

<sup>3</sup> Dotychczas Fronex musiał negocjować z państwami członkowskimi wypożyczenie od nich sprzętu na kilka miesięcy przed jego użyciem, co poważnie ograniczało jego możliwości działania w nagłych przypadkach (Sasnal 2015: s. 19).

<sup>4</sup> Utworzenie tej rezerwy może być interpretowane jako powrót do pomysłu utworzenia Europejskiego Korpusu Straży Granicznej, przedstawionego w 2002 r. przez Komisję (Commission of the European Communities 2002). Wspomniany projekt nie doczekał się realizacji na skutek oporu państw członkowskich obawiających się naruszenia swojej suwerenności w dziedzinie bezpieczeństwa (Mungianu 2013: s. 361).

- organizacja i koordynacja szybkich interwencji na granicy;
- rozmieszczenie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej w znajdujących się w państwach pierwszej linii ośrodkach służących wspieraniu identyfikacji i rejestracji imigrantów oraz pomocy w organizowaniu deportacji osób uznanych za nieuprawnione do skorzystania z azylu (tzw. hotspotach);
- koordynacja działań jednego lub większej liczby państw członkowskich i państw trzecich na granicach zewnętrznych;
- rozmieszczenie wyposażenia technicznego;
- a także organizacja interwencji powrotowych (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady, art. 19, ust. 3).

Ostatnim z instrumentów administracyjno-technicznych jest Europejski Zautomatyzowany System Rozpoznawania Odcisków Palców (Eurodac). W należącej do niego bazie danych gromadzone są odciski palców osób ubiegających się o azyl, przebywających nielegalnie na terytorium państwa członkowskiego lub nielegalnie przekraczających jego granicę, co ma umożliwić wykrywanie prób ponownego składania wniosku o azyl w innym państwie czy powtórnego przekroczenia granicy (Czapliński 2005: s. 166). Realizacja tego zadania ma szczególne znaczenie w sytuacjach nagłej intensyfikacji napływu uchodźców, gdy zwiększa się ryzyko masowego wystąpienia zjawiska *asylum-shopping* na skutek przeciążenia krajowych służb wnioskami azylowymi.

### **Wykorzystanie instrumentów Unii Europejskiej służących reagowaniu na gwałtowny napływ imigrantów w 2015 r.**

W latach 2014–2015 tworząca się wspólna polityka migracyjna UE. została poddana próbie w wyniku gwałtownego napływu imigrantów, wywołanego przede wszystkim przez przedłużający się wewnętrzny konflikt zbrojny w Syrii. Wspierana przez Rosję syryjska armia rządowa dysponująca ciężkim sprzętem i licząca na początku wojny w 2011 r. 295 tys. żołnierzy (Czulda, 2014: s. 246–248) okazała się zbyt silna dla słabo scentralizowanych sił opozycyjnych, funkcjonujących wokół Koalicji Syryjskich Sił Rewolucyjnych i Opozycyjnych, Armii Wolnej Syrii oraz Lokalnych Komitetów Koordynacyjnych. Poza tym w trakcie militaryzacji konfliktu liczba ugrupowań walczących z wojskami rządowymi powiększyła się o organizacje fundamentalistyczne Front al-Nusra, Ahrar asz-Szam i Ghuraba al-Szam, a korzystając z załamania struktur państwa w kraju rozwinęły działalność zorganizowane grupy przestępcze (Piskorski 2014: 199–201).

Skomplikowana struktura etniczna kraju (patrz Sasnal 2012: s. 2588), wprowadzająca element kulturowy do rozgrywki między elitami politycznymi, wykorzystywanie wojny w grze interesów państw ościennych i globalnych mocarstw oraz inwazja sił Daesz z Iraku znacznie oddaliły perspektywę zakończenia konfliktu, przyczyniając się do nasilenia ruchów migracyjnych zarówno wewnątrz kraju, jak i do państw ościennych: Turcji, Libanu, Jordanii i Iraku (a właściwie do irackiego Kurdystanu). Najwięcej migrantów przyjął pierwszy z wymienionych krajów. Ograniczone możliwości jego władz w zakresie zapewnienia przybyłym infrastruktury mieszkaniowej i edukacyjnej<sup>5</sup> oraz ich niski status prawny, do niedawna uniemożliwiający podjęcie legalnej pracy (*High Commissioner* 2016), skłoniły jednak bardziej zamożną część Syryjczyków do szukania możliwości nielegalnej migracji do państw Unii Europejskiej. Zjawisko to szczególnie nasiliło się w 2015 r., gdy przez zewnętrzne unijne granice przemycono 462 689 obywateli Syrii (w dwóch poprzednich latach liczby te wynosiły odpowiednio 74 461 i 18 972 osób), zaś ogólna liczba migrantów dostarczonych do Unii nielegalną drogą sięgnęła 952 246, wzrastając z 247 262 w 2014 r. i 82 684 w 2013 r. (Fargues 2016: s. 2).

Wspomniany kryzys uchodźczy poddał testowi pierwszy z wymienionych wspólnotowych instrumentów prawnych, tj. system dubliński. W wyniku podtrzymania przez kolejne nowelizacje jego głównej zasady, największy ciężar przyjęcia uchodźców syryjskich spadł na graniczącą z Turcją Grecję. Państwo to obarczone zostało bowiem koniecznością przyjmowania wysokiej liczby wniosków azylowych, a zatem i uchodźców mających pozostać na jej terytorium do momentu rozpatrzenia podań, zaś w przypadku udzielenia pozytywnej odpowiedzi, także i po tym okresie.

Cytowane wyżej Rozporządzenie Nr 343/2003 dało Grecji możliwość przeniesienia tego obowiązku na inne kraje członkowskie, choćby te, w których członkowie rodzin wnioskodawców już cieszą się azylem lub wystąpili o jego przyznanie. Trzeba jednak przypomnieć, że procedura ustalania państwa odpowiedzialnego w przypadku wystąpienia tego typu wątpliwości jest długotrwała. Państwo członkowskie, uznające że nie jest właściwym adresem wniosku azylowego, ma 3 miesiące na zaproponowanie innemu krajowi przejęcia osoby ubiegającej się o azyl (Rozporządzenie Rady (WE) Nr 343/2003: art. 16, ust. 1), zaś strona do której skierowany jest taki wniosek ma 2 miesiące na jego rozpatrzenie (Rozporządzenie Rady (WE) Nr 343/2003: art. 18

<sup>5</sup> W połowie 2015 r. tylko około 10–15% syryjskich uchodźców znalazło miejsca w obozach, a zaledwie 25% ich dzieci – w szkołach (Sasnal 2015: ss. 26–27).

ust. 1). Znacznie krótszy jest za to czas przewidziany w rozporządzeniu na przyjęcie z powrotem osoby, która przedostała się do innego państwa członkowskiego przed zakończeniem procedury azylowej lub bez wnioskowania o jej wszczęcie w państwie pierwszego przekroczenia unijnej granicy (przypomnijmy – 2 tygodnie w przypadku skorzystania z Eurodac)<sup>6</sup>.

Przepisy te stawiają kraje pierwszej linii w bardzo trudnym położeniu – i jak wskazał przypadek Grecji – mogą powodować bierność pozostałych. Skłania to władze państw granicznych do odstępowania od obowiązków i rezygnacji z rejestrowania napływających cudzoziemców celem umożliwienia im opuszczenia własnego terytorium. Przy czym liczą one na to, że brak odpowiednich danych w systemie Eurodac i wysoka liczba migrantów uniemożliwi państwom, do których zmierzają migranci, szybkie ustalenie miejsca, w którym przekroczyli granicę UE, a po upływie wspomnianych wcześniej limitów czasowych, doprowadzi do scedowania na te państwa obowiązku przyjęcia wniosków azylowych.

Efektom tego jest praktyczne przeniesienie kontroli nad gwałtownym ruchem granicznym z wymiaru wspólnotowego do międzypaństwowego i silna polityzacja kwestii migracji. Skutkiem może być też długoterminowe osłabienie autorytetu UE, spowodowane notorycznym łamaniem zasad składających się na system dubliński. Dokonują tego zarówno państwa dążące do pozbycia się kandydatów do ochrony międzynarodowej ze swojego terytorium (np. Grecja, Węgry), jak i Niemcy, które w 2015 r. zdecydowały się na ratowanie sytuacji poprzez zawieszenie korzystania z procedury odsyłania imigrantów z Syrii do państw członkowskich zobligowanych do przyjmowania ich wniosków azylowych<sup>7</sup>.

<sup>6</sup> Opublikowane w 2016 r. sprawozdanie Komisji z realizowania Rozporządzenia Dublin III wskazuje przy tym na to, że wnioski o przyjęcie z powrotem obowiązku rozpatrzenia podań cudzoziemców o ochronę międzynarodową znacznie przewyższają liczbę wniosków o przeniesienie odpowiedzialności na inne państwo. W latach 2008–2014 różnica ta wyrażała się w stosunku 72% do 28% (European Commission 2016a, s. 37).

<sup>7</sup> Trzeba jednak zaznaczyć, że postępowanie Niemiec cechowała pewna niekonsekwencja. 21 sierpnia 2015 r. Federalny Urząd ds. Migracji odstąpił od realizacji procedury sprawdzania miejsca przekraczania granicy UE przez uchodźców z Syrii (Dernbach 2016). Rząd Republiki Federalnej ogłosił przy tym rozpatrywanie podań o azyl bez względu na miejsce przekroczenia przez wnioskodawców zewnętrznych granic Unii Europejskiej (Lebor 18.09.2015: s. 12), zawieszając tym samym działanie procedury dublińskiej, wysyłając sygnał zachęty do imigrantów i praktycznie aprobując postępowanie Grecji. W następnym miesiącu natomiast czasowo przywrócił kontrolę na granicy z Austrią (Sasnal 2015: s. 12–13), zaś w listopadzie przyczynił się do zawarcia pierwszego z porozumień państw członkowskich z Turcją. Na jego mocy Ankara – w zamian za obietnicę udzielenia przebywającym na jej obszarze syryjskim uchodźcom pomocy humanitarnej o wartości 3 mld euro, wznowienie negocjacji akcesyjnych oraz zniesienie przez UE obowiązku

Drugim z instrumentów prawnych, opisanych w poprzedniej części artykułu jest ochrona tymczasowa skodyfikowana za pomocą dyrektywy 2001/55/EC. W 2015 r. zaszły bez wątpienia okoliczności, na wypadek których została spisana. Zastosowanie tego środka wymaga jednak podjęcia decyzji przez Radę, zaś do marca 2017 r. nie otrzymała ona odpowiedniego wniosku od Komisji, która z kolei nie stała się w tej sprawie adresatem inicjatywy żadnego z państw członkowskich. Sprawna aplikacja ochrony tymczasowej w latach 1992–1994 w odniesieniu do imigrantów z Bośni oraz w 1999 r. – w stosunku do osób uciekających z serbskiego Kosowa, oraz równie sprawna repatriacja tych migrantów<sup>8</sup> wyklucza hipotezę, że w latach 2015–2016 r. powodem pominięcia tego rozwiązania były wyłącznie trudności logistyczne oraz infrastrukturalne. Nic nie wskazuje bowiem na ograniczenie możliwości UE w tym zakresie, zwłaszcza że liczba państw członkowskich zwiększyła się od 1999 r. z 15 do 28, zaś kodyfikacja wspólnej polityki migracyjnej stworzyła nieistniejące wtedy ramy prawne dla sprawniejszego przeprowadzenia wspomnianych działań. Przyczyny należy upatrywać zatem w sferze polityki.

Warto w tym miejscu przypomnieć, że (mimo opisanych wcześniej zmian traktatowych) kwestie związane z migracją pozostają w zakresie kompetencji dzielonych między UE i państwa członkowskie oraz transwersalnych, czyli łączących kilka innych wymiarów sektorowych, w których rządy krajowe mają szerokie uprawnienia (Sasnal 2015: s. 16). Poważnie ogranicza to możliwości działania Komisji w tej dziedzinie, uzależniając reakcję UE od gry interesów prowadzonej przez państwa członkowskie oraz od politycznych koniunktur.

Skutkiem tego nie podjęto decyzji o odwołaniu się do ochrony tymczasowej z obawy przed wystąpieniem tego środka jako bodźca zachęcającego uchodźców przebywających w krajach graniczących z Syrią do przybycia na terytorium Unii Europejskiej w liczbie większej niż dotychczas<sup>9</sup>. Ze względu na skromny charakter opisanego wy-

---

wizowego dla jej obywateli – miała zwiększyć skuteczność kontroli granicy z Grecją i poprawić sytuację wspomnianych migrantów (Kaca 2016: s. 3), akceptując tym samym perspektywę dłuższego pozostawania u siebie większej ich liczby.

<sup>8</sup> Już w 1997 r. Niemcy przeprowadziły powrót 300 tys. przebywających na ich terytorium mieszkańców Bośni do kraju pochodzenia, inicjując szybkie przemieszczenie dalszych 400 tys. osób przebywających na obszarze UE (Mitrovic 2015).

<sup>9</sup> Według danych opublikowanych przez UNHCR, liczby syryjskich uchodźców (według stanu z 30 kwietnia 2016 r.) zarejestrowanych w państwach ościennych kształtowały się następująco: Turcja – 2 748 367; Liban – 1 048 275; Jordania 651 114; Irak – 246 589 (*Syria Regional Refugee Response* WWW). Poza tym 119 665 Syryjczyków przebywało w tym czasie w Egipcie (*Syria Regional Refugee Response* WWW).

żej unijnego zaplecza finansowego oraz personalnego i braku materiałowego (zasoby Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej są dopiero tworzone), pociągnęłyby to bowiem za sobą dosyć poważny wzrost obciążeń państw członkowskich. Wspomniana dyrektywa 2001/55/EC zobowiązuje je, przypomnijmy, do zapewnienia osobom objętym ochroną szerokiej gamy świadczeń socjalnych, a także prawa do sprowadzania członków rodzin pozostających poza granicami UE. Związane z tym nakłady nie stanowią wprawdzie ciężaru nie do udźwignięcia dla państw członkowskich (nawet tych mniej zamożnych), jednak rządy obawiają się kosztów politycznych związanych ze spadającą społeczną akceptacją dla imigracji, które to zjawisko stanowi jedną z przyczyn obecnych sukcesów partii nacjonalistyczno-populistycznych. W latach 90. XX w., gdy przyjmowano uchodźców z Bośni i Kosowa, trudności te były znacznie mniejsze, ponieważ wspomniane ugrupowania miały większe wpływy jedynie w trzech państwach członkowskich, tj. w Austrii, we Francji i we Włoszech (patrz Skorzycki 2004). Poza tym kraje będące płatnikami netto wspólnotowego budżetu nie musiały jeszcze finansować w obecnym zakresie dotacji dla postsocjalistycznych państw Europy Środkowej i Wschodniej oraz Bałkanów.

W efekcie państwa członkowskie solidarnie unikają wszczęcia procedury ochrony tymczasowej. Wyjście z taką propozycją przez któregoś z partnerów oznaczałoby bowiem kłopotliwą dla wszystkich możliwość przedłożenia Radzie odpowiedniego wniosku przez Komisję i postawiło państwa przed związaniem z tym dylematem między przyjęciem wspomnianego środka, skutkującym koniecznością przyjęcia wyższej niż dotychczas liczby imigrantów, a obniżającym prestiż państw członkowskich odrzuceniem propozycji.

Bierność w tej sytuacji sprzyja przede wszystkim interesom państw znajdujących się poza głównymi szlakami migracyjnymi wiodącymi z Bliskiego Wschodu, pozwalając im na dalsze unikanie politycznych i finansowych kosztów przyjmowania uchodźców. Mniej oczywiste są korzyści państw pierwszej linii oraz tych, które stanowią główny cel migracji – przede wszystkim Niemiec. Uruchomienie procedury ochrony tymczasowej mogłoby je bowiem odciążać. Ich bierność w tej kwestii można jednak wytłumaczyć nieufnością wobec poziomu sprawności realizacji zobowiązań przez partnerów. Ziszczenie się ich obaw (bardzo prawdopodobne w obliczu kłopotów z realizacją porozumień z 2015 r., o czym później) naraziłoby je na zwiększenie liczby migrantów przebywających na ich terytorium. Poza tym pogłębiłoby i tak już poważną dysproporcję między państwami członkowskimi w zakresie obciążeń związanych z imigracją spoza UE.



Prawdopodobieństwo skorzystania z omawianego środka prawnego (zarówno w sytuacji obecnej jak i w przyszłości) jest również redukowane przez treść niektórych, wspomnianych w poprzedniej części analizy, przepisów zawartych w dyrektywie 2001/55/EC. Chodzi przede wszystkim o ten, który nie ogranicza prawa osób podlegających takiej ochronie do wystąpienia z wnioskiem o udzielenie azylu. Dotychczasowa praktyka wskazuje bowiem na to, że większość z nich miałaby podstawy do jego otrzymania<sup>10</sup>, co usunęłoby polityczną korzyść z wykorzystania ochrony tymczasowej w postaci wpisanego w nią ograniczenia czasowego. Trudno sobie zresztą wyobrazić, że po zakończeniu dwuletniego okresu jej obowiązywania państwa członkowskie zdobyłyby się na skorzystanie z uprawnienia do przymusowego przesiedlenia migrantów do Syrii, o ile wcześniej nie doszłoby do zakończenia toczących się tam działań zbrojnych.

Drugi z przepisów ograniczających możliwości wykorzystania ochrony tymczasowej dotyczy woluntaryzmu państw członkowskich w dziedzinie określania swoich możliwości w zakresie liczby przyjmowanych uchodźców. Rozwiązanie to ma potencjalnie hamujący wpływ na tempo i zakres realizacji procedury. Z uwagi na to uzupełniono je o udział Rady w ewentualnym zwiększaniu tej liczby w razie potrzeby, ale jej kompetencje w omawianym zakresie zostały opisane ogólnie i niejasno.

Wspomniany woluntaryzm może mieć oczywiście także pewien pozytywny wpływ na realizację ochrony tymczasowej, zmniejszając polityczne ryzyko wyrażenia przez państwa członkowskie zgody na to, żeby ten środek został w ogóle użyty. Zapewnia on bowiem władzom krajowym elastyczność i pole manewru, pozwalając choćby na dostosowywanie liczby przyjmowanych uchodźców do nastrojów własnych obywateli, tudzież faz cyklu wyborczego. Nie eliminuje to jednak ryzyka wydatnego zwiększania napływu imigrantów, zachęconych ułatwieniem przekraczania granic UE i uzyskania korzystnego statusu osoby podlegającej tymczasowej ochronie. Wspomnianą elastyczność państwa te mogą sobie natomiast zapewnić inaczej, reagując na kryzys uchodźczy za pomocą doraźnych porozumień politycznych i będących ich skutkiem decyzji Rady, nie narażając się przy tym na wzrost imigracji.

Przykładem sięgnięcia po tę alternatywę jest zainicjowane przez Komisję porozumienie państw członkowskich z 22 lipca 2015 r. w sprawie relokowania między nimi 40 tys. uchodźców przebywających w Grecji i we Włoszech. Na jego mocy każdy z tych krajów miał przyjąć określoną liczbę migrantów, ustaloną na podstawie wielko-

<sup>10</sup> W latach 2011–2015 uwzględniono 94,6% wniosków o udzielenie azylu złożonych w państwach Unii Europejskiej przez obywateli Syrii (Fargues 2016: s. 2).

ści populacji oraz wysokości PKB i wskaźnika bezrobocia (Carrera et al. 2015: s. 5). Liczba osób podlegających przemieszczeniu została następnie powiększona (decyzją Rady z 22 września 2015 r.) o kolejne 66 tys., zaś docelowo o 120 tys. (Decyzja Rady 2015/1601: art. 4).

Skuteczność tego typu niesystemowych środków okazała się dyskusyjna, ze względu na możliwość, niepociągającego za sobą w zasadzie żadnych konsekwencji, opóźnienia przez państwa członkowskie wywiązywania się ze swoich zobowiązań. Właśnie dlatego do końca marca 2016 r. miejsca pobytu na nowe zmieniło 600 osób objętych relokacją (Barker, Robinson 2016), co jest liczbą bardzo niską, nawet w obliczu faktu, że państwa członkowskie dały sobie ponad dwa lata na realizację pierwszego z wymienionych porozumień (Resolution 2015).

Przykład niektórych krajów Europy Środkowej dowodzi zresztą, że państwa członkowskie mogą uciec się także do otwartej odmowy honorowania decyzji Rady podjętych zgodnie z unijnym prawem. Premier Słowacji Robert Fico zaraz po wspomnianej decyzji Rady zapowiedział, że jego kraj nie zastosuje się do jej postanowień (Bremmer 09.10.2015: s. 84). Podobną, acz bardziej stonowaną i mniej jednoznaczną, deklarację złożyła również premier Polski Beata Szydło po serii zamachów terrorystycznych w Brukseli z marca 2016 r., oświadczając że nie widzi możliwości, żeby „w tej chwili” do Polski przyjechali imigranci (Wroński 2016). Wspomniane kraje mogą się oczywiście liczyć z konsekwencjami politycznymi a nawet finansowymi, będącymi skutkiem możliwych trudności w negocjowaniu wysokości kwot, które ewentualnie będą przekazywane im w ramach perspektywy budżetowej otwartej w 2021 r. Data ta jest jednak zbyt odległa, a konsekwencje zbyt niepewne i niejasne, żeby mogły stanowić skuteczny środek zapewniający respektowanie decyzji.

Stwierdzenie konieczności udzielenia ochrony tymczasowej mogłoby usprawnić administrowanie przyjmowania migrantów z wybranych państw (prawdopodobnie z Syrii), poprawiając ich sytuację socjalną ze względu na wspomniane już obowiązki państw przyjmujących. Należy jednak zauważyć, że sytuacja ludności napływowej nie jest najistotniejszą z okoliczności branych pod uwagę przy realizacji wspólnych działań państw UE w zakresie imigracji, czego dowiodło porozumienie z Turcją zawarte 18 marca 2016 r.<sup>11</sup>

<sup>11</sup> Na mocy tego porozumienia Turcja zobowiązała się do przyjmowania osób zakwalifikowanych do kategorii tych, które z jej terytorium przedostały się do Grecji, mimo że „nie potrzebowały ochrony międzynarodowej”. Kategoria ta została następnie sprowadzona do autorów odrzuconych wniosków oraz imigrantów, którzy nie zdecydowali się na złożenie ich w Grecji (EU-Turkey

Kryzys uchodźczy z 2015 r. stanowił również sprawdzian finansowego instrumentarium, którym dysponuje Unia na wypadek nagłego napływu migrantów. W świetle podanych już tutaj informacji o wysokości rezerwy na ten cel będącej do dyspozycji FAMI, rezultat tego testu nie był trudny do przewidzenia. Unia musiała sięgnąć po środki doraźne, takie jak – podjęta na wniosek Komisji – decyzja państw członkowskich z 9 marca 2016 r. o przyznaniu tym z nich, które zostały szczególnie obciążone z uwagi na konieczność przyjęcia uchodźców z Syrii, kwoty 700 mln euro (wyplacanej w ciągu 3 lat) na pokrycie kosztów związanych z ich pobytem na swoim terytorium (*Refugee crisis* 2016). Podobne źródło pochodzenia mają fundusze przyznane Turcji celem ułatwienia jej utrzymania uchodźców syryjskich, których napływ do UE został ograniczony skutkiem realizacji postanowień wspomnianego już tutaj porozumienia z 18 marca 2016 roku. Powołany w tym celu Instrument Pomocy dla Uchodźców w Turcji dysponujący kwotą 3 mld euro, jest finansowany w dwóch trzecich ze składek państw członkowskich (*Instrument Pomocy* 2016). Rozbudowanie rezerwy finansowej UE na wypadek kryzysów migracyjnych niewątpliwie wzmocniłaby autonomiczne możliwości UE w zakresie reagowania, ale jest mało prawdopodobne. Trudno bowiem oczekiwać zamrożenia większych kwot na wypadek zdarzeń, które zachodzą dość nieregularnie i (w skali porównywalnej z tą z 2015 r.) dosyć rzadko. Kryzys migracyjny z 2015 r. dowiódł zresztą, że poważniejszym problemem jest niedostateczność wspólnotowych środków administracyjno-technicznych.

Opisane wyżej proceduralne i polityczne trudności utrudniające wykorzystanie środków prawnych UE ograniczają też efektywność unijnego zaplecza administracyjno-technicznego, czyli agencji Frontex i EASO. Obydwie opierają bowiem swoje działania interwencyjne na korzystaniu z puli funkcjonariuszy dobrowolnie delegowanych przez państwa członkowskie.

Sprawdzian w postaci wspomnianego tu wielokrotnie kryzysu uchodźczego wykazał przede wszystkim mankamenty systemu europejskich zespołów straży granicznej. Najważniejszymi z nich okazały się niemożność wystawienia odpowiedniej liczby strażników granicznych oraz sposób negocjacji wypożyczenia sprzętu przez państwa

---

statement, 2016). Oznacza to w praktyce uznanie Turcji za „bezpieczne państwo trzecie” bądź „kraj pierwszego azylu”, co jest rozwiązaniem kontrowersyjnym w obliczu faktu, że tamtejsze obozy dla uchodźców są w stanie pomieścić nie więcej niż 15% potrzebujących. Co więcej, potencjalni beneficjenci ochrony (udzielanej zresztą nie w formie azylu, tylko ochrony tymczasowej) bądź na podstawie przepisów miejscowej Ustawy o Cudzoziemcach i Ochronie Międzynarodowej) mają kłopoty z jej uzyskaniem. W lutym 2016 r. z jej dobrodziejstw mogło korzystać tylko nieco ponad 38 tys. z 200 tys. ubiegających się o nią osób (Collett 2016).

członkowskie, oparty na konieczności dokonywania ustaleń z kilkumiesięcznym wyprzedzeniem (Sasnal 2015: s. 19).

Przeszkodą był również brak wystarczającego wsparcia ze strony państw członkowskich. Pewien problem pojawił się już pod koniec 2014 r. w trakcie negocjacji zasobu strażników granicznych dla EBGT, gdy Frontex otrzymał w niektórych kategoriach od 4% do 20% mniej personelu niż oczekiwał (Frontex 2015: s. 12), mimo prognoz szybkiego wzrostu migracji. Następnie po wyczerpaniu się zasobów ludzkich i wystąpieniu przez Agencję o oddelegowanie 775 dodatkowych pracowników w październiku 2015 r., szybko zareagowało tylko 6 państw, wysyłając 48 funkcjonariuszy (Sasnal 2015: s. 19), zaś deklaracje wszystkich złożone do grudnia ograniczyły się do 448 osób (*Frontex accepts* 2015). W wyniku braku adekwatnego wsparcia dla krajów pierwszej linii, Grecja zdecydowała się na podjęcie kooperacyjnej gry z uchodźcami niechętnymi osiedlaniu się na jej terytorium i *de facto* zrezygnowała z przestrzegania zasad mechanizmu dublińskiego. Doprowadziła tym samym do gwałtownej migracji przybyszów przez Bałkany, skutkującej niekooperacyjną rozgrywką angażującą Serbię, Chorwację, Słowenię i Węgry, polegającą na kierowaniu strumienia migracyjnego w stronę sąsiadów (patrz Żornaczuk 2015). Brak rejestracji imigrantów zmniejszył też, co oczywiste, efektywność działania systemu Eurodac.

Skutkiem tych doświadczeń było powołanie do życia wspomnianej już Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej z zapleczem w postaci 1500 funkcjonariuszy oraz możliwością zakupu własnego sprzętu. Rozwiązania te mają przyspieszyć wydelegowywanie strażników granicznych do dyspozycji UE oraz ograniczyć konieczność korzystania z ekwipunku państw członkowskich, utrudniającą dotychczas szybkie reagowanie na gwałtowne napływy imigrantów. Dzięki nowej wersji Frontexu, UE ma też zyskać ograniczoną możliwość samodzielnego reagowania na sytuację na granicach zewnętrznych, w skrajnych przypadkach – nawet bez wymogu oczekiwania na inicjatywę zainteresowanego państwa członkowskiego. System ten w momencie składania artykułu jest jednak *in statu nascendi*, więc jego wpływ na sprawność UE w zakresie reagowania na kryzysy jest na razie niemożliwy do oszacowania.

## Wnioski

Wejście w życie porozumienia państw członkowskich UE z Turcją, podpisanego 18 marca 2016 r., spowodowało znaczący spadek liczby nielegalnych imigrantów prze-

kraczących granice Unii Europejskiej<sup>12</sup>. Dało to jej państwom członkowskim czas na uzupełnienie mankamentów wspólnej polityki migracyjnej, dostrzeżonych w wyniku kryzysu uchodźczego z 2015 r.

Przed wszystkim rozstrzygnięta musi zostać przyszłość funkcjonowania mechanizmu dublińskiego w obliczu sytuacji gwałtownego napływu uchodźców. Przed UE stoi dylemat między jego czasowym zawieszaniem a wprowadzeniem systemu wsparcia dla państw pierwszej linii, bowiem funkcjonowanie obecnych instrumentów pomocowych nie wskazuje jeszcze na jego istnienie. System ten powinien polegać na dostarczaniu tym krajom wystarczających środków umożliwiających zarządzanie ruchem granicznym i zagwarantowanie przybyśsom ich praw.

Współwystępowanie mechanizmu dublińskiego z obecnymi środkami reagowania na kryzysy migracyjne nadmiernie przeciąża państwa pierwszej linii. Sytuację pogarsza dodatkowo wyraźna dysproporcja między czasem, który mają one na przyjęcie kandydatów na azylantów, którzy nielegalnie przenieśli się do innych państw członkowskich a czasem, jaki te państwa mają do dyspozycji na rozpatrzenie wniosków o przejście obowiązku przyjmowania podań o azyl, w przypadku, gdy państwo pierwszego przekroczenia granicy ma podstawy do scedowania go na któreś z nich.

Czasowe zawieszanie mechanizmu dublińskiego musiałoby pociągnąć za sobą wprowadzenie stałego systemu rozdziału uchodźców między państwa członkowskie, obejmującego także te, które są mniej atrakcyjne dla imigrantów. Pozostawienie imigrantom wyboru narażałoby bowiem wąską grupę najpopularniejszych krajów na konieczność przyjęcia większości przybyśszów, prowadząc w efekcie do ich zamknięcia na ruchy imigracyjne, czego symptomy pokazały już zmienne reakcje rządu niemieckiego na napływ uchodźców z Syrii.

Doświadczenia z kryzysu uchodźczego w roku 2015 dowiodły, że mechanizm podziału musiałby opierać się na stałych proporcjach lub kwotach oraz efektywnych środkach kontroli, które utrudniałyby unikanie zobowiązań. Najskuteczniejsze byłyby przy tym środki działające poprzez ograniczenie opłacalności lekceważenia powinności. Bazowanie na dobrowolnej partycypacji i doraźnych negocjacjach pod presją czasu, wynikającą z gwałtownego rozwoju sytuacji na granicach zewnętrznych, doprowadziło bowiem w 2015 r. do konfliktów między państwami, nierównomiernego rozkładu obciążeń i do zdania się na niepewnego tureckiego partnera,

<sup>12</sup> Między trzecim a czwartym raportem z implementacji porozumienia unijno-tureckiego (26 września – 8 grudnia 2016 r.), do greckich wysp dotarło 5687 osób, zaś w tym samym okresie poprzedniego roku – około 390 tys. (Fourth Report 2016: s. 2).

dysponującego odtąd możliwością szantażowania państw UE perspektywą wycofania się z układu.

Propozycje zmian przedstawiane przez Komisję od momentu rozpoczęcia kryzysu wskazują na to, że próbuje ona uniknąć rozstrzygnięcia wspomnianego dylematu poprzez jednoczesne korygowanie systemu dublińskiego oraz rozbudowę zaplecza administracyjno-technicznego służącego wsparciu państw pierwszej linii. Powoduje to rozproszenie energii i środków oraz obniżenie skuteczności jej działań. Należy przy tym zauważyć, że bardziej wymierne efekty przynosi na razie realizacja drugiego z tych kierunków postępowania.

Polityka Komisji zdradza pewne cechy podejścia systemowego do rozwiązywania omawianych problemów i jest niewątpliwie odważna. Ze względu na rozbieżności z działaniami państw członkowskich musi wydawać się jednak mało realistyczna, zwłaszcza w obliczu wspomnianego ograniczenia imigracji do Grecji w wyniku realizacji porozumienia z Turcją. Istnieje wszakże duże prawdopodobieństwo, że implementacja tej umowy natrafi na wiele przeszkód prawnych, technicznych i politycznych (patrz Barigazzi 2016; Collett 2016), zatem powrót do działania systemowego może w niedługim czasie okazać się potrzebą chwili, a w przyszłości przyczynić się do sytuacji, w której zamożna Unia Europejska nie będzie wprowadzana w stan kryzysu w wyniku dotarcia do jej terytorium liczby uchodźców porównywalnych z tą, którą w tym samym czasie przyjmuje niewielki Liban.

## Bibliografia

- BARIGAZZI Jacopo (2016), *5 deadlines to watch on the EU-Turkey migration deal*, <http://www.politico.eu/article/5-deadlines-to-watch-on-the-eu-turkey-migration-deal-refugee-crisis-asylum-greece-mediterranean-syria-war/> (20.05.2016).
- BARKER Alex, ROBINSON Duncan (2016), *Brussels unveils overhaul of asylum system*, <https://next.ft.com/content/fa39a388-fbda-11e5-8e04-8600cef2ca75> (18.05.2016).
- BREMMER Ian (19.10.2015), *Europe Divided. The migrant crisis tests the limits of E.U. cooperation*, „Time”, nr 15.
- CARRERA Sergio, BLOCKMANS Steven, GROS Daniel and GUILD Elspeth (2015), *The EU's Response to the Refugee Crisis. Taking Stock and Setting Policy Priorities*, „CEPS Essay”, nr 20, <https://www.ceps.eu/publications/eu%E2%80%99s-response-refugee-crisis-taking-stock-and-setting-policy-priorities> (16.05.2016).

- COLLETT Elizabeth (2016), *The Paradox of the EU-Turkey Refugee Deal*, Migration Policy Institute, <http://www.migrationpolicy.org/news/paradox-eu-turkey-refugee-deal> (15.04.2016).
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2002), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament towards integrated management of the external borders of the Member States of the European Union*, COM(2002) 233, 2002 final, Brussels.
- COUNCIL DECISION 2000/596/EC of 28 September 2000 establishing a European Refugee Fund.
- COUNCIL DIRECTIVE 2001/55/EC of 20 July 2001 on minimum standards for giving temporary protection in the event of a mass influx of displaced persons and on measures promoting a balance of efforts between Member States in receiving such persons and bearing the consequences thereof, Official Journal of the European Communities, L 212/12, EN, 7.8.2001.
- CZAPLIŃSKI Władysław (2005), *Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Współpraca w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych*, Warszawa.
- CZULDA Robert (2014), *Zdolności obronne Syrii w kontekście potencjalnej interwencji NATO*, w: Wiesław Hładkiewicz, Robert Potocki, Mateusz Piskorski (red.), *Fale Tunisami. Kontestacja arabska w latach 2010-2013*, Warszawa.
- DECYZJA RADY (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, Dz. Urz. UE L 248/80 z 24.09.2015.
- DERNBACH Andrea (2015), *Germany suspends Dublin agreement for Syrian refugees*, <http://www.euractiv.com/section/global-europe/news/germany-suspends-dublin-agreement-for-syrian-refugees/> (26.08.2016).
- DUSZCZYK Maciej (2011), *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Warszawa.
- EUROPEAN BORDER guard teams (2016), <http://frontex.europa.eu/operations/european-border-guard-teams/> (31.03.2016).
- European Commission (2016a), *Evaluation of the Implementation of the Dublin III Regulation – Final Report*.
- European Commission (2016b), *Towards a sustainable and fair Common European Asylum System*, IP/16/1620.

- EU-TURKEY STATEMENT, 18 March 2016* (2016), <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> (29.04.2016).
- FARGUES Philippe (2016), *Who are the million migrants who entered Europe without a visa in 2015?*, „Population & Societies”, nr 532.
- FOURTH REPORT on the Progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement* (2016), [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/4th\\_report\\_on\\_the\\_progress\\_made\\_in\\_the\\_implementation\\_of\\_the\\_eu-turkey\\_statement\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/4th_report_on_the_progress_made_in_the_implementation_of_the_eu-turkey_statement_en.pdf) (04.04.2017).
- FRONTEX (2015), *Annual information on the Commitments of Member States to the European Border Guard Teams and the Technical Equipment Pool. Report 2015*.
- FRONTEX ACCEPTS Greece's request for rapid border intervention teams (2015), <http://frontex.europa.eu/news/frontex-accepts-greece-s-request-for-rapid-border-intervention-teams-amcPjC> (17.05.2016).
- GRANIC ZEWNĘTRZNYCH Europy będzie chronić europejska straż graniczna i przybrzeżna (2015), [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-15-6327\\_pl.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-6327_pl.htm) (01.04.2016).
- HANSEN Randall (2003), *Migration to Europe since 1945: Its History and its Lessons*, w: Sarah Spencer, *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change*, Malden.
- HIGH COMMISSIONER welcomes Turkish work permits for Syrian refugees (2016), <http://www.unhcr.org/569ca19c6.html> (05.05.2016).
- INSTRUMENT POMOCY dla Uchodźców w Turcji: państwa członkowskie zgodne co do szczegółów finansowania* (2016), <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/02/03-refugee-facility-for-turkey/> (03.04.2017).
- KACA Elżbieta (2015), *Unijna służba graniczna: potencjał i ryzyko*, „Biuletyn PISM”, nr 111 (1348).
- KACA Elżbieta (2016), *Schengen's Future in Light of the Refugee Crisis*, „PISM Strategic File”, nr 2 (83).
- KLEPP Silja (2010), *A Contested Asylum System: The European Union between Refugee Protection and Border Control in the Mediterranean Sea*, „European Journal of Migration and Law”, No. 12.
- LEBOR Adam (18.09.2015), *Europe's conscience*, „Newsweek”, nr 10.
- MITROVIC Olga (2015), *Used during the Balkan crises, the EU's Temporary Protection Directive may now be a solution to Europe's refugee emergency*, <http://blogs>.



- lse.ac.uk/euoppblog/2015/12/22/the-eus-temporary-protection-directive-as-a-solution-to-europes-refugee-crisis/ (25.03.2016).
- MORAES Claude (2003), *The Politics of EU Migration Policy*, w: Sarah Spencer, *The Politics of Migration. Managing Opportunity, Conflict and Change*, Malden.
- MUNGIANU Roberta (2013), *Frontex: Towards a Common Policy on External Border Control*, „European Journal of Migration and Law”, No. 15.
- OLEKSIEWICZ Izabela (2006), *Uchodźcy w Unii Europejskiej*, Bydgoszcz.
- PISKORSKI Mateusz (2014), *Zasoby stron konfliktu syryjskiego i ich dynamika w latach 2011-2013*, w: Wiesław Hładkiewicz, Robert Potocki, Mateusz Piskorski (red.), *Fale Tunisi. Kontestacja arabska w latach 2010–2013*, Warszawa.
- REFUGEE CRISIS: *Commission welcomes Member States' agreement on Emergency Assistance instrument for faster crisis response within the EU* (2016), [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-706\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-706_en.htm) (26.03.2016).
- REGULATION (EU) No 1168/2011 of The European Parliament and of the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No 2007/2004 Establishing A European Agency For The Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union, Official Journal of the European Union L 304/1, 22.11.2011.
- REGULATION (EU) No 439/2010 of the European Parliament and of the Council of 19 May 2010 establishing a European Asylum Support Office, Official Journal of the European Union L 132/112, 09.5.2010.
- REGULATION (EU) No 516/2014 of the European Parliament and of the Council of 16 April 2014 establishing the Asylum, Migration and Integration Fund, amending Council Decision 2008/381/EC and repealing Decisions No 573/2007/EC and No 575/2007/EC of the European Parliament and of the Council and Council Decision 2007/435/EC, Official Journal of the European Union L 150/168, 20.05.2014.
- RESOLUTION (2015) *of the Representatives of the Governments of the Member States meeting within the Council on relocating from Greece and Italy 40 000 persons in clear need of international protection*, 11131/15, ASIM 63, 22 July 2015.
- ROZPORZĄDZENIE PARLAMENTU EUROPEJSKIEGO I RADY w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, PE-CONS 29/16, 13 września 2016.

- ROZPORZĄDZENIE RADY (WE) NR 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania Państwa Członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z Państw Członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, Dz. U. UE L 50/1 z 25 lutego 2003.
- SASNAL Patrycja (2012), *Początki wojny domowej w Syrii*, „Biuletyn PISM”, nr 6 (871).
- SASNAL Patrycja (2015) (red.), *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, Warszawa.
- SIDORENKO Ferguson Olga (2007), *The common European asylum system: background, current state of affairs future direction*, the Hague.
- SKORZYCKI Michał (2004), *Miejsce ugrupowań nacjonalistyczno-populistycznych w wybranych zachodnioeuropejskich systemach partyjnych*, w: Danuta Walczak-Duraj, *Tożsamość kulturowa i polityczna Europy wobec wyzwań cywilizacyjnych*, Polska 2004, Łódź.
- SYRIA REGIONAL Refugee Response (WWW), <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php> (16.05.2015).
- WROŃSKI Paweł (2016), *Pani premier gra imigrantami*, <http://wyborcza.pl/1,75968,19814141,pani-premier-gra-imigrantami.html> (24.03.2016)
- ŻORNACZUK Tomasz (2015), *Balkańskie domino: niepewna przyszłość nowego szlaku migracyjnego przez Chorwację i Słowenię*, „Biuletyn PISM”, nr 92 (1329).