

POLITYKA PUBLICZNA WOBEC UCHODźCÓW W UE NA PRZYKŁADZIE POLSKI PO KRYZYSIE MIGRACYJNYM

KAROLINA MAJZIŃSKA

www.europeanreform.org @europeanreform



www.europeanreform.org @europeanreform



New Direction



Established by Margaret Thatcher,
New Direction is Europe's leading free market
political foundation & publisher with offices in
Brussels, London, Rome & Warsaw.

New Direction is registered in Belgium as a not-for-profit organisation and is partly funded by the European Parliament.
REGISTERED OFFICE: Rue du Trône, 4, 1000 Brussels, Belgium. EXECUTIVE DIRECTOR: Naweed Khan.
The European Parliament and New Direction assume no responsibility for the opinions expressed in this publication. Sole liability rests with the author.



Karolina Majdzińska

Absolwentka kierunków: prawo (Uniwersytet Jagielloński w Krakowie), administracja (Politechnika Warszawska) oraz Szkoły Prawa Niemieckiego Uniwersytetu Jagiellońskiego w Krakowie, Uniwersytetu Ruprechta Karola w Heidelbergu i Uniwersytetu Jana Gutenberga w Moguncji oraz studiów doktoranckich w naukach ekonomicznych (Szkoła Główna Handlowa w Warszawie). Naukowo związana z Instytutem Gospodarstwa Społecznego w Szkole Głównej Handlowej w Warszawie. Główne obszary zainteresowań naukowych to polityka integracyjna wobec uchodźców; pomoc społeczna; ekonomia i przedsiębiorczość społeczna; innowacje społeczne; nowe technologie i ich zastosowanie.

Uczestnik kilkunastu projektów badawczych oraz kierownik lub koordynator wielu projektów (w tym naukowych lub finansowanych ze środków Unii Europejskiej). Dodatkowo trener edukacji pozaformalnej i nieformalnej, animuje prace uczestników korzystając z metodyk Design Thinking czy Human Centered Design; realizuje autorskie zajęcia z zakresu prawa lub ekonomii; jest także trenerem metodyki PRINCE2. Związana wiele lat z organizacjami pozarządowymi i ich działalnością.



TABLE OF CONTENTS

1	WPROWADZENIE DO TEMATU	07
1.1	POLITYKA PUBLICZNA	07
1.2	UCHODŹSTWO A MIGRACJA	08
1.3	KRYZYS MIGRACYJNY	10
2	POLITYKA PUBLICZNA UE I PAŃSTW CZŁONKOWSKICH	14
2.1	REGULACJE UE DOTYCZĄCE MIGRACJI I UCHODŹSTWA	14
2.1.1	POLITYKA IMIGRACYJNA EU I JEJ PODSTAWY PRAWNE	15
2.1.2	POLITYKA AZYŁOWA UE I JEJ PODSTAWY PRAWNE	18
2.2	DZIAŁANIA UE W OBLICZU KRYZYSU MIGRACYJNEGO	20
2.3	DZIAŁANIA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH – PRZYKŁAD POLSKI	26
3	PODSUMOWANIE	29
4	BIBLIOGRAFIA	30







WPROWADZENIE DO TEMATU

Niniejszy tekst ma na celu przybliżyć zarówno tzw. kryzys migracyjny, jak i wskazać na odpowiednie rozumienie pojęć odnoszących się do tej sytuacji. Stwierdzić można, że media polskie oraz zagraniczne przynajmniej w pierwszych miesiącach kryzysu nie dokładały starań w zakresie używania odpowiednich sformułowań czy słów we właściwym im znaczeniu. Przykładem może być zamienne (niewłaściwe) używanie i rozumienie słów migrant oraz uchodźca. Pierwsza część tekstu dotyczy omówienia kluczowych zagadnień koniecznych do zaprezentowania tematu, druga natomiast przedstawia politykę publiczną Unii Europejskiej (UE) i Polski po kryzysie migracyjnym.

1.1 POLITYKA PUBLICZNA

Pojęcie polityki publicznej stało się w ostatnich latach się także w Polsce często używane w dyskursie czy to publicznym czy naukowym. Jest ono przedmiotem prac i rozważań zarówno przedstawicieli nauki, jak i praktyki¹. W rzeczywistości polityka publiczna nie jest ani nowym zjawiskiem, ani nie oznacza nowych instytucji czy sposobów rządzenia². Najogólniej oznacza ona określone sposoby postępowania władz publicznych w celu rozwiązania problemów o zbiorowym (publicznym) znaczeniu³, czyli istniała

wcześniej niż została określona swoją nazwą i była po prostu włączana w szersze pojęcie polityki. Jest to więc podejście do sprawowania władzy i dostarczania jej produktów, a jego początek wywodzi się z USA, z działań podejmowanych tam od I połowy XX wieku. W dorobku amerykańskim ma swoje określone znaczenie i miejsce zarówno z perspektywy prawnej, jak i politycznej czy ekonomicznej bądź socjologicznej, w Europie zyskało na znaczeniu szczególnie od II połowy XX wieku.

Polityka publiczna jest pojęciem bardzo szerokim, definiowanym różnorodnie, można ją rozumieć jako *całokształt decyzji, czynności oraz działań organizatorskich i wykonawczych podejmowanych przez władzę publiczną (w jej imieniu przez różne podmioty publiczne i prywatne) zmierzających do osiągnięcia zdefiniowanych celów rozwojowych na różnych szczeblach państwa, korzystnych ze względu na obowiązek państwa związany z tworzeniem optymalnych warunków rozwoju cywilizacyjnego danego społeczeństwa*⁴. Jest to jedna z wielu definicji, w niniejszej pracy pomijam rozwinętą polemikę na ten temat, podobnie do np. T. R. Dye⁵ czy A. Wildavsky'ego⁶, który odnosząc się do licznych dyskusji nad znaczeniem [*policy analysis*] stwierdził, że są daremne i możliwie niebezpieczne. Pomijam również istniejącą bogatą dyskusję na

¹ Analiza polityki publicznej. *Podejście teoretyczno-metodologiczne*, red. A. Wojciuk, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013, s. 26; A. Zybala, *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 18, s. 28-43.

² P. DeLeon, *The Historical Roots of the Field*, [w:] *The Oxford Handbook of Public Policy*, red. M. Moran, M. Rein, i R.E. Goodin, Oxford University Press 2006, s. 40.

³ R. Chrabąszcz, M. Zawicki, *Nauki o polityce publicznej*, [w:] *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, red. M. Zawicki, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014, s. 17.

⁴ J. Osiński, *Wstęp*, [w:] *Współczesne państwo jako podmiot polityki publicznej*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2014, s. 9.

⁵ T. R. Dye, *Understanding public policy*, Pearson, Boston 2013, s.18.

⁶ A. B. Wildavsky, *Speaking truth to power: the art and craft of policy analysis*, Little Brown Boston 1979, s. 2.

temat – stosowanie którego określenia jest bardziej właściwe: polityka publiczna, polityki publicznej, nauka/nauki o polityce publicznej, a także wpisujące się w to propozycje alternatywnych nazw jak nauka o rządzeniu R. Szarfenberga⁷.

W języku angielski w odniesieniu do polityki publicznej – *public policy* – można się także spotkać z określeniami: *policy making*, *policy process*, *policy cycle* czy *policy analysis*⁸. Warto jednak zauważyć, że odnoszą się one do innych aspektów, płaszczyzn rozumienia czy możliwości spojrzenia na politykę publiczną. Ich zakres znaczeniowy jest także węższy niż polityka publiczna i wchodzi w jej skład.

Polityka publiczna to proces podejmowania decyzji w ramach przygotowanych wcześniej form działania, schematów, w ramach których możemy mówić zarówno o działaniach, jak i braku działania, co stanowi zawartość polityki publicznej. Podejmowanie decyzji może być stanowione także spontanicznie w ramach wymogu wynikającego z kryzysu. Takie rozwiązania *ad hoc* podobnie jak działanie mechaniczne administracji nie powinny być jednak uznawane za wyraz i zakres działań polityki publicznej.

Oznacza więc ona nie tylko zaplanowane, oparte o zasady (przepisy prawa czy zwyczaje instytucjonalne) działania administracji (władzy publicznej), bądź ich brak, i ich rezultaty, lecz także przygotowywanie, tworzenie tych działań (prowadzące do podjęcia decyzji o ich kształcie), wybór jednych albo drugich, wprowadzenie w życie oraz ciągłe analizowanie. Takie całościowe podejście do rządzenia, czyli przekształcania politycznej wizji (w tym podejmowania decyzji co zrealizować albo nie) w programy, działania, aby uzyskać wyniki⁹, dzisiaj określamy polityką publiczną. Dobrymi przykładami polityki publicznej są polityki tworzone na poziomie Unii Europejskiej, których kształt zaproponowany determinuje polityki państw członkowskich lub jest przez te państwa dookreślany¹⁰.

⁷ Analiza..., op. cit., s. 11.

⁸ J. Woźnicki, *Nowa dyscyplina – „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „NAUKA” 2012 (1), s. 134; G. Majone, *Public policymaking and its analysis at National and European Levels*, *Studia z Polityki Publicznej* 2015 6(2), s. 11.

⁹ T. R. Dye, op. cit., s. 3, G. Majone, op. cit., s. 11.

¹⁰ Odpowiada to poniekąd dwóm różnym strategiom implementowania polityki publicznej: odgórny model wdrażania (główne narzędzie to legislacja i regulacje prawne) lub oddolny model wdrażania (kluczowa jest

1.2 UCHODŹSTWO A MIGRACJA

Uchodźstwo jako zjawisko zarówno społeczne, jak i polityczne ma długą historię, choć dopiero w XX w. zostało uregulowane w prawie międzynarodowym. Dotyczy ono procesu opuszczania stałego miejsca zamieszkania i przemieszczania się osób z powodu zagrożenia prześladowaniami, jest więc przykładem migracji przymusowej (czy inaczej niedobrowolnej). Jeszcze na początku XX w. było ono traktowane jako mało ważne, raczej epizodyczne oraz stanowiące zakres władztwa i regulacji prawnych danego państwa. Uważano, że po pewnym czasie migracje tego typu ustaną, a problem uchodźstwa zostanie rozwiązany¹¹.

Pod koniec lat 50. XX w. okazało się, że zwłaszcza w Europie jest to stałe wyzwanie. W ciągu kolejnych lat wzrósł odsetek przybywających do państw Europy imigrantów określanymi mianem uchodźców. Tak, że pod koniec XX wieku formułowano poglądy, iż *zostały osiągnięte granice przyjmowania uchodźców oraz że występuje wyraźna niechęć do akceptowania większej ich liczby*¹². Kolejne lata, czy zwłaszcza ostatni okres, pokazały jednak, że problematyka uchodźstwa jest ciągłym wyzwaniem stojącym przed kierującymi zarówno rządami państw europejskich (członkowskich Unii Europejskiej i nieczłonkowskich), jak i Unią Europejską¹³.

Zjawisko uchodźstwa jest trudne do długofalowego prognozowania. Jest ono powiązane ze złożonymi sytuacjami będącymi konsekwencjami warunków politycznych, ekonomicznych, demograficznych, religijnych bądź ekologicznych istniejących w danym państwie¹⁴. W przypadku Europy państwami pochodzenia uchodźców są głównie państwa rozwijające się z kontynentów afrykańskiego i azjatyckiego.

jakość oddolnego działania podmiotów, które chcą i mogą uczestniczyć w rozwiązywaniu określonych problemów). Por. A. Zybala, *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa 2013, s. 322-324.

¹¹ B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, PWN, Warszawa 1993, s. 13-20; K. Long, *When refugees stopped being migrants: Movement, labour and humanitarian protection*, „Migration Studies” 2013, vol.1 no. 1, s. 11.

¹² B. Wierzbicki, *ibidem*, s. 6.

¹³ Zagadnienie to będzie rozważane w tekście z perspektywy europejskiej, stąd pominęłam odniesienia do sytuacji na świecie.

¹⁴ Szerzej na temat współwystępowania niekorzystnych zjawisk i uchodźstwa, por. A. Florczak, *Uchodźstwo*, [w:] *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, red. A. Florczak, A. Lisowska, OTO Agencja Reklamowa, Wrocław 2014, s. 395.



Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) określa migracje jako¹⁵ *przemieszczanie się osoby lub grupy osób przez granicę międzynarodową lub w obrębie państwa. Jest to ruch ludnościowy, obejmujący każdy rodzaj przemieszczania się ludzi, niezależnie od jego długości, składu i przyczyn; obejmuje migrację uchodźców, przesiedleńców, imigrantów zarobkowych i osób przeprowadzających się w innych celach, w tym w ramach łączenia rodzin.* Migracjami są więc wszelkiego rodzaju ruchy, przepływy ludności bez względu na ich kierunek, odległość, długość, przebieg czy przyczyny¹⁶. Jest to bardzo szerokie spojrzenie, dlatego samo pojęcie migracji bywa uzupełniane dookreśleniem jak np. migracje międzynarodowe (po przekroczeniu granicy państwa), migracje ekonomiczne (w celach zarobkowych, poprawy sytuacji ekonomicznej), migracje wahadłowe (migracja czasowa od terminu do terminu).

Rodzajem są także migracje przymusowe, czyli (korzystając z promowanej przez Międzynarodowe Stowarzyszenie na rzecz Studiów o Migracjach Przymusowych (*International Association for the Study of Forced Migration*)¹⁷ definicji) ruchy uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych (przesiedleńców w wyniku konfliktów) oraz ludzi przesiedlonych z powodów: katastrof naturalnych, środowiskowych, chemicznych lub nuklearnych, głodu lub rozwoju gospodarczego¹⁸. Uchodźstwo jest więc rodzajem migracji – uchodźca jest migrantem, lecz nie każdy migrant jest uchodźcą. O statusie migranta decyduje prawo państwa, które go przyjmuje, choć w stosunku do pewnych grup istnieją regulacje międzynarodowe określające pewne uzgodnione międzypaństwowo podejście, dotyczy to przede wszystkim osób poszukujących ochrony międzynarodowej¹⁹, w tym uchodźców.

Pojęcie uchodźcy zmieniało swój zakres znaczeniowy i nadal może być rozumiane w różny sposób. Wyjściowym jest rozumienie konwencyjne, czyli dotyczące osób wypełniających przesłanki definicji z Konwencji dotyczącej statusu uchodźców sporządzonej w Genewie dnia 28 lipca 1951 roku²⁰ – dalej zwanej Konwencją Genewską. Wśród pozostałych wyróżniamy uchodźców: w rozumieniu potocznym, mandatoryjnych²¹, uchodźców *de facto*²² czy wewnętrznych²³. Uchodźca według art. 1 Konwencji Genewskiej to osoba (migrant), która [...] *na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa.*

Warto przy tym zauważyć, że w XX w. wraz z m.in. zmianami politycznymi, konfliktami zbrojnymi, większą łatwością przemieszczania się zjawisko uchodźstwa się zintensyfikowało. Zwiększyła się zarówno liczba, jak i częstotliwość poszukiwania ochrony międzynarodowej przez imigrantów. Osoby poszukujące ochrony międzynarodowej inaczej są też określane jako poszukujące azylu. Dodatkowo także wraz z regulacją prawnomiędzynarodową tego problemu (przede wszystkim w ramach Konwencji Genewskiej i uzupełniającego ją protokołu dodatkowego²⁴) wzrosła liczba działań państw europejskich mających na celu powstrzymanie

¹⁵ <https://www.iom.int/key-migration-terms#Migration> [dostęp 4.01.2018].

¹⁶ *Glossary on Migration*, 2nd ed., red. R. Perruchoud, J. Redpath-Cross, International Migration Law Series No. 25, International Organization for Migration, Geneva 2011, s. 52, 62–63.

¹⁷ <http://iasfm.org/> [dostęp 4.01.2018].

¹⁸ IOM dookreśla w swojej definicji, że to ruch, w którym istnieje element przymusu, w tym zagrożenie dla życia lub utrzymania (środki do życia) osób.

¹⁹ W Polsce ochrona międzynarodowa jest udzielana na podstawie przepisów ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Tekst jednolity: Dz. U. z 2016 poz. 1836 z późn. zm.) osobom, które spełniają warunki do nadania statusu uchodźcy albo które nie spełniają tych przesłanek, lecz kwalifikują się do uzyskania ochrony uzupełniającej.

²⁰ Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 515.

²¹ To osoby uznane za uchodźców przez Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców, zgodnie z jego mandatem wynikającym z Konwencji Genewskiej oraz Statutu Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców zatwierdzonego rezolucją Zgromadzenia Ogólnego Organizacji Narodów Zjednoczonych 428(V) z dnia 14 grudnia 1950 r.

²² To osoby, które nie spełniają wszystkich przesłanek konwencyjnych np. nie żywią obawy przed prześladowaniem, lecz ze względu na niestabilną sytuację w ich kraju pochodzenia np. zamieszki lub konflikty nie mogą powrócić do ojczyzny.

²³ M.in.: B. Wierzbicki, op. cit.; A. Florczak, *Uchodźstwo...*, op. cit.; A. Potyrała, *Współczesne uchodźstwo*, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa w Poznaniu, Poznań 2005.

²⁴ Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku z dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1991 r. Nr 119, poz. 517), zwany Protokołem Nowojorskim.

napływu imigrantów (w tym uchodźców) oraz umożliwiającą zarządzanie tym procesem²⁵.

Jednym z rodzajów działań mających na celu zarządzanie uchodźstwem jest obok polityki migracyjnej (w tym szczególnie polityki wizowej i azylowej) również polityka integracyjna wobec uchodźców, która najogólniej ma za zadanie organizowanie procesu adaptacji²⁶ czy akomodacji²⁷ tych osób w państwie przyjmującym. Pojęcie „integracja”²⁸ w odniesieniu do uchodźców może oznaczać zarówno zakończenie sytuacji uchodźczej (określana jako lokalna integracja), jak i sam proces akomodacji uchodźców w państwie przyjmującym. Może ono również określać pewien rodzaj strategii procesu adaptacji uchodźców polegającej na włączaniu, inkluzji społecznej. W tym ostatnim znaczeniu odnosi się ono do socjologicznego rozumienia tego pojęcia i teorii integracji społecznej.

Biorąc pod uwagę uchodźstwo, lokalna integracja w państwie przyjmującym jest jednym ze sposobów trwałego rozwiązania tego problemu. Stanowi ona bowiem obok repatriacji czy przesiedlenia do innego państwa ostatnią jego fazę²⁹. Należy przy tym stwierdzić, że wobec oczekiwania coraz liczniejszych grup uchodźców i niepewnej sytuacji społeczno-politycznej w państwach ich pochodzenia³⁰, to lokalna integracja wydaje się być realnie najczęstszym przykładem ostatniej fazy uchodźstwa. W związku z tym faktem, szczególnie ważna jest polityka integracyjna wobec uchodźców, która w sposób uporządkowany, przemyślany i celowy mogłaby wpływać na sytuację zarówno uchodźców, jak

i społeczności przyjmujących³¹. Innym sposobem rozwiązania problemu uchodźstwa większej liczby osób jest rozwiązanie sytuacji konfliktowych (np. wojny), które zmusiły te osoby do migracji.

1.3 KRYZYS MIGRACYJNY

Utarło się, że zmiana aktualnej sytuacji społecznej czy gospodarczej, naruszenie istniejącego status quo, nazywana jest kryzysem. Zarówno media, jak i politycy używali takie określenia odnośnie do zmian na rynkach finansowych i bankowych zapoczątkowanych w 2007 r. zapaścią na rynku pożyczek hipotecznych wysokiego ryzyka w Stanach Zjednoczonych. Podobnie zmiana liczby migrantów przybywających do Europy, zwiększona już od 2014 r. dynamika migracji obywateli państw trzecich do Unii Europejskiej, została określona kryzysem migracyjnym bądź kryzysem uchodźczym³².

Kryzys to według internetowej Encyklopedii PWN *okres załamania, przesilenia i potencjalnego przełomu w funkcjonowaniu danego systemu społecznego lub politycznego*³³. Wspomniane przeze mnie powyżej dwie znaczące, z perspektywy czy to europejskiej czy globalnej, zmiany w XXI wieku noszą znamiona sytuacji przełomu w funkcjonowaniu danego systemu. Kryzys finansowy 2007/2008³⁴ był pierwszym tak dotkliwym w skutkach od Wielkiej Depresji 1930 r., obecny kryzys migracyjny w przypadku Europy jest także pierwszą taką sytuacją wzrostu migracji od II Wojny Światowej. Stwierdzić jednak trzeba, że w przypadku tego drugiego ma on wymiar bardziej lokalny tj. dotyczy państw europejskich oraz sąsiedzkich do konfliktów w państwach arabskich (Bliski Wschód) czy afrykańskich. Kryzys migracyjny bywa więc również nazywany europejskim kryzysem migracyjnym lub europejskim kryzysem uchodźczym. Nie oznacza to, że tylko w Europie są wspierani uchodźcy. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych do Spraw Uchodźców (UNHCR) wskazuje, że aktualnie jest aktywny w 17 miejscach na świecie w związku

²⁵ Działania te nasiliły się zwłaszcza po tzw. kryzysie naftowym. Por. m. in A. Florczak, *Uchodźstwo...*, op. cit., s. 386.

²⁶ Jest to pojęcie mniej determinujące ten proces niż termin integracja. Por. A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, *Wstęp: od migracji do integracji*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2011, Nr 2, s.7.

²⁷ Pojęcie te używa T. Modood w swojej publikacji pt. *Multikulturalizm*. Odnosi się ono do okresu adaptacji, orientacji się migrantów w państwie i społeczeństwie przyjmującym. Por. T. Modood, *Multikulturalizm*, Wydawnictwo Nauka i Innowacje, Poznań 2014.

²⁸ Integracja jest pojęciem szerokim i może być rozumiana wielorako na przykład ze względu na perspektywę wybranego w trakcie analizy obszaru wiedzy. Różne rozumienie i zakresy tego pojęcia omówię szerzej w pracy doktorskiej. Por. m. in A. Grzymała-Kazłowska, S. Łodziński, *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, Badania, Polityki*, Wydawnictwo UW, Warszawa 2008; S. Łodziński, A. Grzymała-Kazłowska, *Koncepcje, badania i praktyki integracji imigrantów. Doświadczenia polskie w europejskim kontekście*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2011, Nr 2, s.13.

²⁹ B. Wierzbicki, op. cit., s. 23, 117, 127 i nast.

³⁰ Tj. np. łamanie praw człowieka i możliwe zagrożenie życia, sytuacja w państwie pochodzenia powoduje, że nie jest możliwy zarówno dobrowolny powrót imigrantów poszukujących ochrony międzynarodowej, jak i ich odesłanie.

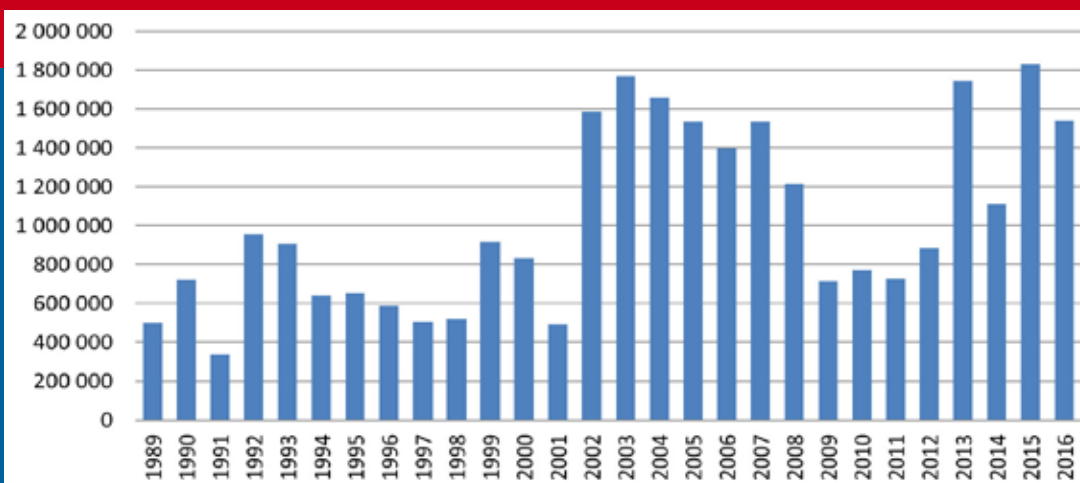
³¹ Polityka integracyjna wobec uchodźców winna bowiem obejmować działania zarówno włączające uchodźców do społeczności przyjmujących, jak i podtrzymujących ogólną spójność społeczną.

³² Warto przy tym pamiętać, że możemy także aktualnie mówić o globalnym kryzysie migracyjnym.

³³ <https://encyklopedia.pwn.pl/haslo/kryzys;4011371.html> [dostęp 4.01.2018].

³⁴ Rozpoczął się na skutek wydarzeń z 2007 r., jednak w literaturze dookreślany jest rokiem 2008, kiedy stał się globalnym.

RYS. 1



MIGRACJE NETTO DLA AKTUALNYCH PAŃSTW CZŁONKOWSKI UE (MAKSYMALNIE 28 PAŃSTW) – PO STATYSTYCZNYM DOSTOSOWANIU ³⁵

ŹRÓDŁO: EUROSTAT (ONLINE DATA CODE: DEMO_GIND) [DOSTĘP 4.01.2018].

ze swoimi zadaniami wobec osób poszukujących ochrony międzynarodowej³⁶.

Biorąc pod uwagę ruchy migracyjne w Europie kryzys związany jest z większą liczbą imigrantów wjeżdżających do państw Unii Europejskiej, dotyczy to tylko osób niebędących obywatelami państw UE. Obywatele państw członkowskich UE mogą bowiem bez ograniczeń poruszać się granicach UE korzystając ze swobód gwarantowanych traktatami stanowiącymi UE oraz umowami mającymi na celu ułatwienie tego ruchu (Układ z Schengen). Rysunek 1. obrazuje migracje netto, czyli różnicę pomiędzy liczbą imigrantów a liczbą emigrantów w każdym z państw członkowskich, dotyczy więc zarówno przepływów migracyjnych obywateli państw członkowskich, jak i obywateli innych państw, w tym osób poszukujących ochrony międzynarodowej.

Zmiana w wolumenie liczby osób dotyczy w ostatnim czasie przede wszystkim osób poszukujących ochrony międzynarodowej, zarówno tych realnie jej

poszukujących, jak i tych wykorzystujących jedynie sytuację. Ten powód w dużym stopniu pozwala obywatelom państw trzecich wjechać do państw UE, co dla wielu z nich w związku z ograniczeniem potrzeby pracowników cudzoziemskich spoza UE³⁷ oraz uszczelnieniem granic UE, stało się jedyną możliwością legalnego przekroczenia granic. Dodatkowo warto pamiętać, że status uchodźcy od samego jego uznania w zasadzie (poza prawem wyborczym) zrównuje uchodźcę w prawach i obowiązkach z obywatelem danego państwa, co w przypadku innych migracji jest procesem bardziej złożonym i nierzadko długotrwałym.

Warto też zauważyć, że ok. 90% osób wnioskujących o ochronę międzynarodową czyni to w państwach tzw. Starej UE. Wzrost liczby wniosków w państwach tzw. Nowej UE odnotowano szczególnie w Bułgarii i na Węgrzech, co było związane z istnieniem tzw. korytarza bałkańskiego. Od 2012 r. najliczniej składane są wnioski o ochronę międzynarodową w Niemczech, natomiast wcześniej działało się tak we Francji³⁸. Biorąc pod uwagę fakt, że zarówno migranci, jak i uchodźcy wybierając państwo docelowe kierują się zarówno odległością, językiem, historycznymi lub rodzinnymi więziami, obecnością swoich pobratymców, jak

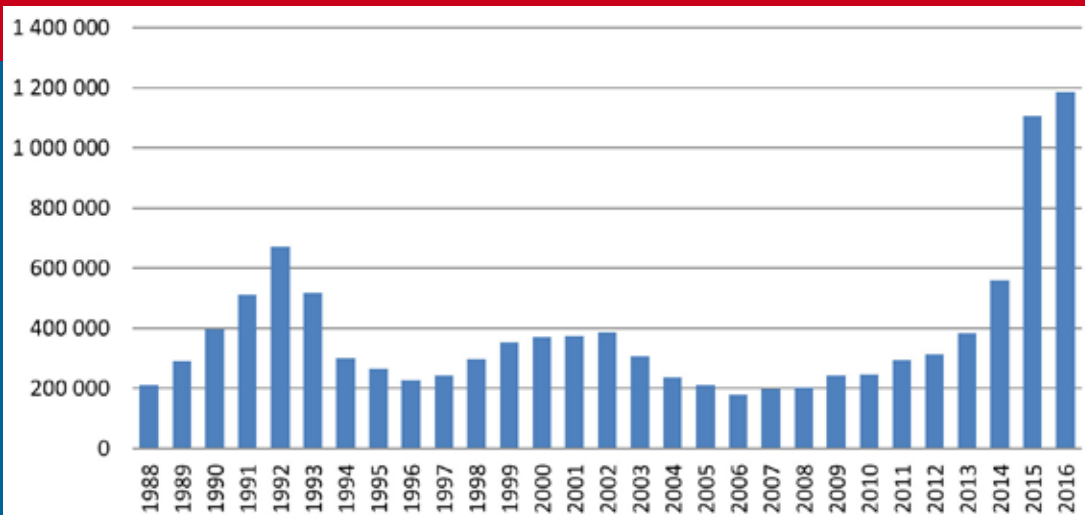
³⁵ Eurostat podaje jednak dane na temat migracji netto, biorąc pod uwagę różnicę między zmianami całkowitymi a zmianami naturalnymi; pojęcie to nazywane jest migracją netto plus korektą statystyczną. Statystyki dotyczące „migracji netto plus korekty statystycznej” mają zatem wpływ na wszystkie statystyczne nieścisłości w dwóch elementach tego równania, w szczególności zmiany populacji. Z jednego kraju do drugiego „migracja netto, korekta statystyczna” może obejmować, oprócz różnicy między migracją wewnętrzną i zewnętrzną, inne zaobserwowane zmiany w liczbie ludności między 1 stycznia w ciągu dwóch kolejnych lat, które nie mogą być przypisane urodzeniom, zgonom, imigracji i emigracji. Źródło: http://ec.europa.eu/eurostat/cache/metadata/en/demo_gind_esms.htm [dostęp 4.01.2018].

³⁶ <https://data2.unhcr.org/en/situations> [dostęp 4.01.2018].

³⁷ Proces ten rozpoczął się już w latach 70. XX wieku a w latach kolejnym przybierał na sile. Por. H. Kaelble, *Spółczesna historia Europy. Od 1945 do współczesności*, PWN, Warszawa 2010, s. 190-196.

³⁸ http://www.europarl.europa.eu/external/html/welcomingeurope/default_en.htm [dostęp 4.01.2018].

RYS. 2



LICZBA OSÓB, KTÓRE ZŁOŻYŁY WNIOSEK O OCHRONĘ MIĘDZYNARODOWĄ DLA 15 PAŃSTW
 TZW. STAREJ UE
 ŹRÓDŁO: EUROSTAT (ONLINE DATA CODE: MIGR_ASYCTZ) [DOSTĘP 4.01.2018].

i możliwościami ekonomicznymi oraz poziomem wsparcia³⁹, nie powinna dziwić sytuacja wyboru Niemiec jako państwa docelowego.

Od 2008 roku wśród grupy osób ubiegających się o ochronę międzynarodową zwiększył się udział wnioskodawców „pierwszorazowych”⁴⁰, od ok. 70% do ponad 95% wszystkich wnioskujących⁴¹. W tym czasie wzrosła liczba wniosków pozostających bez rozpoznania (z 8% do 13%), czy to na skutek wycofania wniosku przez wnioskodawcę, czy też ze względu na brak możliwości kontaktu z wnioskodawcą w związku z jego przemieszczenia wg procedur dublińskich⁴² (np. *łączenie rodzin*) lub w sposób poza proceduralny⁴³. Wzrosła także liczba pozytywnych decyzji wydawanych w pierwszej instancji, przy

nieznaczny obniżeniu liczby pozytywnych decyzji ostatecznych.

Analiza danych Eurostat pozwala się zgodzić z poglądem, że tylko część z przybyłych migrantów – szacunkowo ok. połowa⁴⁴ – spełnia przesłanki objęcia ochroną międzynarodową *różnego typu*, pozostali skorzystali z tej procedury celem wjazdu do państw UE. W związku z powyższym oraz faktem, że ogólnie poziom migracji osób niebędących obywatelami UE do państw UE wynosił się według danych Eurostat dla całej UE między ok. 1,4 mln osób w latach 2009-2013 do prawie 2,4 mln osób w roku 2015⁴⁵, możemy mówić przede wszystkim o europejskim kryzysie migracyjnym a nie uchodźczym.

³⁹ P. Schaeffer, *Refugees: On the Economics of Political Migration*, „International Migration” 2010, vol. 48(1), s. 5.

⁴⁰ Osoby ubiegające się w państwach członkowskich po raz pierwszy o ochronę międzynarodową (*first time asylum seekers*).

⁴¹ Na podstawie danych Eurostat dla lat 2008-2016. Kod danych online: migr_asyappctza [dostęp 4.01.2018].

⁴² System dubliński zakłada, że osoba poszukująca ochrony międzynarodowej nie może sobie wybrać państwa docelowego w UE wg swojego uznania. Uogólniając: jej wniosek powinien być rozpatrzony w państwie UE, którego jako pierwsze zostały przekroczone granice wjazdu do UE i gdzie wniosek o przyznanie statusu uchodźcy winien być złożony. Ma to zapobiegać turystyce azylowej. UNHCR i inne organizacje prawno-człowiecze wskazują jednak, że jest to ograniczenie praw tych osób do wyboru.

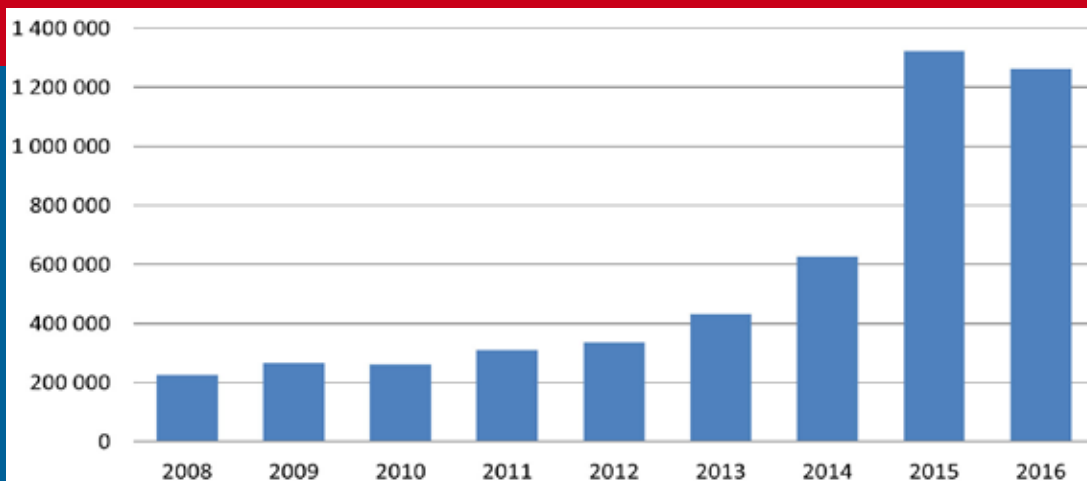
⁴³ Na podstawie danych Eurostat dla lat 2008-2016. Kod danych online: migr_asyappctza; migr_asywitha; migr_asydcfsta; migr_asywitfsta; migr_asydcfina; migr_asywitfina [dostęp 4.01.2018].

⁴⁴ Po uwzględnieniu także liczby wycofanych wniosków o objęcie ochroną międzynarodową, wniosków odrzuconych oraz długości postępowań wpływających na przesunięcia ich rozpatrywania pomiędzy latami.

⁴⁵ Dane dostępne od 2008 roku – kod danych online: migr_imm1ctz [dostęp 4.01.2018].



RYS. 3



LICZBA OSÓB, KTÓRE ZŁOŻYŁY WNIOSEK O OCHRONĘ MIĘDZYNARODOWĄ DLA AKTUALNYCH PAŃSTW UE (MAKSYMALNIE 28 PAŃSTW)

ŹRÓDŁO: EUROSTAT (ONLINE DATA CODE: MIGR_ASYCTZ) [DOSTĘP 4.01.2018].

TAB. 1

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016
Pozytywne decyzje pierwszej instancji	27%	27%	25%	25%	31%	34%	46%	52%	61%
Status uchodźcy	13%	12%	12%	12%	13%	16%	26%	39%	33%
Ochrona uzupełniająca	9%	10%	8%	8%	11%	14%	15%	9%	23%
Pobyt humanitarny	5%	5%	4%	4%	7%	4%	4%	4%	4%
Pozytywne decyzje ostateczne	22%	21%	21%	19%	19%	18%	19%	14%	17%
Status uchodźcy	16%	15%	14%	11%	10%	11%	12%	10%	10%
Ochrona uzupełniająca	3%	4%	3%	4%	4%	4%	4%	3%	3%
Pobyt humanitarny			3%	5%	5%	3%	4%	2%	4%

LICZBA DECYZJI W SPRAWIE OCHRONY MIĘDZYNARODOWEJ Z PODZIAŁEM NA INSTANCJE, RODZAJ OCHRONY DLA AKTUALNYCH PAŃSTW UE (MAKSYMALNIE 28 PAŃSTW)

ŹRÓDŁO: EUROSTAT (ONLINE DATA CODE: MIGR_ASYAPPCTZA; MIGR_ASYWITHA; MIGR_ASYDCFSTA; MIGR_ASYWITFSTA; MIGR_ASYDCFINA; MIGR_ASYWITFINA) [DOSTĘP 4.01.2018].





POLITYKA PUBLICZNA UE I PAŃSTW CZŁONKOWSKICH

Polityka publiczna UE jest wyrażona zarówno w aktach prawnych takich jak rozporządzenia czy dyrektywy, jak również w ramach *soft law* czy działania administracji⁴⁶. Biorąc pod uwagę historię UE oraz jej prawo pierwotne zawarte w traktatach założycielskich Wspólnot Europejskich i Unii Europejskiej, umowach między państwami członkowskimi zmieniającymi i uzupełniającymi traktaty założycielskie, traktatach akcesyjnych czy w postanowieniach Rady, warto zauważyć, że polityka migracyjna oraz działania UE wobec uchodźców nie była obecna w traktatach założycielskich. Początkowo działania Wspólnoty Europejskiej dotyczyły w zasadzie jedynie kwestii związanych z gospodarką, jednak od lat siedemdziesiątych polityka imigracyjna państw członkowskich UE zaczęła nabierać również wymiaru ogólnoeuropejskiego. Dotyczyło to zarówno przepływu obywateli państw członkowskich w ramach kształtowania się rynku wewnętrznego opartego o swobodny przepływ towarów, usług, osób i kapitału od lat osiemdziesiątych⁴⁷, jak i obywateli państw trzecich w ramach własnej polityki Wspólnoty dotyczącej imigracji i udzielania azylu w latach dziewięćdziesiątych⁴⁸.

2.1 REGULACJE UE DOTYCZĄCE MIGRACJI I UCHODŹTWA

UE w 2009 r. zastąpiła Wspólnotę Europejską i jest obecnie zwieńczeniem procesu integracji europejskiej zapoczątkowanej w latach 50. XX

wieku. Jej podstawy zostały określone w Traktacie z Maastricht, kiedy to powstała UE oparta o trzy filary: Wspólnota Europejska, Europejska Wspólnota Węgla i Stali i Euratom; Wspólna Polityka Zagraniczna i Bezpieczeństwa; Współpraca Policyjna i Sądowa w Sprawach Karnych. Odtąd polityka zarówno imigracyjna (art. K.1 pkt. 3 Traktatu z Maastricht), jak i azylowa (art. K.1 pkt. 1 Traktatu z Maastricht)⁴⁹ stały się obszarami wspólnych interesów państw członkowskich. Do traktatu z Lizbony działania w tych obszarach były prowadzone w ramach trzeciego filaru i częściowo pierwszego, od Traktatu Amsterdamskiego zaś pod nazwą Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości⁵⁰. Traktat z Lizbony zniósł podział na filary zachowując podział kompetencji⁵¹, w zakresie nas interesującym podniósł znaczenie przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 67-89 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, dalej TFUE) wymieniając ją choćby przed realizacją rynku wewnętrznego. Jest to także obszar współdzielonych kompetencji UE i państw członkowskich, dodatkowo Trybunał Sprawiedliwości zyskał pełne uprawnienia w dziedzinie imigracji i azylu.

⁴⁹ https://europa.eu/european-union/sites/europaeu/files/docs/body/treaty_on_european_union_en.pdf [dostęp 4.01.2018].

⁵⁰ Art. 3 ust. 2 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE) stanowi: „Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.”

⁵¹ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzykowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012, s. 376.

⁴⁶ Więcej na ten temat por. m.in. H. Lelieveldt, S. Princen, *The Politics of the European Union*, Cambridge University Press 2011, s. 79-105 i 179-299.

⁴⁷ E. Latoszek, *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007, s. 68-75.

⁴⁸ H. Kaelble, op. cit., s. 199.



Wprowadzenie wspólnych działań w zakresie polityki imigracyjnej i azylowej było związane ze zmianami gospodarczymi, społecznymi, demograficznymi i regulacyjnymi w państwach członkowskich UE, różnymi przepływami migrantów do wybranych państw, ich politykami oraz brakiem granic wewnątrz UE. Doprowadziło to do wytworzenia polityki UE wobec migracji opartej o takie elementy jak: wspólna kontrola wielkości migracji, wprowadzenie odpowiednich standardów traktowania imigrantów, współpraca z państwami trzecimi w celu nadzorowania wielkości migracji, opracowanie wspólnych ram polityki wizowej i azylowej⁵².

Prace nad utworzeniem Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, czyli między innymi europejskiej polityki migracyjnej, rozpoczęły się na specjalnym posiedzeniu Rady Europejskiej w październiku 1999 r. w Tampere, kiedy zostały wskazane strategiczne wytyczne celem realizacji postanowień Traktatów o Unii Europejskiej i o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Kolejne wytyczne w tym zakresie Rada Europejska przyjęła w 2004 r. w programie haskim i w 2009 r. w programie sztokholmskim⁵³. Aktualne wytyczne z 2014 r. zostały przyjęte na podstawie komunikatu Komisji Europejskiej pn. „Otwarta i bezpieczna Europa: realizacja założeń”. Podsumowując, wytyczne te miały i mają na celu stworzenie spójnej, skutecznej, wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej i azylowej oraz wspólnego europejskiego systemu azylowego.

Warto też pamiętać o „Globalnym podejściu do kwestii migracji i mobilności” (GPMM, ang. The Global Approach to Migration and Mobility, GAMM) przedstawionym przez Komisję Europejską w listopadzie 2011 r., które stanowi ramy dla stosunków UE w zakresie migracji z państwami trzecimi. Składa się ono z czterech obszarów: legalna imigracja i mobilność, nielegalna migracja i handel ludźmi, ochrona międzynarodowa i polityka azylowa oraz optymalizacja wpływu migracji i mobilności na dziedzinę rozwoju⁵⁴. Głównym instrumentem współpracy jest możliwość zawierania tzw. partnerstw

na rzecz mobilności z państwami trzecimi⁵⁵, które obejmują nie tylko elementy umów o readmisji, lecz również postanowienia o pomocy rozwojowej, migracji cyrkulacyjnej czy zwalczaniu nielegalnej migracji.

2.1.1 POLITYKA IMIGRACYJNA EU I JEJ PODSTAWY PRAWNE

UE postawiła sobie za cel prowadzenie takiej europejskiej polityki imigracyjnej⁵⁶, która będzie oparta na solidarności państw członkowskich, będzie kompleksowa i nowoczesna oraz sprawiedliwa wobec obywateli państw trzecich⁵⁷. Jej podstawy prawne znajdują się w art. 79 i 80 TFUE. Polityka ta dotyczy skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi zarówno legalnymi, jak i nielegalnymi⁵⁸, przy czym w tym drugim przypadku mowa jest o zapobieganiu nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz o wzmocnieniu ich zwalczaniu⁵⁹. Powinna być ona kształtowana na podstawie środków przyjętych zwykłą procedurą ustawodawczą przez Parlament Europejski i Radę. Dotyczy ona takich obszarów działań jak:

- legalna imigracja – w zakresie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich, w tym wiz długoterminowych, dokumentów pobytowych; dotyczy to również przypadków wjazdów w celu łączenia rodzin⁶⁰;
- prawa obywateli państw trzecich przebywających legalnie w UE – w zakresie warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu, jak i pozostających w kompetencji państw członkowskich działań/ programów integracyjnych promujących legalnych migrantów⁶¹;

⁵⁵ Zawarto je np. z Mołdawią, Cape Verde, Gruzją, Armenią, Marokiem, Azerbejdżanem i Tunezją.

⁵⁶ Por. http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuid=FTU_4.2.3.html [dostęp 4.01.2018].

⁵⁷ Art. 67 ust. 2 TFUE: „Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między Państwami Członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich. Do celów niniejszego tytułu, bezpieczeństwa są traktowani jak obywatele państw trzecich.”.

⁵⁸ Migracje nielegalne bywają też określane mianem nieregularnych, co ma się przyczynić dewiktyzmizacji migracji. W tekście używam określenia migracje nielegalne, ponieważ ono przeważa do dziś w dokumentach unijnych.

⁵⁹ Art. 79 ust. 2 TFUE.

⁶⁰ Art. 79 ust. 2 lit. a TFUE.

⁶¹ Art. 79 ust. 2 lit. b TFUE.

⁵² A. Konarzewska, *Migracyjne problemy Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 3-4, s. 95.

⁵³ Więcej por. M. Duszczyk, *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, ASPRA-JR, Warszawa 2010/2011, s. 33-59.

⁵⁴ COM(2011) 743 final, s. 6, <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0743:FIN:EN:PDF> [dostęp 4.01.2018].





- nielegalna imigracja – dotyczy to zarówno zapobieganiu nielegalnych wjazdów, jak i pobytom, co wiąże się z prowadzeniem skutecznej polityki powrotów (wydalanie i odsyłanie osób przebywających nielegalnie)⁶²;
- zwalczanie handlu ludźmi – w szczególności kobietami i dziećmi⁶³;
- umowy o readmisji – mogą być zawarte przez UE z państwami trzecimi a dotyczą obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu, obecności lub pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich lub przestali je spełniać, do państw pochodzenia lub państw, z których oni przybywają⁶⁴.

Biorąc pod uwagę regulacje i praktyki działań UE kwestiami związanymi z migracjami przymusowymi, a przede wszystkim ochroną międzynarodową, zajmuje się nie polityka imigracyjna a głównie europejska polityka azylowa.

Europejska polityka imigracyjna oparta jest o szereg aktów prawnych mających zapewnić ten sam poziom uprawnień, obowiązków i ochrony w każdym państwie członkowskim. Należą do nich w zakresie imigracji legalnej:

- Dyrektywa Rady 2009/50/WE z 25.05.2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji,
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE z 13.12.2011 r. w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim,

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z 26.02.2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw

trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego,

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/66/UE z 15.05.2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w ramach przeniesienia wewnątrz przedsiębiorstwa,
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/801 z 11.05.2016 r w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, odbycia studiów, szkoleń, udziału w wolontariacie, programach wymiany młodzieży szkolnej lub projektach edukacyjnych oraz podjęcia pracy w charakterze au pair,
- Dyrektywa Rady 2003/86/WE z 22.09.2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin⁶⁵,
- Dyrektywa Rady 2003/109/WE z 25.11.2003 r. dotycząca statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi.

W przypadku nielegalnej imigracji podstawy prawne działań stanowią:

- Dyrektywa Rady 2002/90/WE z 28.11.2002 r. definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu,
- Decyzja ramowa 2002/946/JHA z 28.11.2002 r. w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnej imigracji – ustanawiającą sankcje karne za takie postępowanie,
- Dyrektywa Rady 2004/81/WE z 29.04.2004 r. w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację, którzy współpracują z właściwymi organami,
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z 16.12.2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych

⁶² Art. 79 ust. 2 lit. c TFUE.

⁶³ Art. 79 ust. 2 lit. d TFUE.

⁶⁴ Art. 79 ust. 3 TFUE.

⁶⁵ Dyrektywa ta również wprost odnosi się do łączenia rodzin w przypadku osób z przyznanym statusem uchodźcy.

przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich – tzw. dyrektywa powrotowa⁶⁶,

- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z 18.06.2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich – tzw. dyrektyw sankcyjna.

Biorąc pod uwagę zarówno akty prawne, jak i dokumenty Komisji Europejskiej, dyskusje toczone na forum Parlamentu Europejskiego, Rady czy Rady Europejskiej można zauważyć, że UE chce prowadzić zrównoważoną politykę imigracyjną, w której nacisk położono na ograniczenie nielegalnej imigracji z jednoczesnym poszanowaniem praw człowieka, zapobieganiem handlu ludźmi oraz wykorzystywaniem nielegalnych imigrantów na rynku pracy. Jest to jednak polityka prezentująca w dużym stopniu sprzeczność pomiędzy niepostrzeganiem przez państwa europejskie siebie jako imigracyjnych i pewną ekskluzywnością społeczeństw europejskich⁶⁷, a stanem faktycznym, który wskazuje na imigracyjny charakter UE.

2.1.2 POLITYKA AZYLOWA UE I JEJ PODSTAWY PRAWNE

Polityka azylowa dotyczy wszelkich działań związanych z rozpoznaniem czy też przyznaniem odpowiedniego statusu ochrony międzynarodowej wraz z mechanizmami mającymi na celu przestrzeganie zasady *non-refoulement*. Jest więc oparta o Konwencję Genewską jak i inne akty prawne lokalnie regulujące kwestie azylu czy dokładniej ochrony międzynarodowej⁶⁸.

W przypadku UE, organizacji ponadnarodowej, początkowo dyskusyjne było czy zasady Konwencji

Genewskiej są zgodne z regulacjami i działaniami UE. Wątpliwość ta została rozwiązana poprzez jednoznaczne wskazanie w art. 18 Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej na gwarancje prawa azylu zgodnie z poszanowaniem zasad Konwencji Genewskiej i uzupełniającego ją Protokołu Nowojorskiego. Dodatkowo kolejny art. 19 formułuje zakaz wydalania, w tym wydalania zbiorowego, bądź ekstradycji do państwa, w którym istnieje poważne ryzyko, że może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu.

Podobnie jak w przypadku polityki imigracyjnej UE również polityka azylowa UE na podstawie art. 67 ust. 2 TFUE powinna być oparta na solidarności państw członkowskich i być sprawiedliwa wobec obywateli państw trzecich. Rozszerza to art. 78 TFUE wskazując w ust. 1 podobnie jest Karta Praw Podstawowych UE na zgodność z Konwencją Genewską i Protokołem Nowojorskim, jednocześnie wskazując na przestrzeganie zasady *non-refoulement*. Wspólna polityka UE w dziedzinie azylu, ochrony uzupełniającej i tymczasowej ochrony winna być stanowiona zwykłą procedurą ustawodawczą Parlament Europejski i Rady w postaci wspólnego europejskiego systemu azylowego, który obejmuje:

- *jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich, obowiązujący w całej Unii;*
- *jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którzy nie uzyskawszy azylu europejskiego, wymagają międzynarodowej ochrony;*
- *wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców, na wypadek masowego napływu;*
- *wspólne procedury przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej;*
- *kryteria i mechanizmy ustalania Państwa Członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej;*
- *normy dotyczące warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniająca;*

⁶⁶ Dyrektywa dotyczy także powrotów osób, które po rozpatrzeniu wniosku o przyznanie statusu uchodźcy, nie zostały objęte żadną formą ochrony międzynarodowej lub innym tytułem legalnego pobytu.

⁶⁷ Y. Tirkides, *Europe's Demographic Challenge and Immigration*, [w:] *The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish, and Cypriot Trio Presidency of the European Union*, red. E. Fabry, Notre Europe, 2011, s. 64

⁶⁸ Więcej na temat por. M. Kowalski, *Pomiędzy uznaniowością a zobowiązaniem: podstawy prawnomiędzynarodowej ochrony uchodźców*, „POLITEJA” 2006, nr 5, s. 430-444.



- *partnerstwo i współpracę z państwami trzecimi w celu zarządzania przepływami osób ubiegających się o azyl lub o ochronę uzupełniającą lub tymczasową.*⁶⁹

Wspólny Europejski System Azylowy (WESA, ang. Common European Asylum System, CEAS) powstaje na podstawie wytycznych specjalnego posiedzeniu Rady Europejskiej w październiku 1999 r. w Tampere i kolejnych. Możemy więc mówić o następujących etapach jego budowy: 1999-2004 (celem, na podstawie wspólnych norm minimalnych, była harmonizacja przepisów prawnych państw członkowskich odnośnie do azylu – tzw. system dubliński), 2006-2013 (celem było dalsze tworzenie wspólnej procedury azylowej i jednolitych statusów ochrony w państwach członkowskich)⁷⁰. Kolejny etap (od 2014 r.) miał dalej niwelować różnice w poziomie udzielania ochrony międzynarodowej w celu pełnego i skutecznego wprowadzenia w życie wspólnego europejskiego systemu azylowego⁷¹. Zbiegło to się jednak z kryzysem migracyjnym, można więc antycypować jego wpływ na przebudowę WESA, co zdaje się potwierdzać przedstawiony w lipcu 2017 r. mandat negocjacyjny w sprawie rozporządzenia o normach kwalifikacyjnych, statusie i ochronie uchodźców i osób uprawnionych do ochrony uzupełniającej zatwierdzony przez Komitet Stałych Przedstawicieli Rady⁷².

Podstawy prawne Wspólnego Systemu Azylowego stanowią:

- **tzw. dyrektywa azylowa lub proceduralna:** Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z 26.06.2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej⁷³,
- **tzw. dyrektywa recepcyjna:** Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE

z 26.06.2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową⁷⁴,

- **Rozporządzenie Eurodac:** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości⁷⁵,
- **tzw. rozporządzenie Dublin III:** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z 26.06.2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca⁷⁶,
- **tzw. dyrektywa kwalifikacyjna:** Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z 13.12.2011 r. w sprawie norm dotyczących

⁶⁹ Art. 78 ust. 2 TFUE.

⁷⁰ *Wspólny Europejski System Azylowy (WESA) wg stanu na 01.07.2013*, Materiały OIDE, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej, Biblioteka Sejmowa, http://oide.sejm.gov.pl/oide/en/images/files/pigulki/system_azylowy.pdf [dostęp 4.01.2018].

⁷¹ http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.2.2.html [dostęp 4.01.2018].

⁷² <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/07/19/qualification-protection-standards/> [dostęp 4.01.2018].

⁷³ Zastąpiła od 21.07.2015 r. dyrektywę Rady 2005/85/WE z 1.12.2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w państwach członkowskich.

⁷⁴ Zastąpiła od 21.07.2015 r. dyrektywę Rady 2003/9/WE z 27.01.2003 r. ustanawiająca minimalne normy dotyczące przyjmowania osób ubiegających się o azyl.

⁷⁵ Zastąpiło od 20.07.2015 r. rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r. dotyczące ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania konwencji dublińskiej.

⁷⁶ Zastąpiło od 1.01.2014 r. tzw. rozporządzenie Dublin II tj. Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z 18.02.2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy określania państwa członkowskiego właściwego dla rozpatrywania wniosku o azyl, wniesionego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego, które od 1.09.2003 r. zastąpiło Konwencję Dublińską z 1990 r. (weszła w życie 1.09.1997 r.).

kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony⁷⁷,

- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z 19.05.2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu,
- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z 20.07.2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami
- oraz tzw. dyrektywa powrotowa (dyrektywa 2008/115/WE).

Pewne zadania w zakresie polityki azylowej, zwłaszcza działania integracyjne, są finansowane ze środków UE. Aktualnie z ustanowionego w 2014 r. Funduszu Azylu, Migracji i Integracji (tzw. FAMI) na podstawie: Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 z 16.04.2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniające decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylające decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE oraz Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 514/2014 z 16.04.2014 r. ustanawiające przepisy ogólne dotyczące Funduszu Azylu, Migracji i Integracji oraz instrumentu na rzecz wsparcia finansowego współpracy policyjnej, zapobiegania i zwalczania przestępczości oraz zarządzania kryzysowego.

2.2 DZIAŁANIA UE W OBLICZU KRYZYSU MIGRACYJNEGO

Kryzys migracyjny w Europie nastąpił w bezpośredniej bliskości takich wydarzeń jak „arabska wiosna” (2010-2013) czy wojna domowa w Syrii (od

2011 r.). Biorąc pod uwagę narodowość osób, które przybyły do Europy w latach 2014-2016, to byli to nie tylko obywatele Syrii (stanowili oni niecałe 30%), lecz również takich państw jak Afganistan, Irak czy Pakistan. Podróż przez morze Śródziemne podejmowali w większości obywatele państw Afryki, natomiast podróż przez Turcję i Grecję mieszkańcy Syrii, Iraku czy Afganistanu. Przyłączali się do nich również obywatele innych państw, w tym Kosowarzy i Albańczycy, zwłaszcza Ci którzy mieli podobny wygląd do osób uciekających przed wojną. W trakcie kryzysu wzrósł proceder przemytu ludzi, jak i handlu ludźmi, znane były także przypadki kupowania paszportów, aby móc „formalnie” zostać obywatelem państwa objętego wojną.

Wśród innych przyczyn większego napływu migrantów w trakcie kryzysu migracyjnego warto też zauważyć obok wojny ogólnie wysoki poziom niepokoju i niebezpieczeństwa w państwach pochodzenia, brak perspektywy poprawy tych sytuacji, przepełnienie się obozów dla uchodźców, relatywnie łatwiejszy sposób podróżowania i przy tym relatywnie tańszy⁷⁸ czy brak innych legalnych możliwości migracji do Europy na co wskazywał Jean-Claude Juncker w kwietniu 2014 r. będąc jeszcze kandydatem na przewodniczącego Komisji Europejskiej⁷⁹.

Pierwsza odpowiedź UE na kryzys migracyjny nastąpiła w drugim kwartale 2015 r., kiedy krótko po zatonięciu statku z Libii do Włoch⁸⁰ na specjalnym posiedzeniu 23.04.2015 r. Rada Europejska wydała oświadczenie⁸¹, w którym wskazała na główne obszary działania UE w odpowiedzi na wzmożoną migrację. Były to: wzmocnienie pozycji na morzu (operacja Triton i Posejdon), walka z przemytnikami ludzi, zapobieganie przepływu nielegalnych migrantów, wzmocnienie wewnętrznej solidarności i odpowiedzialności UE i państw członkowskich.

Przyczyniło się to do przyspieszenia prac Komisji Europejskiej nad nowym podejściem wobec migracji – Europejskim programem w zakresie migracji –

⁷⁸ *Situation Overview: European Migration Crisis, Western Balkans. December 2015*, REACH Research Centre, Geneva, www.reachresourcecentre.info [dostęp 4.01.2018].

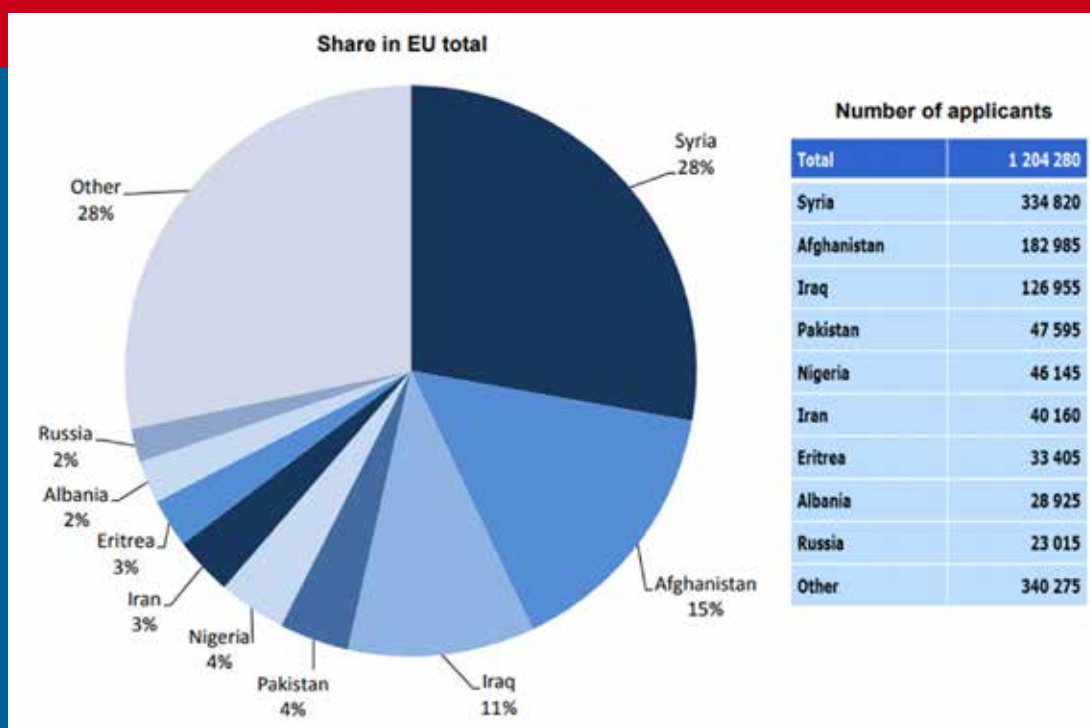
⁷⁹ B. Jurkiewicz, *Polityka Unii Europejskiej wobec migrantów*, „FAE Policy Paper” 2015, nr 19/2015.

⁸⁰ 19.04.2015 r. utonęło w ok. 800 osób.

⁸¹ <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/04/23/special-euco-statement/> [dostęp 4.01.2018].



RYS. 4



UDZIAŁ PROCENTOWY OSÓB UBIEGAJĄCYCH SIĘ PO RAZ PIERWSZY O OCHRONĘ MIĘDZYNARODOWĄ W UE WEDŁUG OBYWATELSTWA

ŹRÓDŁO: 1.2 MILLION FIRST TIME ASYLUM SEEKERS REGISTERED IN 2016, NEWS RELEASES 46/2017, EUROSTAT 16.03.2017.

ogłoszonym w komunikacie 13.05.2015 r.⁸² Jego celem było stworzenie natychmiastowej odpowiedzi wobec sytuacji kryzysu migracyjnego w postaci kilku rodzajów działań natychmiastowych (w zakresie: ratowania życia na morzu, ukierunkowanych działań przeciwko przestępczym sieciom przemytniczym, reagowania na wysoką liczbę przybyszów na terytorium UE – relokacje, wspólnego podejścia do przyznawania ochrony uchodźcom potrzebującym ochrony – przesiedlenia, współpracy z państwami trzecimi w celu opanowania migracji w państwach pochodzenia i tranzytu, wykorzystania unijnych narzędzi do pomocy państwom członkowskim pierwszej linii – Hotspot) oraz długofalowych jako czterech filarów lepszego zarządzania migracją. Wśród nich wymieniono następujące działania:

Ograniczenie zachęt dla nielegalnych migrantów, w tym:

- zajęcie się pierwotnymi przyczynami nielegalnej i wymuszonej migracji po stronie państw trzecich,
 - walka z przemytnikami i handlarzami ludźmi,
 - powroty.
- Zarządzanie granicami – ratowanie życia i zabezpieczanie granic zewnętrznych.
- Obowiązek Europy w zakresie ochrony: zdecydowana wspólna polityka azylowa, zwłaszcza
 - spójne wdrożenie wspólnego europejskiego systemu azylowego,
 - lepszy podział odpowiedzialności między państwami członkowskimi w ramach systemu dublińskiego.
- Nowa polityka dotycząca legalnej migracji oparta o

⁸² „A European Agenda on Migration”, COM (2015) 240 final; <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=EN> [dostęp 4.01.2018].



- dobrze zarządzaną legalną migracją i politykę wizową,
- skuteczną integrację,
- maksymalizację korzyści rozwojowych w krajach pochodzenia.

Jako dalsze zadania określono: zakończenie tworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, wspólne zarządzanie granicami europejskimi, nowy model legalnej migracji.

Pierwszy pakiet środków wykonawczych Europejskiego programu w zakresie migracji (EPZM) Komisja Europejska przedstawiła 27.05.2015 r., zawierał on wnioski dotyczące relokacji⁸³ i przesiedleń⁸⁴, unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów w latach 2015-2020⁸⁵, wskazania w zakresie daktyloskopii – baza Eurodac⁸⁶, publiczną konsultację na temat dyrektywy ws. systemu „niebieskiej karty”⁸⁷ oraz nowy plan wykonawczy operacji Tryton.

Równocześnie z dzianiami Komisji Europejskiej Rada Europejska stała się miejscem, w którym wydzwięk miał spór pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie szczegółowych zasad relokacji, zwłaszcza jej charakteru (obowiązkowego bądź nie). Wyrażają to choćby konkluzje Rady Europejskiej z 25-26.06.2015 r. Dodatkowo pierwsza decyzja Rady w tym zakresie określała, że relokacja polegać będzie na dobrowolnym zaangażowaniu państw członkowskich⁸⁸, co zmieniono w kolejnej decyzji Rady (obowiązkowe kwoty relokacji) będącej częścią drugiego pakietu implementacyjnego EPZM.

⁸³ Decyzja Rady 2015/1523 z dn. 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji – aktualnie nie posiadająca mocy prawnej – realizująca procedurę przewidzianą w art. 78 ust. 3 TFUE.

⁸⁴ Konkluzje Przedstawicieli Rządów Państw Członkowskich ze Spotkania Rady – uzgodniono przesiedlenie 20 tys. osób potrzebujących realnie ochrony międzynarodowej. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11130-2015-INIT/en/pdf> [dostęp 4.01.2018].

⁸⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0285&from=EN> [dostęp: 4.01.2018]; Plan ma doprowadzić do zmiany procedury z „wysoki zysk, niskie ryzyko” w „niski zysk, wysokie ryzyko”.

⁸⁶ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/guidelines_on_the_implementation_of_eu_rules_on_the_obligation_to_take_fingerprints_en.pdf [dostęp 4.01.2018].

⁸⁷ https://ec.europa.eu/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2015/consulting_0029 [dostęp 4.01.2018].

⁸⁸ P. Kubicki, M. Pawlak, A. Mica, A. Horolets, *Wyjście z cienia: Polityka uchodźcza w sytuacji kryzysu*, „Polityka Społeczna” 2017, nr 9, s. 24.

W drugim pakiecie środków wykonawczych EPZM z 9.09.2015 r. uszczegółowiono mechanizm relokacji. Komisja Europejska złożyła wniosek ws. zmiany systemu dublińskiego w przypadku przeciągającego się kryzysu, wniosek ws. europejskiej listy bezpiecznych państw pochodzenia. Zakomunikowano także plan działania UE w zakresie powrotów⁸⁹, oraz zalecenie Komisji⁹⁰ ustanawiające wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów”⁹¹, określono zasady udzielania zamówień publicznych w związku z obecnym kryzysem azylowym⁹², wskazano na rolę Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych⁹³ oraz projekt decyzji Komisji Europejskiej w zakresie utworzenia nadzwyczajnego funduszu powierniczego UE na rzecz Afryki⁹⁴.

Ostatnim kwartale 2015 r. Komisja Europejska informowała także o stanie realizacji działań priorytetowych EPZM⁹⁵, co było związane z podjętym zarządzaniem kryzysem z uchodźcami. Okazało się przy tym, że zarówno postęp w funkcjonowaniu Hotspot’ów, jak i relokacji jest niższy niż zakładano. UE podjęła rozmowy między innymi z Turcją ws. przepływu migrantów i wspólnych działań na rzecz zakończenia kryzysu migracyjnego. Rozmowy te zostały zwieńczone 29.11.2015 r. rozpoczęciem wspólnego planu działania UE i Turcji⁹⁶. Zakładał on zmniejszenie liczby migrantów przybywających do Grecji na skutek liczniejszych patroli tureckich, odsyłanie migrantów o nielegalnych do Turcji (mechanizm jeden odesłany za jednego syryjskiego uchodźcę) oraz współfinansowanie przez UE działań

⁸⁹ COM(2015) 453 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0453&from=EN> [dostęp 4.01.2018].

⁹⁰ C(2015) 6250 final, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/commission_recommendation_establishing_a_return_handbook_for_member_states_competent_authorities_to_deal_with_return_related_tasks_pl.pdf [dostęp 4.01.2018].

⁹¹ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/return_handbook_pl.pdf [dostęp 4.01.2018].

⁹² COM(2015) 454 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0454&from=EN> [dostęp 4.01.2018].

⁹³ JOIN(2015) 40 final, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015JC0040&from=EN> [dostęp 4.01.2018].

⁹⁴ https://ec.europa.eu/europeaid/emergency-trust-fund-stability-and-addressing-root-causes-irregular-migration-and-displaced-persons_en [dostęp: 4.01.2018].

⁹⁵ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0510&from=EN> [dostęp 4.01.2018].

⁹⁶ Rozmowy te zostały negatywnie ocenione przez szereg organizacji zajmujących się prawami człowieka (w tym UNHCR), które podnosiły, że Turcja nie przestrzega wielu praw człowieka oraz że takie porozumienie jest niezgodne z prawem międzynarodowym, bo pozwala na deportację osób bez uprzedniego rozpatrzenia ich wniosków. Por. np.: <http://uchodzczy.info/infos/obecny-kryzys-migracyjny/> [dostęp 4.01.2018].



Turcji na rzecz uchodźców. Porozumienie to zostało potwierdzone 18.03.2016 r. przez Radę Europejską i Turcję⁹⁷.

Komisja Europejska 6.04.2016 r. zaproponowała w oparciu o EPZM komplet dokumentów⁹⁸, w tym w zakresie reformy WESA. Dotyczył one działań mających na celu stworzenie stabilnej i zrównoważonej polityki azylowej. Zdano sobie sprawę, że WESA i szczególnie system dubliński w sytuacji wzmożonej migracji i kryzysów humanitarnych jest niewystarczający i nie przystający do rzeczywistości. Celem rozwiązania problemów strukturalnych ustalono pięć priorytetów: ustanowienie zrównoważonego i sprawiedliwego systemu ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za osoby ubiegające się o azyl; wzmocnienie systemu Eurodac; uzyskanie większej spójności unijnego systemu azylowego⁹⁹; zapobieganie wtórnym przepływowi w UE¹⁰⁰; nowe uprawnienia unijnej agencji ds. azylu¹⁰¹. Dodatkowo opowiedziano się za zapewnieniem bezpiecznych i legalnych szlaków migracyjnych dla osób poszukujących ochrony międzynarodowej, choćby poprzez zorganizowany system przesiedleń czy inteligentniejszą politykę legalnej migracji.

W ramach wprowadzenia zapowiadanych zmian w maju i lipcu 2016 r. Komisja Europejska przedstawiła pakiet wniosków mających na celu zmianę poszczególnych rozporządzeń i dyrektywy. Wśród nich znalazły się:

- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w Unii i uchylającego dyrektywę 2013/32/UE (COM(2016)0467);

- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony oraz zmieniającego dyrektywę Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącą statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi (COM(2016)0466);
- Wniosek dotyczący dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (COM(2016)0465);
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijne ramy przesiedleń i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 516/2014 (COM(2016)0468);
- Wniosek dotyczący 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)0270);
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania [rozporządzenia (UE) nr 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca] na potrzeby identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców oraz w sprawie występowania o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw

⁹⁷ <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0166&from=EN> dostęp 4.01.2018].

⁹⁸ COM(2016) 197 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0197&from=EN>; COM(2016) 196 final http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:4e2ac515-fca4-11e5-b713-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF; COM(2016) 194 final http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:19cfa4b9-fca5-11e5-b713-01aa75ed71a1.0004.02/DOC_1&format=PDF; COM(2016) 205 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0205&from=EN> [dostęp 4.01.2018].

⁹⁹ Dalsza harmonizacja systemów państw członkowskich w kierunku jednego wspólnego.

¹⁰⁰ Zapobieganie tzw. turystyki azylowej (*asylum shopping*).

¹⁰¹ Zmiana uprawnień Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), aby miał szerszy wachlarz narzędzi operacyjnych.



członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego (wersja przekształcona) (COM(2016)0272);

- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylającego rozporządzenie (UE) nr 439/2010 (COM(2016)0271);
- Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego kryzysowy mechanizm relokacji i zmieniającego rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (COM(2015)0450);
- Wniosek dotyczący 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)0452)¹⁰².

Reformę WESA uzupełniają także zmiany z czerwca 2016 r. w zakresie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich jako pracowników wysoko wykwalifikowanych¹⁰³ oraz nowy plan działania w zakresie integracji obywateli państw trzecich¹⁰⁴.

Jednocześnie warto zauważyć, że umożliwiono wewnętrzną kontrolę graniczną w obszarze Schengen, co miało na celu wzmocnienie tego obszaru. Było to też oczywiście związane z dalszym przepływem migrantów w głąb UE oraz deklaracją, że Niemcy zawieszają korzystanie z systemu dublińskiego, tj.

przyjmą wniosków o ochronę międzynarodową od uchodźców syryjskich bez względu czy są państwem właściwym¹⁰⁵. Jednocześnie do dnia dzisiejszego jedynie w niewielkim stopniu funkcjonuje mechanizm relokacji i migracji pośród państw członkowskich UE (faktycznie dotyczył on nieco ponad 11% uchodźców).

We wrześniu 2017 zakończył się formalnie dwuletni nadzwyczajny plan dotyczący relokacji i przesiedleń uchodźców (na podstawie decyzji Rady z września 2015 r.), nie przyniósł od spodziewanych rezultatów. Do końca 2017 r. Polska i Węgry nie przyjęły żadnego uchodźcy w ramach tego mechanizmu pomimo decyzji Komisji Europejskiej (czerwiec 2017 t.) ws. wszczęcia formalnej procedury o naruszenie prawa UE wobec Polski, Czech i Węgier¹⁰⁶, Czechy przyjęły natomiast 12 osób spośród 2691.

Analizując dane z listopada 2017 r. dotyczące liczby relokowanych i przesiedlonych łatwo zauważyć, że spośród państw prawnie zobowiązanych do przyjęcia uchodźców jedynie niewielka część z nich realnie podjęła się wykonania zobowiązania. Malta przyjęła 128% liczby przewidzianych osób, Irlandia 108%, Finlandia 95% oraz powyżej 50%: Luksemburg (87%), Szwecja (76%), Łotwa 68%, Litwa 57% i Portugalia 51%. Poniżej 10% liczby przewidzianych prawnie osób przyjęły: Chorwacja (8%), Bułgaria (4%), Słowacja (2%), Austria (1%), Czechy (0,5%), Polska i Węgry (0%)¹⁰⁷.

Komisja Europejska skierowała 7.12.2017 r. do Trybunału Sprawiedliwości UE sprawę przeciw Czechom, Węgom i Polsce o naruszenie prawa UE w zakresie ich prawnych zobowiązań dotyczących relokacji. Nie podjęto natomiast żadnych działań wobec państw członkowskich, których udział w mechanizmie był niski lub wyraźnie niski.

W roku 2017 UE w dalszym ciągu wdrażała podjęte w latach wcześniejszych rozwiązania jednocześnie monitorując postęp pożądanego działania w zakresie stosowania EPZM. Zgodzić się jednak należy

¹⁰² http://www.europarl.europa.eu/aboutparliament/pl/displayFtu.html?ftuld=FTU_4.2.2.html [dostęp 4.01.2018].

¹⁰³ COM/2016/0378 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016PC0378&from=EN> [dostęp 4.01.2018].

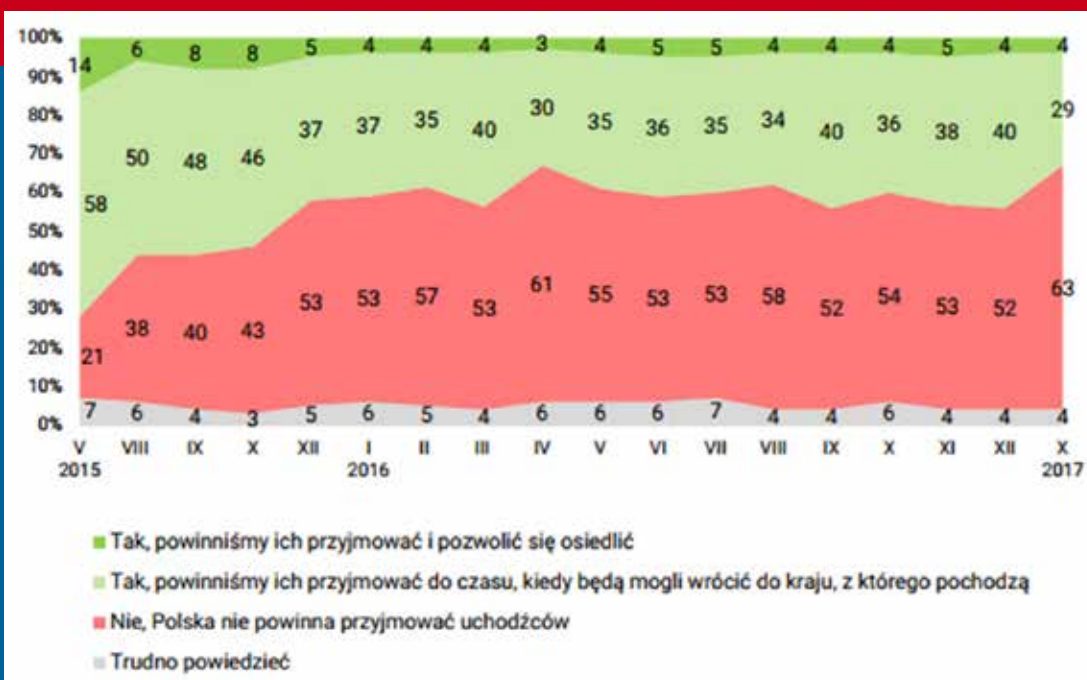
¹⁰⁴ COM/2016/0377 final <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0377&from=EN> [dostęp 4.01.2018].

¹⁰⁵ <https://www.euractiv.com/section/economy-jobs/news/germany-suspends-dublin-agreement-for-syrian-refugees/> [dostęp 4.01.2018].

¹⁰⁶ http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1607_en.htm [dostęp 4.01.2018].

¹⁰⁷ Opracowanie własne na podstawie https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/20171114_relocation_eu_solidarity_between_member_states_en.pdf [dostęp 4.01.2018].

RYS. 5



STOSUNEK POLAKÓW DO PRZYJMOWANIA UCHODźCÓW Z KRAJÓW OBJĘTYCH KONFLIKTAMI ZBROJNYMI

ŹRÓDŁO: STOSUNEK DO PRZYJMOWANIA UCHODźCÓW, KOMUNIKAT Z BADAŃ NR 163/2017, CBOS 2017, S. 2.

z poglądem¹⁰⁸, że trudno mówić o osiągnięciu znaczących sukcesów w zakresie polityki UE wobec wyzwania jakim okazał się kryzys migracyjny. Proponowane zmiany mają w gruncie rzeczy na celu zaostrzenie polityki i większe zamknięcie się, co jest odpowiedzią na oczekiwania państw członkowskich¹⁰⁹, jak i coraz liczniejszym grup społeczeństwa w UE¹¹⁰.

2.3 DZIAŁANIA PAŃSTW CZŁONKOWSKICH – PRZYKŁAD POLSKI

Polska polityka publiczna wobec uchodźców w zasadzie od samego początku (tj. lat 90. XX wieku) była pod wpływem regulacji unijnych¹¹¹. Była ona w zasadzie kształtowana w sposób technokratyczny i niemedialny, zmiany wynikały z konieczności wdrożenia przepisów unijnych bądź reform

zewnętrznych do samego zagadnienia uchodźstwa¹¹². Do kryzysu migracyjnego Polska brała udział we wspólnych inicjatywach na rzecz uchodźców (np. w ramach projektów EUREMA I i II mających na celu relokację uchodźców z Malty i Włoch) co nie budziło większego zainteresowania społecznego¹¹³. Tak, że do początku 2015 stosunek Polaków do udzielania pomocy uchodźcom był generalnie pozytywny i mniejszość wyrażała sprzeciw wobec przyjmowania uchodźców¹¹⁴.

Stosunek ten zmienił się w radykalnie w ciągu ostatnich ponad dwóch lat co obrazuje Rysunek 5. Jeszcze mocniejszy sprzeciw Polacy deklarują (75% badanych) wobec relokacji do Polski uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki, którzy już przybyli do UE, przy czym do grudnia 2015 tak deklarowało ok. 50% badanych¹¹⁵. Zdanie to badani podtrzymują

¹⁰⁸ Por. P. Kubicki, M. Pawlak, A. Mica, A. Horolets, op. cit., s. 25.

¹⁰⁹ Np. deklaracje Austrii ws. limitu uchodźców dla każdego państwa członkowskiego, Słowenii o możliwości zamknięcia granic przed uchodźcami.

¹¹⁰ Wskazują na to choćby wyniki Pew Research Center mówiące o niezadowoleniu z działań UE w związku z uchodźcami. Por. <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2016/09/16/european-opinions-of-the-refugee-crisis-in-5-charts/> czy <https://www.welt.de/politik/deutschland/article167935437/So-denkt-die-Mehrheit-der-Deutschen-wirklich-ueber-Fluechtlinge.html> [dostęp 4.01.2018].

¹¹¹ A. Weinar, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców: 1990-2003*, Scholar, Warszawa 2006.

¹¹² Por. P. Kubicki, M. Pawlak, A. Mica, A. Horolets, op. cit., s. 25.

¹¹³ Problem uchodźstwa był przedmiotem badań CBOS (winien badać wszystkie istotne dla społeczeństwa polskiego problemy) dość rzadko, w zasadzie w związku z większymi wydarzeniami medialnymi. Tj. w latach: 1992, 1997, 1999, 2005, 2015 (6 razy), 2016 (10 razy), 2017 (3).

¹¹⁴ *Polacy wobec problemu uchodźstwa*, Komunikat z Badań nr 81/2015, CBOS 2015, s. 5

¹¹⁵ *Stosunek do przyjmowania uchodźców*, Komunikat z Badań nr 163/2017, CBOS 2017, s. 3.



także w przypadku groźby utraty przez Polskę funduszy unijnych¹¹⁶. Równocześnie utrzymuje się przychylny stosunek badanych (ok. 60% od września 2015 r.) do przyjmowania ukraińskich uchodźców z terenów objętych konfliktem¹¹⁷. Dodatkowo utrzymała się tendencja, że Polacy w porównaniu z Czechami i Słowakami są bardziej otwarci zarówno na uchodźców ukraińskich, jak i mniej negatywnie nastawieni wobec uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki¹¹⁸.

Początek kryzysu migracyjnego (rok 2015) był także rokiem wyborów w Polsce co dodatkowo stało się przyczynkiem do medialnego wykorzystania kwestii uchodźców. Rząd premier E. Kopacz (PO) zadeklarował przyjęcie uchodźców zgodnie z decyzją Rady z 22.09.2015 r. Deklaracja stała się jedną z „kart przetargowych” w wyborach parlamentarnych w Polsce w 2015 r.¹¹⁹. Pierwsze decyzje nowego rządu premier B. Szydło (PiS) nie wskazywały się na wycofanie się z deklaracji poprzedniego rządu, przewidywano przyjęcie 400 relokowanych uchodźców z Grecji i Włoch. Po wakacjach i tzw. audycie rządów PO-PSL Polska ustami ministra spraw wewnętrznych i administracji M. Błaszczak wycofała się z deklaracji poprzedników stwierdzając, że była ona niezgodna z interesem Polski. Doprowadziło to do sytuacji, w której Polska i Węgry nie przyjęły żadnych uchodźców w ramach mechanizmu relokacji¹²⁰.

Od października 2016 r. zaprzestano również realizacji *Polityki migracyjnej Polski*, dokumentu strategicznego (jedynego w tym zakresie) z 31.07.2012 r. (wycofanie dokumentu). Uzasadnieniem decyzji miał być kryzys migracyjny. Wydaje się, że właściwszym byłoby wstrzymanie się z decyzją do powstania zrębów zreformowanej polityki migracyjnej UE, aby nie tworzyć próżni w dokumentach politycznych i fundamentach prowadzenia polityki publicznej. Zwłaszcza, że *Polityka migracyjna Polski* była dokumentem dość ogólnym, a także niejednokrotnie na seminariach naukowych i spotkaniach eksperckich

zauważano, że jest on w dużej mierze martwy, ponieważ nie jest związany z realną polityką i jej działaniami.

Biorąc po uwagę silny sprzeciw opinii publicznej wobec przyjmowania do Polski uchodźców z państw Bliskiego Wschodu i Afryki symptomatyczne było w zasadzie jednomyślne (431 posłów) stwierdzenie Sejmu RP, że projekt rozporządzenia 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 (COM(2016)0270) jest niezgodny z zasadą pomocniczości UE. Sejm RP wypowiedział się tym samym przeciw głębszym reformom WESA.

Rząd PiS zamiast przyjmowania uchodźców w Polsce opowiada się za pomocą tym osobom „na miejscu”, czyli w państwa sąsiednich do ich pochodzenia, w obozach uchodźczych. Pomoc w takich miejscach w opinii rządu jest bardziej skuteczna i obniża chęć dalszych migracji¹²¹. Jest to też przejawem aktywnej polityki Polski w zakresie odpowiedzi na kryzys migracyjny w Europie. Co jest zdecydowanie odmienne od dotychczasowego podejścia w polityce publicznej Polski w tym zakresie, która była dotąd pasywna i zgodna z rozwiązaniami unijnymi. Warto jednak zauważyć, że EU również działa w zakresie wsparcia uchodźców „na miejscu” czy szerzej pomocy rozwojowej¹²². Polska pomaga zarówno w ramach mechanizmów UE, jak i regionalnych banków i funduszy, Grup Banku Światowego czy Narodów Zjednoczonych¹²³. Dodatkowo we wrześniu 2017 r. Polska zadeklarowała również udział w programie Europejskiego Banku Inwestycyjnego z wkładem 50 mln euro¹²⁴.

Stanowisko Polski odnośnie relokacji uchodźców dotyczy przede wszystkim sprzeciwu wobec przymusowych instrumentów proponowanych

¹¹⁶ *Stosunek...*, op. cit., s. 4, *Oczekiwania pod adresem polskich polityków w związku z kryzysem migracyjnym w UE*, Komunikat z Badań nr 65/2017, CBOS 2017, s. 4.

¹¹⁷ *Stosunek...*, op. cit., s. 5.

¹¹⁸ *Stosunek...*, op. cit., s. 7-8.

¹¹⁹ Podobnie wykorzystanie kwestii uchodźców i kryzysu migracyjnego były podejmowane w innych państwach UE jak: Francja, Holandia czy Niemcy.

¹²⁰ https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf [dostęp 4.01.2018].

¹²¹ Podobne wnioski formułowali już wcześniej naukowcy. Por. np. E. Neumayer, *Bogus Refugees? The Determinants of Asylum Migration to Western Europe*, „International Studies Quarterly” 2005, no. 49, s. 405.

¹²² Globalne podejście... czy Nadzwyczajny fundusz powierniczy UE na rzecz Afryki.

¹²³ <https://www.polskapomoc.gov.pl/Polska,pomoc,w,liczbach,15.html> [dostęp 4.01.2018].

¹²⁴ <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114871,22396737,polska-przekaze-az-50-mln-euro-na-pomoc-dla-uchodzcow-to-sposob.html> [dostęp 4.01.2018].



o kryzysie migracyjnym

przez Komisję Europejską¹²⁵. Niejednokrotnie był podnoszony argument naruszania suwerenności decyzji państw członkowskich i przekraczania zasady pomocniczości UE w zakresie ustalenia przymusowego limitu do przyjęcia uchodźców w ramach mechanizmu relokacji¹²⁶. Komisja Europejska pozostaje głucha na te argumenty.

Inną kwestią był i jest brak możliwości zatrzymania (bez użycia siły) uchodźcy czy osoby poszukującej ochrony międzynarodowej na terytorium danego państwa. Polska nie jest „popularnym” państwem wśród migrantów z Bliskiego Wschodu¹²⁷ czy Afryki przede wszystkim, bo nie ma w zasadzie żadnych znacznych związków historycznych czy kulturowych z tym teren oraz nie ma, w porównaniu z innymi państwami UE, tak opiekuńczego systemu wspierania uchodźców¹²⁸, co nie przeszkadza z kolei migrantom zza naszej wschodniej granicy.

Dotąd w Polsce mieszka nieliczna grupa osób pochodzących z rejonu Bliskiego Wschodu i Afryki, przy czym najczęściej są to migranci przebywający wiele lat na terytorium RP, którzy założyli rodziny i nieraz są już obywatelami Polski. Biorąc to pod uwagę rząd Polski przyjmując uchodźców w ramach mechanizmu relokacji tworzyłby fikcję, ponieważ (uwzględniając doświadczenia m.in. Urzędu ds. Cudzoziemców czy jednostek administracyjnych odpowiedzialnych za integrację uchodźców) próbowaliby oni wyjechać albo na etapie rozpatrywania wniosku albo po uzyskaniu decyzji. Stanowiłoby to fikcję solidarności państw członkowski UE.

¹²⁵ Por. <http://www.rp.pl/Rzad-PlS/170519184-Beata-Szydlo-Polska-nie-przyjmie-uchodzcow.html> [dostęp: 4.01.2018].

¹²⁶ Zostało to zanegowane przez Europejski Trybunał Sprawiedliwości, który odrzucił skargę Węgier i Słowacji w zakresie kwot. Por. m.in. <https://www.ft.com/content/9116ebbc-92de-11e7-bdfa-eda243196c2c>; <https://www.theguardian.com/world/2017/sep/06/eu-court-dismisses-complaints-by-hungary-and-slovakia-over-refugees> [dostęp 4.01.2018].

¹²⁷ Spośród rodzin syryjskich zaproszonych przez fundację Estera w Polsce pozostały tylko nieliczne z nich. Prezes fundacji wskazuje, że pozostało 25% osób, inne zdecydowały się wyjechać. Por. m.in. <http://www.rp.pl/Uchodzcy/303289891-Syryjczycy-nie-chca-byc-uchodzcamy-w-Polsce.html>, <http://www.fakt.pl/wydarzenia/polityka/miriam-shaded-odpowiada-na-zarzuty-ws-fundacji-estera/zfnfs38>, <http://www.newsweek.pl/swiat/polityka/miriam-shaded-uchodzcy-ktorych-sprawadzila-do-polski-estera-wyjechali-artykuly/407851.1.html> czy <https://wiadomosci.wp.pl/uchodzcy-zatrzymani-na-a4-szli-pieszko-do-niemiec-6207505146517121a> [dostęp 4.01.2018].

¹²⁸ W Polsce wsparcie uchodźców trwa 12 miesięcy (w ramach Indywidualnego programu Integracji), gdy np. w Niemczech do 3 lat.



PODSUMOWANIE

Polityka publiczna UE wobec uchodźców i szerzej migrantów jest w gruncie rzeczy pełna sprzeczności, czy to na poziomie europejskim, czy w działaniach państw członkowskich. Państwa członkowskie i UE nie chcą zaakceptować faktu, że stały się atrakcyjnymi państwami/rejonami imigracji. Co było i jest trudne, bo poziom gospodarczy oraz poziom przestrzegania praw człowieka budowany przez ostatnie dziesięciolecie nie pozwalał pozostać biernym w trakcie kryzysu migracyjnego.

Sam kryzys przybrał na sile w momencie początku obowiązywania nowego WESA (większość aktów prawnych stanowiących jego fundamenty wchodziła w życie po zmianach w 2015 r.) wystawiając go na próbę. WESA wykazał słabość, czy to w zakresie solidarności państw członkowskich¹²⁹, czy skuteczności systemu dublińskiego nadwyreżonej ogromną rzeszą osób wjeżdżających do Europy pod powodem ubiegania się o ochronę międzynarodową. Analizując dane liczbowe Eurostatu, informacje medialne (z zastrzeżeniem pomijania *fake news*) wiemy, że tylko część z tych osób realnie mogła spełniać przesłanki ochrony międzynarodowej.

Zmiany WESA z 2015 r. zostały wprowadzone we wszystkich państwa członkowskich w sposób pasywny, lecz można się spodziewać, że kolejne spotkają się z większym oporem państw członkowskich. Będzie to związane z rozwojem (lub próbami) aktywnego podejścia w zakresie polityki azylowej w ramach UE, czego przykładem prócz

Polski mogą być choćby Węgry, oraz oporem państw członkowskich wobec instrumentów obowiązkowego podziały uchodźców. Dodatkowo wzrasta niechęć społeczeństw państw członkowskich ogólnie wobec całej sytuacji. Siła tego sprzeciwu będzie też związana z liczbą nowo napływających migrantów do Europy i skutecznością UE w zakresie kontroli granic oraz stosowania umów o readmisji¹³⁰.

Wydarzenia ostatnich dwóch lat pokazały choćby, że zarówno miękkie jak i twardsze sposoby realizowania polityki UE w zakresie problemów wchodzących w sferę suwerenności państw członkowskich i będących mocno dyskutowanych w ich społeczeństwach mają niewielki skutek. Pokazuje to przykład Polski. Wydaje się, że pewnego rodzaju wyjściem mogłoby być skupienie się nad stworzeniem jasnego systemu migracji legalnej¹³¹, wsparcia humanitarnego i rozwojowego oraz działania pokojowe na rzecz zakończenia konfliktów zbrojnych. Bez tego w dalszym ciągu migracja będzie trudno przewidywalna a nowe korytarze migracyjne będą powstawać w różnych miejscach granicznych UE. Z pewnością to nie ułatwi zadania Komisji Europejskiej. Trudno więc aktualnie wyrokować, czy jej ambitny plan w kierunku stworzenia jednego systemu azylowego w całej UE się powiedzie. Raczej polityka ta będzie dążyła do dalszego zamykania się w tzw. twierdzy Europa, otoczonej wiankiem państw uznawanych za bezpieczne, z którymi UE będzie miała podpisane umowy readmisyjne. Będzie to swoistą powtórką początku XXI wieku.

¹²⁹ Np. Niemcy zawieszając system dubliński stworzyły wyjątek od funkcjonowania całego systemu.

¹³⁰ Są one sukcesywnie odbudowywane z państwami Afryki i Bliskiego Wschodu po zakończeniu tzw. arabskiej wiosny w ramach Globalnego podejścia.

¹³¹ Zapowiadane przez Komisję Europejską.

BIBLIOGRAFIA¹³²

- Analiza polityki publicznej. Podejście teoretyczno-metodologiczne*, red. A. Wojciuk, Instytut Badań Edukacyjnych, Warszawa 2013
- Barcz J., Kawecka-Wyrzykowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, PWE, Warszawa 2012.
- Chrabąszcz R., Zawicki M., *Nauki o polityce publicznej*, [w:] *Wprowadzenie do nauk o polityce publicznej*, red. M. Zawicki, Polskie Wydawnictwo Ekonomiczne, Warszawa 2014.
- DeLeon P., *The Historical Roots of the Field*, [w:] *The Oxford Handbook of Public Policy*, red. M. Moran, M. Rein, i R.E. Goodin, Oxford University Press 2006.
- Duszczyk M., *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, ASPRA-JR, Warszawa 2010/2011.
- Dye T. R., *Understanding public policy*, Pearson, Boston 2013.
- Florczak A., *Uchodźstwo*, [w:] *Organizacje międzynarodowe w działaniu*, red. A. Florczak, A. Lisowska, OTO Agencja Reklamowa, Wrocław 2014.
- Glossary on Migration*, 2nd ed., red. R. Perruchoud, J. Redpath-Cross, International Migration Law Series No. 25, International Organization for Migration, Geneva 2011.
- Grzymała-Kazłowska A., Łodziński S., *Problemy integracji imigrantów. Koncepcje, Badania, Polityki*, Wydawnictwo UW, Warszawa 2008.
- Grzymała-Kazłowska A., Łodziński S., *Wstęp: od migracji do integracji*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2011, Nr 2.
- Jurkowicz B., *Polityka Unii Europejskiej wobec migrantów*, „FAE Policy Paper” 2015, nr 19/2015.
- Kaelble H., *Społeczna historia Europy. Od 1945 do współczesności*, PWN, Warszawa 2010.
- Konarzewska A., *Migracyjne problemy Unii Europejskiej*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2007, nr 3-4.
- Kowalski M., *Pomiędzy uznaniowością a zobowiązaniem: podstawy prawnomiędzynarodowej ochrony uchodźców*, „POLITEJA” 2006, nr 5.
- Kubicki P., Pawlak M., Mica A., Horolets A., *Wyjście z cienia: Polityka uchodźcza w sytuacji kryzysu*, „Polityka Społeczna” 2017, nr 9.
- Latoszek E., *Integracja europejska. Mechanizmy i wyzwania*, Książka i Wiedza, Warszawa 2007.
- Lelieveldt H., Princen S., *The Politics of the European Union*, Cambridge University Press 2011.
- Long K., *When refugees stopped being migrants: Movement, labour and humanitarian protection*, „Migration Studies” 2013, vol.1 no. 1.
- Łodziński S., Grzymała-Kazłowska A., *Koncepcje, badania i praktyki integracji imigrantów. Doświadczenia polskie w europejskim kontekście*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny” 2011, Nr 2.
- Majone G., *Public policymaking and its analysis at National and European Levels*, Studia z Polityki Publicznej 2015 6(2).
- Modood T., *Multikulturalizm*, Wydawnictwo Nauka i Innowacje, Poznań 2014.

¹³² Bez aktów prawnych i netografii.



- Neumayer E., *Bogus Refugees? The Determinants of Asylum Migration to Western Europe*, „International Studie Quarterly” 2005, no. 49, s. 405.
- Oczekiwania pod adresem polskich polityków w związku z kryzysem migracyjnym w UE, Komunikat z Badań nr 65/2017, CBOS 2017.
- Osiński J., *Wstęp*, [w:] *Współczesne państwo jako podmiot polityki publicznej*, red. J. Osiński, Oficyna Wydawnicza Szkoły Głównej Handlowej w Warszawie, Warszawa 2014.
- Polacy wobec problemu uchodźstwa, Komunikat z Badań nr 81/2015, CBOS 2015.
- Potyrała A., *Współczesne uchodźstwo*, Wyższa Szkoła Nauk Humanistycznych i Dziennikarstwa w Poznaniu, Poznań 2005.
- Schaeffer P., *Refugees: On the Economics of Political Migration*, „International Migration” 2010, vol. 48(1).
- Situation Overview: European Migration Crisis, Western Balkans. December 2015*, REACH Research Centre, Geneva.
- Stosunek do przyjmowania uchodźców, Komunikat z Badań nr 163/2017, CBOS 2017.
- Tirkides Y., *Europe's Demographic Challenge and Immigration*, [w:] *The Contribution of 16 European Think Tanks to the Polish, Danish, and Cypriot Trio Presidency of the European Union*, red. E. Fabry, Notre Europe, 2011.
- Weinar A., *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców: 1990-2003*, Scholar, Warszawa 2006.
- Wierzbicki B., *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, PWN, Warszawa 1993.
- Wildavsky A. B., *Speaking truth to power : the art and craft of policy analysis*, Little Brown Boston 1979.
- Woźnicki J., *Nowa dyscyplina- „nauki o polityce publicznej” usytuowana w dziedzinie nauk społecznych*, „NAUKA” 2012 (1).
- Wspólny Europejski System Azylowy (WESA) wg stanu na 01.07.2013*, Materiały OIDE, Ośrodek Informacji i Dokumentacji Europejskiej. Biblioteka Sejmowa.
- Zybała A., *Państwo i społeczeństwo w działaniu. Polityki publiczne wobec potrzeb modernizacji państwa i społeczeństwa*, Difin, Warszawa 2013.
- Zybała A., *Polityka publiczna wobec teorii i jej praktyki w Polsce*, „Wrocławskie Studia Politologiczne” 2015, nr 18.





www.europeanreform.org
Follow us @europeanreform

