

Anna Paterek

W OBLICZU WYZWAŃ - KSZTAŁTOWANIE NOWEJ AGENDY W POLITYCE IMIGRACYJNEJ I AZYLOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Europejska polityka migracyjna należy do kompleksowych i dynamicznie rozwijających się obszarów współpracy państw członkowskich. Jednocześnie towarzyszącą jej – zarówno polityczną, jak i naukową debatę – wyznaczają spolaryzowane kontrowersje¹. Unia Europejska wciąż ma do odegrania istotną rolę w obszarze zarządzania międzynarodową migracją, niemniej zmieniające się uwarunkowania wymagają dostosowywania unijnych strategii dla sprostania przyszłym wyzwaniom. Konieczność wypracowania strategicznych, długofalowych koncepcji w zakresie migracji determinują nowo powstające globalne potrzeby demograficzne, polityczne i gospodarcze, które wpływają na zmianę pozycji Europy w środowisku międzynarodowym. Konsekwencje Arabskiej Wiosny, globalny kryzys gospodarczy, wzrastająca presja migracji na zewnętrznych granicach UE, a także rosnący eurosceptycyzm stawiają przed unijną zdolnością zarządzania polityką imigracyjną i azyłową istotne wyzwania. Ponadto sukces prawicowych i lewicowych populistów w 2014 r. w wyborach do Parlamentu Europejskiego w niektórych państwach członkowskich, przenosi punkt ciężkości debaty wewnątrz krajowej na kwestie ograniczenia migracji, wzmocnienia kontroli granicznych, ograniczenia kompetencji UE bądź całkowitego wyjścia z jej struktur. Tym samym narodowe intere-

¹ Por. m.in. *Grenzenloses Europa. Europas Grenzen. Migration, Flucht, Asyl*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2013, nr 47.

sy zyskują przewagę nad ideą wspólnotową i europejską współpracą. Co więcej, w świetle orzeczeń Europejskiego Trybunału Praw Człowieka², a także Trybunału Sprawiedliwości UE³ z 2011 r., dotyczących transferów w ramach procedury duńskijskiej, wypracowanie bardziej spójnej polityki azylowej państw członkowskich nabiera jeszcze większego znaczenia⁴.

W tych uwarunkowaniach z jednej strony powróciło pytanie o solidarność w europejskiej polityce migracyjnej w kontekście sprawiedliwego podziału odpowiedzialności pomiędzy państwami członkowskimi, z drugiej strony pojawiły się dążenia do jej renacjonalizacji, czego przykładem jest wezwanie w konkluzjach Rady Europejskiej z 23/24 czerwca 2011 r. do zastosowania klauzuli ochronnej, umożliwiającej „wyjątkowe ponowne wprowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych”⁵. Celem artykułu jest zatem zarysowanie z uwagi na kompleksowość problematyki wybranych aspektów nowej unijnej agendy w obszarze wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w zakresie polityki migracyjnej, kształtowanej w uwarunkowaniach kryzysu finansowego w odpowiedzi na globalne wyzwania. Teza opiera się na przeświadczeniu, że niezależnie od obecnego kryzysu, UE będzie musiała stawić czoła narastającym wyzwaniom demograficznym i wybrać jedną z dwóch możliwości. Jedną jest zamknięcie się przed presją migracyjną i akceptacja jego konsekwencji: stopniowego zanikania Europy w dynamicznie rozwijającym się środowisku międzynarodowym. Drugą: otwarcie się na napływających migrantów i tym samym stworzenie jej szans na rozwój.

Wyzwania związane z kształtowaniem wspólnej polityki azylowej i migracyjnej w UE

Obecną sytuację azylową i migracyjną w państwach członkowskich determinują przedstawione poniżej procesy i wyzwania.

Globalne tendencje demograficzne: aktualna liczba ludności wynosi ok. 7 mld, w porównaniu z 2 mld w 1927 r. i 6 mld w 1999 r. Szacuje się, że w roku 2030 światowa populacja osiągnie 8,3 mld, w 2050 9,3 mld, a 10,1 mld w roku 2100. W wielu państwach wartości szczytowe osiągnięte zostaną wcześniej – w Europie w 2020 r., w Chinach w 2030 r., a w Indiach w 2060 r. W 2050 r. Afryka i Azja będą stanowiły 80% światowej populacji, Europa 8%, co oznacza

² M.S.S. przeciwko Belgii i Grecji, sprawa nr 30696/09, z 21 stycznia 2011 r.

³ C-411/10 i C-493/10, zob.: www.hfhrpol.waw.pl/uchodzcy/dobre-wyroki/orzeczenie-trybunalu-sprawiedliwosci-w-sprawie-rozporzadzenia-dublin-ii [10.05.2014].

⁴ Stwierdzono w nich naruszenie praw podstawowych osób ubiegających się o azyl, ze względu na niewydolność postępowania azylowego oraz utrzymujące się zróżnicowane podejście i procedury azylowe w poszczególnych krajach członkowskich (*ibidem*). Zob. szerzej: A. Foryś, *Pomoc prawna dla osób ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w prawie międzynarodowym i europejskim oraz w wybranych krajach Europy*, www.isp.org.pl/programy,program-migracji-i-polityki-rozwojowej,projekty,prawnicy-na-rzecz-uchodzcow-v,827.html, s. 4–8 [10.05.2014].

⁵ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/123087.pdf, s. 8 [10.05.2014].

jej spadek w porównaniu z 22% w 1950 r. Kolejnym wyzwaniem jest starzenie się społeczeństw państw rozwiniętych. W 1950 r. na osobę w podeszłym wieku pracowało 11 osób, w 2010 r. było ich 8, a w 2040 r. – 4. Procesy te mają negatywny wpływ na zwiększenie się wydatków publicznych na służbę zdrowia i emerytury, podatki, a tym samym oddziałują na poczucie międzypokoleniowej solidarności. Z kolei nasilająca się presja migracyjna, szczególnie z Afryki może potencjalnie odegrać pozytywną rolę w „odmłodzeniu” starzejącego się społeczeństwa krajów UE i odwróceniu tej tendencji. Międzynarodowe migracje wzrosły z 156 mln osób w 1990 r. do 214 mln w 2010 r. i 232 mln w 2013 r., co stanowi 3,2% światowej populacji. W 2010 r. 60% międzynarodowych migrantów trafiło do bardziej rozwiniętych regionów, jak Europa i Ameryka Północna. Jednocześnie zwraca się uwagę na zmieniający się charakter migracji. W przeszłości wybór państwa docelowego wiązał się zarówno z uwarunkowaniami historycznymi, jak i kulturą i geograficzną bliskością. Obecnie wybory migracyjne determinują nowe stosunki gospodarcze i partnerstwa strategiczne, o czym świadczy m.in. rosnąca migracja pomiędzy Afryką i Azją. Szacuje się, że jeśli migracja utrzyma się na poziomie z lat 2000–2010, do bardziej rozwiniętych regionów trafi pomiędzy rokiem 2010 a 2050 96 mln migrantów (2,4 mln rocznie). W przypadku braku migracji populacja bardziej rozwiniętych regionów zmniejszy się o 10% w 2050 r., natomiast w mniej rozwiniętych będzie to wartość o 2% większa. Taki scenariusz oznaczałby większy niż oczekiwano współczynnik starzenia się społeczeństw w państwach wysoko rozwiniętych. Jednym z możliwych scenariuszy, jaki bierze się pod uwagę, jest spadek atrakcyjności Europy jako regionu przyjmującego. Jego przyczyny będą wynikać z ekonomicznej niepewności, zaostrzonych kontroli migracyjnych i zmniejszającej się migracji, a także wzrostu atrakcyjności gospodarek wschodzących jako miejsca przeznaczenia migrantów⁶.

Co więcej, według prognoz siła robocza państw członkowskich UE zmniejszy się, stwarzając wyzwanie dla unijnej produkcji i wzrostu gospodarczego. Bez napływu imigrantów pomiędzy rokiem 2010 a 2030, Unia straci 33 mln osób w wieku produkcyjnym (–11%) w porównaniu ze wzrostem o 1,350 mln (+34%) na poziomie światowym⁷. Tendencje te wzmocni radykalny wzrost współczynnika starzenia się społeczeństwa (65+/20–65), który w scenariuszu bez migracji zwiększy się z 28% w 2010 r. do 44% w 2030 r. Będzie to miało konsekwencje w naruszeniu podstaw systemu państwa opiekuńczego oraz poczucia międzypokoleniowej solidarności. Proces starzejącego się potencjału nabywania i posiadania umiejętności będzie prowadził do przesunięcia aktywności z ludzi młodych na

⁶ *European Report of Development 2013*, www.erd-report.eu/erd/report_2012/documents/FullReportEN.pdf, s. 80–86 [05.01.2014].

⁷ *Suggestions from the Migration Policy Centre for a Post-Stockholm Agenda on Mobility and Migration*, Migration Policy Centre, Florence, 13th January 2014, www.ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-is-new/public-consultation/2013/pdf/0027/organisations/migrationpolicycentre_en.pdf, s. 2–3 [10.05.2014].

osoby starsze. W przypadku braku napływu migrantów w okresie 2010–2030 liczba ludności w wieku 20–30 lat zmniejszy się o 25%, a w wieku 60–70 lat wzrośnie o 29%. Ponadto proces „starzenia się umiejętności” będzie wzmocniany przesunięciem wieku emerytalnego w państwach członkowskich w odpowiedzi na problem starzenia się społeczeństwa⁸.

W 2013 r. 4% (20,4 mln) ogólnej liczby ludności UE (503 mln) stanowili obywatele państw trzecich. Spośród 2,1 mln pierwszych pozwoleń pobytowych wydanych w 2012 r., 32% z nich wynikało z integracji rodzin, 23% w celach zarobkowych, 22% w celu podjęcia studiów, 23% z innych powodów (m.in. przyznania międzynarodowej ochrony). Najwięcej pozwoleń otrzymali obywatele Stanów Zjednoczonych (200 tys., 9,5% całkowitej liczby obywateli państw trzecich w UE), następnie Ukrainy, Chin i Indii (około 7,5% w łącznej liczbie zezwoleń w UE, odpowiednio 163 tys., 161 tys., 157 tys.). Znaczną część kart pobytu (od 2,5% do 5% w ogólnej liczbie w UE) otrzymali obywatele Maroka (102 tys.), Rosji (66 tys.), Filipin (62 tys.), Turcji (59 tys.) i Brazylii (51 tys.).

Po latach spadku zauważalna jest odwracająca się tendencja w liczbie składanych wniosków o azyl. Ich suma w 2013 r. wzrosła o 100 tys. w porównaniu z rokiem 2012 i wyniosła 434 160. Największą grupę osób ubiegających o azyl stanowili uchodźcy z Syrii (50 470, czyli 12% ogółu aplikujących o azyl). Kolejne kraje pochodzenia to Rosja, Afganistan, Serbia, Pakistan i Kosowo. Spośród osób wnioskujących ochronę w pierwszej instancji otrzymało 112 730, co stanowiło 35% wszystkich decyzji wydanych w pierwszej instancji⁹. Zdecydowana większość spośród 2,3 mln uchodźców z Syrii od czasu wybuchu konfliktu w 2011 r. znalazła schronienie w Libanie, Turcji, Jordanii, Iraku i Egipcie, przy czym 82 730 wystąpiło o azyl w UE.

Mimo trudności z precyzyjnym określeniem skali nielegalnej imigracji, stanowi ona w dalszym ciągu zasadniczy element zjawiska migracji w Unii Europejskiej. W 2013 r. odmowę wjazdu do UE otrzymało 317 840 osób, co oznacza nieznaczny wzrost, o 0,6% w stosunku do 2012 r., przy czym w zdecydowanej większości (61%) dotyczyło to wjazdu do Hiszpanii. Zmniejszyła się liczba zatrzymań wśród imigrantów – w 2013 r. wyniosła ona 386 230 osób (w porównaniu z 433 665 w 2012 r.). W 2013 r. państwa członkowskie odesłały do państw trzecich ok. 166 470 osób. Źródłem informacji o sytuacji na granicach zewnętrznych Unii dla decydentów politycznych państw członkowskich są przede wszystkim kwartalne sprawozdania Frontexu: w 2013 r. (styczeń–wrzesień) na nielegalnym przekraczaniu granic zatrzymano 77 140 osób, przy czym od lipca odnotowano ich znaczny wzrost na wybrzeżu włoskim, spowodowany zaostrzeniem się konfliktu w Syrii¹⁰.

⁸ *Ibidem*, s. 3.

⁹ *Piąte sprawozdanie roczne na temat imigracji i azylu (za 2013 r.)*, COM(2014) 288 final, Brussels, 22.05.2014, s. 3–4.

¹⁰ *Ibidem*, s. 4–5.

Nielegalna migracja pociąga za sobą wyzwania związane z kryzysami humanitarnymi, funkcjonowaniem szarej strefy i nielegalnego zatrudniania obywateli państwa trzecich w krajach UE. Podstawowym zarzutem w tym obszarze jest brak spójności pomiędzy unijną polityką migracyjną i zatrudnienia, większa koncentracja na zwalczaniu nielegalnej migracji niż nielegalnego zatrudnienia¹¹.

Dostęp do europejskiego systemu azylowego: UE podzieliła swoich sąsiadów na „bezpieczne państwa trzecie”, czyli te, w których gwarantowana jest ochrona uchodźców oraz „bezpieczne kraje pochodzenia azylanta respektujące prawa obywatelskie”. Do tych krajów kierowani są uchodźcy ubiegający się o azyl w UE. Konsekwencją takiego podejścia są nielegalne próby przedostania się uchodźców na teren państw członkowskich, co stwarza problemy humanitarne i utrudnia skuteczne zmniejszenie skali nielegalnej migracji. Jednocześnie postawa państw członkowskich osłabia autorytet UE w kwestii domagania się od innych państw wyższych standardów ochrony uchodźców, bądź przyjęcia uchodźcy pod swoją opiekę.

Rozwojowe implikacje migracji: w ubiegłym dziesięcioleciu kraje rozwijające w coraz większym zakresie były włączane w unijną politykę migracyjną, jednakże bez uwzględniania zarówno konsekwencji migracji, jak i interesów rozwijających się krajów pochodzenia. Postulat cyrkulacji migracji, czyli wielokrotnych, ograniczonych czasowo pobytów, przeciwdziałanie „drenażu mózgow” i ułatwienie powrotu migrantów do krajów ojczystych należą do zadań wymagających wspólnego działania UE i krajów pochodzenia. W 2005 r. UE przyjęła „kompleksowe podejście” włączające kwestie rozwojowe do polityki migracyjnej. Zostało ono rozwinięte w przyjętych przez KE w 2011 r. „Globalnym podejściu do kwestii migracji i mobilności” oraz „Agendzie na rzecz zmian w zakresie polityki rozwojowej”, a także w 2013 r. w komunikacie KE „Maksymalizacja wpływu migracji na rozwój”, które zostały omówione w dalszej części artykułu.

Atrakcyjność państw UE dla migrantów zarobkowych: kryzys finansowy i gospodarczy wpłynął na ograniczoną gotowość państw członkowskich do wypracowywania nowych koncepcji pozyskiwania siły roboczej. Mając na uwadze średnio- i długofalowe zapotrzebowanie na pracowników z państw trzecich, UE powinna podjąć działania regulacyjne tworzące klimat sprzyjający migracji zarobkowej.

Wspólne ramy regulacyjne, tworzące politykę integracyjną: integracja imigrantów nadal jest niemałym wyzwaniem, z którym borykają się państwa przeznaczenia. Mając na uwadze również zróżnicowane podejście i instrumentarium integracyjne w poszczególnych państwach członkowskich, KE dąży do wypracowania wspólnych celów i priorytetów, obowiązujących kraje członkowskie, co pozwoli również na bardziej skuteczne wykorzystanie wspólnotowych instrumentów finansowych.

Od 2008 r. wraz z pogłębianiem się kryzysu strefy euro obserwuje się wzrost stopy bezrobocia w państwach członkowskich oraz spadek poziomu migracji. Imigranci są najbardziej dotkniętą pod względem bezrobocia grupą społeczną (sta-

¹¹ *Suggestions from the Migration Policy...*, s. 5.

nowią 21,2% ogólnej liczby bezrobotnych, podczas gdy obywatele UE – 9,6%). Bardzo wysoki jest również stopień zagrożenia wykluczeniem społecznym i ubóstwem: pod koniec 2012 r. dotyczyło ono 46,7% populacji migracyjnej. Podczas gdy wzrasta mobilność wewnątrzunijna, imigranci spoza Europy postrzegani są często jako konkurencja dla własnych obywateli. Negatywnym zjawiskiem jest również nasilający się protekcyjizm i nastroje ksenofobiczne w społeczeństwach państw członkowskich.

Założenia i priorytety unijnej polityki w obszarze migracji

Harmonizacja polityk regulujących dostęp obywateli państw trzecich jest konsekwencją rozwoju rynku wewnętrznego UE. Już w Białej Księdze z 1985 r. w sprawie realizacji jednolitego rynku wewnętrznego Komisja Europejska zwróciła uwagę na potrzebę koordynacji polityki azylowej i wizowej państw członkowskich z uwagi na odejście od kontroli na granicach wewnętrznych Wspólnot¹². Traktat z Lizbony zamykał pewien etap ewolucji współpracy w zakresie migracji, zapoczątkowanej międzyrządowymi porozumieniami (Schengen i Dublin), obejmujący początkowo politykę wizową (Traktat z Maastricht), następnie azylową i prawo imigracyjne (Traktat z Amsterdamu) w ramach wspólnej przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. W myśl traktatu lizbońskiego, UE nadal będzie rozwijać wspólną politykę w zakresie azylu oraz ochrony uzupełniającej (art. 63), zgodnie z postanowieniami Konwencji genewskiej. Nielegalne migracje są szczególnym problemem dla państw posiadających zewnętrzną granicę UE, dlatego też w art. 63 zawarto zapis o zasadzie wzajemnej solidarności w zakresie przeciwdziałania negatywnym skutkom migracji, w przypadku wzmożonego napływu obywateli państw trzecich do jednego lub kilku państw członkowskich, z którym nie będą one mogły sobie same poradzić. Za cel wspólnej polityki migracyjnej uznano skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi, sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich, przebywających legalnie w państwach członkowskich, zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi, a także wzmocnienie ich zwalczanie. Traktat z Lizbony nie ingeruje w kompetencje krajów członkowskich dotyczące regulowania wielkości napływu obywateli państw trzecich na ich terytorium w celach zarobkowych. Wprowadza natomiast głosowanie większością kwalifikowaną przy podejmowaniu decyzji w zakresie polityki migracyjnej.

W listopadzie 2011 r. Komisja Europejska przedstawiła komunikat „Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności” GPMM (*Global Approach to Migration, GAM*)¹³. Był on reakcją na wyzwania, które przerosły zdolności ab-

¹² www.europa.eu/documents/comm/white_papers/pdf/com1985_0310_f_en.pdf [10.05.2014].

¹³ *Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów*, COM (2011) 743, wersja ostateczna, www.polskawue.gov.pl/files/polska_w_ue/Polska_a_polityki_UE/PWBis/Komunikat_KE_Globalne_podejscie_do_kwestii_migracji_i_mobilnosci.pdf [10.05.2014].

sorpcyjne państw członkowskich regionu śródziemnomorskiego w obliczu konsekwencji Arabskiej Wiosny. Nowe podejście obejmuje cztery priorytetowe obszary: zarządzanie migracją i mobilnością, wsparcie walki z nielegalną imigracją, ochronę międzynarodową i politykę azylową oraz optymalizację wpływu migracji i mobilności na rozwój¹⁴. GPMM kładzie nacisk na zewnętrzny wymiar polityki migracyjnej UE, współpracę z państwami trzecimi, w tym szczególnie rozwój partnerstw na rzecz mobilności w bliskim sąsiedztwie UE, a także ukierunkowany dialog w obszarze migracji z innymi regionami (m.in. w ramach wspólnej strategii UE–Afryka, istniejących procesów subregionalnych, jak proces z Rabatu, praski czy budapeszteński, czy dialogu UE-AKP)¹⁵.

Partnerstwa na rzecz mobilności obejmują łączenie umów o readmisji z umowami o ułatwieniach wizowych. Wzmocnieniu ram regulujących politykę azylową i zdolności w zakresie ochrony w krajach partnerskich służyć mają regionalne programy ochrony (np. obejmujący Egipt, Tunezję i Libię), utrudniające jednocześnie dostęp uchodźców do państw członkowskich UE. GPMM zapowiada również działania na rzecz organizacji i ułatwiania legalnej migracji oraz mobilności. Wyrazem tej polityki jest m.in. dyrektywa w sprawie niebieskiej karty UE, mająca służyć zwiększeniu napływu wysoko wykwalifikowanej siły roboczej.

Mając na uwadze wpływ migracji i mobilności na rozwój, nowe podejście kładzie nacisk na wypracowywanie wspólnych rozwiązań w ramach partnerstw z państwami trzecimi oraz wsparcie na rzecz budowania ich zdolności, które pozwolą na przeciwdziałanie takim zjawiskom jak drenaż mózgow, koszty społeczne migracji, uzależnienie od zagranicznych rynków pracy. Ponadto włączenie kwestii migracji do koncepcji rozwoju wymaga jej uwzględnienia przy realizacji polityk sektorowych, przede wszystkim rolnictwa, opieki zdrowotnej, edukacji. Wynika to z podstawowego założenia o wpływie migracji na rozwój państw trzecich, reagowaniu na zmieniające się potrzeby krajów partnerskich, a także w coraz większym stopniu uświadamianą koniecznością promowania „zarządzania migracją z perspektywy rozwoju na wszelkich poziomach”¹⁶.

¹⁴ A. Weinar, *EU Cooperation Challenges in External Migration Policy*, Research Report Background paper EU-US Immigration Systems, February 2011, www.eui.eu/Projects/TransatlanticProject/Documents/BackgroundPapers/EUCooperationChallengesExternalMigrationPolicy.pdf [15.05.2014].

¹⁵ Kraje południowego regionu Morza Śródziemnego (Maroko, Algieria, Tunezja, Libia i Egipt) oraz Partnerstwa Wschodniego (Ukraina, Białoruś, Mołdawia, Gruzja, Armenia i Azerbejdżan). Proces z Rabatu – program regionalny obejmuje UE i 27 państw Afryki Zachodniej, Północnej i Środkowej. Proces praski – UE i 19 państw na wschodzie (Bałkany Zachodnie, Europa Wschodnia, Rosja, Azja Środkowa, Południowy Kaukaz i Turcja). UE-AKP – forum konsultacyjne skupiające 50 państw i 10 organizacji międzynarodowych, w tym Chiny, Bangladesz, Pakistan, Afganistan, Iran, Irak, Syria, Turcja, kraje Azji Środkowej. *Globalne podejście...*, s. 8–13.

¹⁶ *Ibidem*, s. 21–22.

W perspektywie spotkania na wysokim szczeblu w ramach dialogu ONZ, poświęconemu postmilenijnej agendzie w obszarze migracji i rozwoju, które odbyło się 3–4 października 2013 r., KE opublikowała w maju 2013 r. komunikat zatytułowany „Maksymalizacja wpływu migracji na rozwój”¹⁷. Powiązanie kwestii migracji i rozwoju włączone zostało zarówno do czterech priorytetowych obszarów omówionego wyżej globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności, tworzącego nadrzędne ramy polityki migracyjnej UE, jak i założeń Agendy na rzecz zmian, unijnej strategii w dziedzinie rozwoju z 2011 r. KE podkreśliła, że „punkt widzenia migrantów jest zasadniczym elementem unijnego GPMM, a lepsza ochrona przysługujących im praw człowieka to priorytet wszelkich działań UE w dziedzinie migracji i rozwoju”¹⁸. Do najważniejszych aspektów wspólnego stanowiska UE i jej państw członkowskich na rzecz zacieśniania współpracy zaliczono m.in.:

- potrzebę szerszego spojrzenia na związek pomiędzy migracją a rozwojem, uwzględniającego m.in. zjawisko migracji w krajach rozwijających się, stymulującą rolę mobilności w procesach rozwojowych, przymusową migrację, wpływ zmian klimatu i degradacji środowiska naturalnego na migrację i mobilność, szanse i zarazem wyzwania jakie pociąga za sobą migracja dla rozwoju¹⁹;
- poszanowanie praw imigrantów i uchodźców m.in. poprzez zwalczanie rasizmu, ksenofobii i dyskryminacji migrantów, promowanie polityki integracyjnej, propagowanie wysokich standardów ochrony praw człowieka w unijnej zewnętrznej polityce migracyjnej;
- działania na rzecz legalnej i bezpiecznej migracji, m.in. uruchomienie w 2011 r. portalu UE poświęconego imigracji, zamiar stworzenia centrów zasobów w zakresie migracji i mobilności w krajach partnerskich; wsparcie krajów rozwijających się w osiągnięciu zdolności w zakresie zarządzania migracją zorganizowaną, legalną i bezpieczną, zwalczanie handlu ludźmi;
- zacieśnianie partnerstwa i współpracy w dziedzinie migracji międzynarodowej, włączenie kwestii migracji do polityki na rzecz rozwoju – regionalne i dwustronne fora dialogu, rozwijanie partnerstwa na rzecz mobilności i wspólnych programów w obszarze migracji i mobilności, powiązanie zawierania umów o ułatwieniach wizowych wraz z umowami o readmisji;
- włączenie kwestii emigracji i imigracji do strategii rozwoju jako pierwszy krok do maksymalizacji potencjału rozwojowego migracji i mobilności; przełożenie wiedzy na wytyczne operacyjne, wykorzystanie profili migracyjnych przy programowaniu działań w dziedzinie rozwoju pozwalające na opracowanie porównywalnych danych i sformułowanie wytycznych w ob-

¹⁷ www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282013%290292/_com_com%282013%290292_pl.pdf [15.05.2014].

¹⁸ *Ibidem*, s. 2.

¹⁹ *Ibidem*, s. 3–4.

szarze polityki w zakresie migracji. Kluczowe znaczenie spójności polityki na rzecz rozwoju w dziedzinie migracji, jej realizowanie na wszystkich istotnych szczeblach, wzrost znaczenia władz lokalnych w tym zakresie;

- Komisja zapowiedziała w kontekście unijnej polityki rozwoju rozszerzenie działań w obszarze migracji o przepływy emigrantów pomiędzy krajami Południa, promowanie spójności pomiędzy krajową polityką zatrudnienia a aktywną migracją pracowników, by zwiększyć korzyści i zmniejszyć koszty z migracji i mobilności w krajach rozwijających się; podjęcie działań dla pełnego włączenia przymusowej migracji do kwestii związku między migracją a rozwojem, zapewnienie włączenia uchodźców do długoterminowego planowania w dziedzinie rozwoju, badania związków między mobilnością a rozwojem, zmianami klimatu, degradacją środowiska i migracją; włączanie problematyki migracji do strategii rozwoju, ukierunkowane podejście na migrantów, sprawne zarządzanie migracją i zacieśnianie współpracy w krajach rozwijających się i między nimi²⁰.

Reasumując, KE wezwała

[...] wszystkie agencje i organizacje międzynarodowe działające w dziedzinie migracji i rozwoju do przyjęcia bardziej spójnego, wszechstronnego i skoordynowanego podejścia na skalę światową. Jest to niezbędne w celu umożliwienia społeczności międzynarodowej wykorzystania szans związanych z migracją międzynarodową oraz stawienia czoła wyzwaniom w tej dziedzinie. W dzisiejszym zglobalizowanym świecie wszystkie kraje stoją przed podobnymi wyzwaniami, również w odniesieniu do migracji i rozwoju. Kraje te podejść jednak do tej sytuacji w różny sposób ze względu na swoje różne priorytety, wielkość oraz charakterystykę demograficzną i ekonomiczną. Niezbędna jest zatem międzynarodowa współpraca, aby osoby przemieszczające się w poszukiwaniu lepszego życia mogły w pełni korzystać ze swoich praw w bezpiecznych warunkach [...]. Do czynników napędzających mobilność w przyszłości należeć będą m.in. przenoszenie się ośrodków światowego bogactwa, regionalna i światowa integracja gospodarcza, a także degradacja środowiska naturalnego w wyniku zmian klimatu. Aby zatem podejście do kwestii rozwoju odpowiadało potrzebom XXI w., musi ono w pełni uwzględniać rolę migracji i mobilności jako czynników wspomagających rozwój, a także uznawać kluczowe znaczenie efektywnego zarządzania migracją w zmniejszaniu jej ewentualnego ujemnego wpływu²¹.

Fala emigracji ostatnich lat ożywiła problem solidarności w europejskiej polityce migracyjnej, rozumianej jako sprawiedliwy podział odpowiedzialności związany z jej wdrażaniem. W konkluzjach Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych z 8 marca 2012 r. zaproponowano szereg instrumentów, mających wzmocnić ducha solidarności z państwami członkowskimi, których systemy azylowe są szczególnie obciążone. Podkreślono m.in. potrzebę ściślejszej współpracy oraz koordynacji systemów migracyjnych państw członkowskich, a także opracowania mechanizmu wczesnego ostrzegania, gotowości i zarządzania kryzysowego przy współpracy i koordynacji Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) i Fronteksu. Zapowiedziano zwiększenie środków

²⁰ *Ibidem*, s. 12–15.

²¹ *Ibidem*, s. 15–16.

w ramach nowego Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, by tym samym zagwarantować solidarność finansową, która pozwoli na właściwe reagowanie w sytuacjach kryzysowych; programy przesiedleń (relokacji wewnątrzunijnej) w celu odciążenia krajów docelowych i tranzytowych, a także wspólne rozpatrywanie wniosków o azyl²².

Polityczne ramy dla wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej UE wyznacza przyjęty w 2009 r. Program sztokholmski²³. Określa on cztery priorytetowe obszary współpracy w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych na lata 2010–2014 (ochrona praw podstawowych, ustanowienie europejskiej przestrzeni sądowej, strategia bezpieczeństwa wewnętrznego, granice zewnętrzne, migracja i azyl). Program ustanawia bardziej sprawne mechanizmy zarządzania migracją, adekwatnej do gospodarczych i demograficznych potrzeb państw członkowskich, zakłada kształtowanie polityki azylowej w myśl założeń Europejskiego paktu o migracji i azylu z 2008 r.²⁴ w kierunku stworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego, jak również wzmocnienie instrumentów ochrony granic zewnętrznych w celu ograniczenia nielegalnej imigracji. Program podkreśla również zewnętrzny wymiar europejskiej polityki spraw wewnętrznych, w tym głównie wysiłki na rzecz budowy oraz wzmocnienia dialogu i partnerstwa z państwami trzecimi, ukierunkowanych przede wszystkim na kontrolowanie nielegalnej imigracji przez zapewnienie, że nielegalni imigranci powrócą do krajów pochodzenia lub do krajów tranzytu.

Realizacja unijnej polityki migracyjnej w świetle piątego rocznego sprawozdania Komisji Europejskiej na temat imigracji i azylu za rok 2013²⁵

W opublikowanym w maju 2014 r. komunikacie na temat sytuacji imigracyjnej i azylowej w 2013 r., Komisja zwraca uwagę na wzmagające się czynniki warunkujące podjęcie na poziomie wspólnotowym działań wspierających państwa członkowskie w reagowaniu na presję migracyjną, kładąc nacisk na pełne poszanowanie praw podstawowych migrantów. Znacznemu wzrostowi wniosków o azyl w porównaniu z poprzednimi latami towarzyszy powiększająca się liczba osób nielegalnie przekraczających zewnętrzną granicę UE. Tragiczne konsekwencje zatonięcia u wybrzeży wyspy Lampedusa w październiku 2013 r. łodzi z ok. 500 migrantami na pokładzie²⁶, stanowiło kolejną przesłankę do podjęcia zdecydowanych działań na poziomie wspólnotowym. Szacuje się, że w 2013 r. drogą morską do Europy

²² www.register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%207485%202012%20INIT [10.05.2014].

²³ *Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli* (2010/C 115/01), www.bip.ms.gov.pl/Data/Files/_public/bip/prawo_eu/ue2/program-sztokholmski.pdf [10.05.2014]; *Program sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, red. A. Gruszczak, Warszawa 2010, www.natolin.edu.pl/pdf/mat-rob/CEN_MatRob_16.pdf [10.05.2014].

²⁴ www.register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=PL&f=ST%2013440%202008%20INIT [10.05.2014].

²⁵ *Piąte sprawozdanie...*, s. 2.

²⁶ Śmierć poniosło ponad 360 osób.

przybyło ok. 40 tys. uchodźców, z czego co najmniej 600 poniosło śmierć u brzegów UE²⁷. By zapobiec takim tragediom powołana została specjalna Śródziemnomorska Grupa Zadaniowa (*Task Force Mittelmeer*, TFM). W przedstawionym w grudniu 2013 r. raporcie z prac grupy wskazano główne obszary działania, mające na celu zintegrowane podejście obejmujące cały region Morza Śródziemnego²⁸:

- 1) działania prowadzone we współpracy z państwami trzecimi, ukierunkowane na pomoc krajom pochodzenia i tranzytu oraz wzmocniony dialog w myśl globalnego podejścia do kwestii migracji i mobilności (m.in. partnerstwa na rzecz mobilności);
- 2) ustanowienie bądź wzmocnienie regionalnych programów ochrony (m.in. kraje Afryki Północnej i Rogu Afryki, Liban, Jordania, Irak), położenie nacisku na intensyfikację działań w dziedzinie przesiedleń i ochronie regionalnej, wzmocnienie legalnych dróg wjazdu na terytorium UE;
- 3) zwalczanie nielegalnego handlu, przemytu i przestępczości zorganizowanej poprzez m.in. opracowanie nowych inicjatyw we współpracy z państwami trzecimi, Fronteksem, Europolem, EASO i Interpolem, a także wykorzystanie instrumentów wspólnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa do celów przeciwdziałania aktywności grup przestępczych w państwach trzecich;
- 4) poprawa ochrony granic przede wszystkim poprzez wzmocnienie koordynacyjnych i operacyjnych zdolności Fronteksu do kontroli granic morskich, a także współpracy operacyjnej z EASO oraz Europejskim Systemem Ochrony Granic (EUROSUR)²⁹;
- 5) udzielanie państwom poddanym silnej presji migracyjnej pomocy operacyjnej i zagwarantowanie solidarności z nimi³⁰.

Wzmocnieniu finansowej solidarności państw członkowskich służy przede wszystkim zapewnienie finansowania UE w dziedzinie azylu, migracji i integracji w ramach perspektywy finansowej na lata 2014–2020. W marcu 2014 r. PE zatwierdził rozporządzenie powołujące dwa nowe instrumenty finansowe Fundusz Azylu, Migracji i Integracji oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego.

²⁷ *Piąte sprawozdanie...*, s. 2.

²⁸ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prac Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej*, COM (2013) 869 final, 04.12.2013, Brussels, www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282013%290869/_com_com%282013%290869_pl.pdf [20.05.2014].

²⁹ Do jego zadań należą m.in. wymiana informacji oraz danych wywiadowczych, ścisła współpraca instytucjonalna na poziomie krajowym i unijnym, stosowanie nowoczesnych technologii nadzoru, łączących dane z systemów zgłaszania statków i obrazów satelitarnych.

³⁰ *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prac Śródziemnomorskiej Grupy...*, s. 3–24.

Tabela 1. Uchodźcy i nielegalni imigranci na zewnętrznych granicach UE

	Państwo	Zarejestrowane osoby ubiegające się o azyl i uchodźcy	Nielegalni migranci
	Maroko	2922*	10 tys. z Afryki Subsaharyjskiej
Państwo trzecie/ UE	Tunezja	1775*	kilka tysięcy
	Libia	13 617*	1,5 mln (2008)
	Turcja	33 000* + 400 000 Syryjczyków	500 000 – 1 mln, z tego 10 tys. z Iranu, Afganistanu i Iraku
	Serbia	3100* + 66 370* uchodźcy z państw sąsiednich	18 000 (tylko zatrzymania na granicy, 2012)
	Ukraina	7889*	11 300 (tylko zatrzymania w kraju, 2008)
	Hiszpania	8300*	300 000–390 000 (2009)**
	Włochy	79 109*	651 000 (2008)**
	Malta	9015*	2000****
	Grecja	38 283*	350 000 (2011)**
	Cypr	6267*	15 000–20 000****
	Bułgaria	3558*	3000–4000**
	Węgry	4440*	10 000–50 000 (2007)**
	Słowacja	856*	15 000–20 000 (2007)**
	Polska	19001*	40 000–100000 (2011)
	Litwa, Łotwa, Estonia	1414*	10 000–38 000****
Finlandia	11 800*	8000–12000***	

* UNHCR

** www.irregular-migration.net

*** Fundamental Rights Agency

**** szacunki ekspertów

Źródło: D. Thränhardt, *Tendenzen der innereuropäischen Migration*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2013, nr 47, s. 27.

W reakcji na tragedię u brzegów Lampedusy w ramach środków nadzwyczajnych władze włoskie otrzymały szczególne wsparcie, mające zwiększyć ich zdolność do zarządzania przepływami migracyjnym na szlaku śródziemnomorskim. W tym celu dodatkowy budżet w wysokości 7,9 mln euro wyposażony został Frontex. Włoski system azylowy zasilony został nadzwyczajnym finansowaniem na łączną kwotę 23 mln euro: z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, Funduszu Granic Zewnętrznych i Funduszu Powrotów Imigrantów³¹.

W odpowiedzi na migracyjne wyzwania kryzysu syryjskiego w 2013 r. wsparcie z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców na kwotę 36,34 mln euro otrzymały Niemcy, Francja, Węgry, Malta, Holandia, Cypr, Bułgaria i Grecja. Wsparcie greckiego systemu azylowego w latach 2011–2013 obejmowało 97,88 mln euro w ramach Funduszu Powrotów Imigrantów, niemal 130 mln euro z Funduszu Granic Zewnętrznych i 23,97 mln euro z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców. W 2013 r. do dyspozycji Grecji postawiono łącznie 82,7 mln euro ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców, Funduszu Powrotów Imigrantów i Funduszu Granic Zewnętrznych. Z uwagi na niewydolność systemu azylowego w Grecji wdrażana jest reforma mająca na celu jego usprawnienie. Plan w tym zakresie przedstawiony w styczniu 2013 r. „stanowi obecnie punkt odniesienia na poziomie UE w dziedzinie reagowania na nadzwyczajne presje migracyjne i braki systemowe”³². Podobnie podejmowane są działania zmierzające do udoskonalenia cypryjskiego systemu azylowego, głównie rozbudowy ośrodków otwartych i poprawy warunków obywateli państw trzecich³³. Wsparcie Bułgarii w zarządzaniu migracją na granicy bułgarsko-tureckiej koncentruje się przede wszystkim na dwóch problematycznych obszarach: zdolności do przyjmowania i potencjale ośrodków recepcyjnych oraz zdolności do rozpatrzenia dużej liczby wniosków. W tym celu Bułgaria i EASO podpisały plan operacyjny obowiązujący do września 2014 r. (zakładający m.in. pomoc ekspercką oraz 5,65 mln euro ze środków Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców dla powiększenia i wzmocnienia zdolności recepcyjnej). Z kolei wsparciu bułgarskiej straży granicznej m.in. w identyfikowaniu i rejestrowaniu nowo przybyłych, poprawę możliwości kwatrowania, pokrycie kosztów międzynarodowego transportu migrantów służą środki przyznane z Funduszu Granic Zewnętrznych (2,4 mln euro)³⁴. Wprowadzenie dobrowolnego, stałego programu relokacji³⁵ jako kluczowego instrumentu realizacji

³¹ *Piąte sprawozdanie...*, s. 6.

³² *Ibidem*.

³³ *Ibidem*, s. 7.

³⁴ *Ibidem*.

³⁵ „Relokacja polega na przenoszeniu osób korzystających z ochrony międzynarodowej bądź ubiegających się o nią z jednego państwa członkowskiego do drugiego, przy czym to docelowe państwo członkowskie przejmuje odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku i środki integracyjne”. Komisja stworzyła możliwość współfinansowania tego typu działań w ramach istniejących funduszy, a także uruchomiła program pilotażowy dot. relokacji z Malty EUREMA, w ramach którego w okresie 2009–2011 przesiedlono 227 osób korzystających z ochrony międzynarodowej Malty do 6 innych państw członkowskich”; www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282011%290835/_com_com%282011%290835_pl.pdf, s. 8 [10.05.2014].

idei solidarności, w myśl opublikowanej przez KE w grudniu 2011 r. „Agendy UE na rzecz lepszego podziału odpowiedzialności i większego wzajemnego zaufania”, budzi w dalszym ciągu sprzeciw większości państw członkowskich. Wypracowaniu kompromisu w tej kwestii służy zorganizowane z inicjatywy KE forum z udziałem państw członkowskich, pierwsze tego rodzaju spotkanie miało miejsce 25 września 2013 r.

W 2013 r. podjęto dalsze inicjatywy związane z kształtowaniem wspólnego europejskiego systemu azylowego, zapowiedzianego już w konkluzjach Rady Europejskiej z Tampere w 1999 r. Ma on stworzyć podstawy dla wzajemnej solidarności państw członkowskich w reagowaniu na potrzeby humanitarne, jak i zagwarantować zachowanie zasady braku odrzucenia. Wspólny europejski system azylowy oparty jest na trzech komponentach: jednolitych zasadach regulujących odpowiedzialność danego państwa za rozpatrzenie wniosku o azyl; harmonizacji państwowych porządków prawnych w zakresie azylu w celu ich stopniowego uwspólnotowienia i regulacja podziału obciążeń pomiędzy państwami członkowskimi. Harmonizacja prawa azylowego ma przebiegać dwoma etapami: w pierwszym należy stworzyć obowiązujące wspólne standardy minimalne, co pozwoli w drugiej fazie na ukształtowanie unijnego obszaru o jednolitych procedurach i standardach postępowania azylowego. Program sztokholmski przewidywał zakończenie drugiego etapu i tym samym powstanie wspólnego europejskiego systemu azylowego do 2012 r. Ustanowiony w czerwcu 2010 r. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) miał wypełnić lukę w obszarze wciąż istniejących różnic w systemie prawnej ochrony uchodźców w państwach członkowskich. Do jego głównych zadań należy zatem koordynacja operacyjnej współpracy pomiędzy nimi, wspieranie harmonizacji decyzji na poziomie UE (m.in. poprzez tzw. podejście sieciowe, tworząc sieci ekspertów w celu wymiany informacji), oraz pomoc w podnoszeniu jakości procedur azylowych (głównie w zakresie dostępu do ochrony, przesłuchania, oceny dowodów, poszukiwania członków rodziny).

Wśród nowych instrumentów azylowych, których jednolite wdrażanie uznano za unijny priorytet w nadchodzących latach, wymienić należy przyjęte 26 czerwca 2013 r. przekształcone rozporządzenie dublińskie (Dublin III), rozporządzenie o Eurodac oraz przekształcenia dyrektywy w sprawie warunków przyjmowania i dyrektywy w sprawie procedur azylowych³⁶. Rozporządzenie dublińskie m.in. nakłada na państwo członkowskie, które skierowało wniosek o przyjęcie wnioskodawcy, obowiązek powiadomienia go o decyzji o przekazaniu jej do odpowiedzialnego państwa członkowskiego (przejęcie lub wtórne przejęcie), bądź o nierozpatrywaniu jej wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. W decyzji tej muszą zostać zawarte dostępne środki zaskarżenia. Państwa członkowskie mają również zadbać o to, by decyzja zawierała informacje na temat osób lub podmiotów, które

³⁶ Rozporządzenie UE nr 603/2013, Dz.U. L 180, 29.06.2013, s. 1; Dyrektywa 2013/33/UE, Dz.U. L 180, 29.06.2013, s. 96; Dyrektywa 2013/32/UE, Dz.U. L 180, 29.06.2013, s. 60.

mogą udzielić wnioskującej osobie pomocy prawnej³⁷. Konieczność modyfikacji systemu dublińskiego wiązała się z problemem przeforsowania presją migracyjną krajów granicznych i tranzytu, na który zwróciły uwagę orzeczenia Europejskiego Trybunału Praw Człowieka i Trybunału Sprawiedliwości z 2011 r., wskazując na „systematyczne braki” w procedurach azylowych i regułach dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową³⁸.

Istotą systemu Euradoc jest tworzenie bazy danych daktyloskopijnych, pomocnych w ustaleniu odpowiedzialności danego państwa członkowskiego za rozpatrywanie wniosków o ochronę międzynarodową. Kontrowersyjną kwestią w trakcie prac nad zmienionym rozporządzeniem był dostęp organów ścigania państw członkowskich³⁹ oraz Europolu do bazy Eurodac. Jego warunki w odniesieniu do wyznaczonych instytucji reguluje art. 20 zmienionego rozporządzenia. Możliwość przedłożenia wniosku o „przeszukanie na podstawie danych daktyloskopijnych” z systemem Eurodac może nastąpić wyłącznie w sytuacji wykorzystania krajowych baz daktyloskopijnych, a także systemów daktyloskopijnych wszystkich innych państw członkowskich oraz wizowego systemu informacyjnego. Dodatkowo muszą zostać spełnione łącznie trzy warunki: występowanie nadrzędnych względów bezpieczeństwa publicznego, dokonanie porównania jest „niezbędne w konkretnej sprawie i przyczyni się do zapobiegania, wykrywania lub ścigania wszelkich odnośnych przestępstw”. Od podobnych kryteriów uzależniono dostęp Europolu do systemu Eurodac. Może on przedkładać umotywowane wnioski o porównanie danych daktyloskopijnych w ramach swojego mandatu i dla realizacji swoich zadań, gdy wyczerpane zostały wszystkie inne możliwości dla ustalenia tożsamości osoby, której te dane dotyczą⁴⁰.

Nowa dyrektywa ustanawiająca wspólne normy dotyczące przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową, przyjęta 26 czerwca 2013 r., wprowadza m.in. obowiązek udzielenia informacji, zapewnienie dostępu doradców i przedstawicieli UNHCR do ośrodków dla cudzoziemców, określa przesłanki zatrzymania i zasady udzielania pomocy prawnej dla osób zatrzymanych, dostęp do systemu kształcenia dla małoletnich, na podobnych warunkach dla własnych obywateli, dostęp do rynku pracy ograniczony został m.in. względami polityki rynku pracy, ze względu na które państwa mogą przyznać pierwszeństwo obywatelom Unii lub legalnie przebywającym obywatelom państw trzecich, zasady dotyczące otrzymywania, ograniczania bądź cofania świadczeń materialnych w ramach przyjmowania oraz opieki zdrowotnej⁴¹.

³⁷ Art. 26, ust. 1 i 2, Rozporządzenie (UE) nr 604/2013.

³⁸ ETPCz orzeczenia C-411/10 i C-493/10, TSUE, sprawa nr 30696/09.

³⁹ Organy odpowiedzialne za zapobieganie przestępstwom terrorystycznym lub innym poważnym przestępstwom, ich wykrywanie i ściganie. Art. 5 ust. 1–3, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0001:0030:PL:PDF.

⁴⁰ Art. 20 i 21, *ibidem*.

⁴¹ www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0096:0116:PL:PDF [10.05.2014].

Z kolei nowa dyrektywa w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej⁴² poszerza gwarancje proceduralne w postępowaniu azylowym, m.in. określa warunki bezpłatnego udzielania informacji prawnych i proceduralnych oraz bezpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej, gwarantuje dostęp do informacji prawnej w pierwszej instancji, prawo do bycia reprezentowanym w postępowaniu odwoławczym, prawo do kontroli sądowej decyzji o odmowie przyznania pomocy prawnej ze względu na brak szans powodzenia⁴³. Procedura ma polepszyć skuteczność postępowania azylowego oraz przyspieszyć jego realizację. Państwa zobowiązały się do zakończenia procedury rozpatrzenia wniosku w ciągu sześciu miesięcy od jego złożenia, choć dopuszcza się jego przedłużenie o kolejne dziewięć miesięcy w przypadku złożonych kwestii faktycznych lub prawnych, zbyt dużej liczby wniosków oraz niewywiązania się wnioskodawcy z ciążących na nim obowiązków. Wyjątkowo dopuszcza się „w należycie uzasadnionych okolicznościach” przedłużenie terminu rozpatrzenia wniosku o kolejne trzy miesiące⁴⁴. Opierający się m.in. na omówionych podstawach prawnych, wspólny europejski system azylowy w przekonaniu Komisji „zapewni lepszy dostęp do procedury azylowej osobom ubiegającym się o ochronę, umożliwi sprawiedliwsze i szybsze podejmowanie decyzji w sprawie udzielenia azylu, podniesie jakość tych decyzji oraz zagwarantuje godne warunki osobom, które ubiegają się o azyl i którym przyznano ochronę międzynarodową w UE”⁴⁵.

Wyrazem realizacji założeń nowego podejścia GPMM, a także włączenia problemu przymusowej migracji do programu działań w dziedzinie rozwoju i migracji są inicjowane przez KE regionalne programy ochrony i przesiedlenia. Zwłaszcza te ostatnie są postrzegane jako wyraz solidarności między państwami członkowskimi UE wobec państw trzecich, w których przebywają duże społeczności uchodźców. W 2014 r. zapowiedziano zakończenie przygotowań do uruchomienia regionalnego programu rozwoju i ochrony na Bliskim Wschodzie.

Walka z nielegalną imigracją stanowi w obliczu olbrzymiej presji migracyjnej punkt ciężkości obecnej polityki migracyjnej UE. Na pierwszym planie unijnej aktywności znajduje się zatem eliminowanie handlu ludźmi⁴⁶, pogłębianie integracji w obszarze kontroli granicznych (Kodeks z Schengen), wzmocniona współ-

⁴² Dyrektywa 2013/32/UE.

⁴³ Niemniej obowiązek udzielania informacji prawnej następuje na wniosek wnioskodawcy, nie obejmuje także wszystkich postępowań (np. postępowania o cofnięcie ochrony międzynarodowej Zob. szerzej: A. Forys, *op. cit.*, s. 14–15.

⁴⁴ Art. 31, www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:L:2013:180:0060:0095:PL:PDF [10.05.2014].

⁴⁵ *Piąte sprawozdanie...*, s. 5.

⁴⁶ W opublikowanym przez KE w 2013 r. pierwszym sprawozdaniu dot. handlu ludźmi na poziomie UE w latach 2008–2010 ofiarami lub domniemanymi ofiarami tego procederu w UE były 23 632 osoby (80% kobiety i dziewczęta). W większości obejmował on wykorzystanie seksualne (62%), pracę przymusową (25%), a także inne formy, w tym usuwanie organów, na potrzeby działalności przestępczej lub handel dziećmi (14%). *Ibidem*, s. 9.

praca służb bezpieczeństwa państw członkowskich, jak i współpraca z państwami pochodzenia i tranzytu nielegalnych migrantów. Istotnym elementem tej strategii są zatem porozumienia o readmisji powiązane z umowami o ułatwieniach wizowych. W kwestii postępów reagowania na presję migracyjną KE wskazała przede wszystkim na:

- podpisanie nowych umów o readmisji (z Armenią, Republiką Zielonego Przylądka, Turcją), wdrażanie umów o readmisję z Armenią, Azerbejdżanem, rozpoczęcie negocjacji z Białorusią;
- pogłębienie wspólnych działań w obszarze polityki powrotów, koordynowanych i finansowanych przez Frontex. W marcu 2014 r. KE przedstawiła komunikat w sprawie polityki UE w zakresie powrotów⁴⁷, m.in. prezentujący koncepcje przyszłych inicjatyw (w zakresie zarówno dobrowolnych, jak i przymusowych powrotów). Jednocześnie wezwała państwa członkowskie do przyjęcia „Podręcznika dotyczącego powrotów”, zawierającego wytyczne dla właściwych w tej kwestii organów krajowych, do usprawnienia wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi w celu zapewnienia bardziej zharmonizowanego monitorowania, a także wykorzystania jako płaszczyzny współpracy Europejskiej Sieci Migracyjnej;
- stopień wprowadzenia dyrektywy w sprawie kar dla pracodawców zatrudniających nielegalnych migrantów z 2009 r.⁴⁸ Komisja zwróciła uwagę przede wszystkim na istotne braki związane z wdrożeniem środków ochrony nielegalnych imigrantów, szczególnie w kwestii prawa występowania z roszczeniem przeciwko pracodawcy, istnieniem skutecznych mechanizmów umożliwiających występowanie z takimi roszczeniami oraz pomocy prawnej w tym zakresie. Między państwami członkowskimi występują również poważne różnice w egzekwowaniu zakazu nielegalnego zatrudniania⁴⁹.

W związku z utrzymującą się presją migracyjną na zewnętrznych granicach UE podjęto działania mające na celu podniesienie efektywności utworzonej w 2004 r. agencji Frontex. Dla wzmocnienia jej zdolności operacyjnych w październiku 2011 r. przyjęte zostały zmiany w rozporządzeniu regulującym działalność Fronteksu. Wśród najważniejszych instrumentów mających pozwolić na szybkie reagowanie na sytuacje kryzysowe i sprostanie pojawiającym się wyzwaniom rozporządzenie przyznawało agencji: możliwość nabywania sprzętu technicznego, wyposażenie agencji w kompetencje dotyczące przetwarzania danych osobowych podejrzanych o przestępstwa o charakterze transgranicznym oraz nielegalne działania migracyjne, państwa członkowskie zostały zobowiązane do oddelegowania do dyspozycji agencji funkcjonariuszy straży granicznej (minimalne kontyngenty), a także wyposażenia. Na wniosek państwa członkowskiego Frontex może koordynować działania w obszarze przymusowych przesiedleń oraz powro-

⁴⁷ www.eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2014:0199:FIN:PL:PDF [10.05.2014].

⁴⁸ COM (2014) 286, 22.05.2014.

⁴⁹ *Piąte sprawozdanie...*, s. 10–11.

tów nielegalnych migrantów, bądź organizować wspólne przesiedlenia w ramach państw członkowskich. Mając na uwadze szczególnie narażone granice morskie, celem Fronteksu jest zarówno zapobieganie nielegalnemu przedostawianiu się, jak również wczesne wykrywanie migrantów znajdujących się w niebezpiecznych sytuacjach. W maju 2014 r. Rada zatwierdziła wniosek KE z kwietnia 2013 r. w sprawie rozporządzenia ustanawiającego zasady prowadzenia operacji morskich koordynowanych przez Frontex (przechwytywanie podejrzanych statków, działania poszukiwawczo-ratownicze)⁵⁰.

Europejski system nadzorowania granic EUROSUR rozpoczął swoją działalność 2 grudnia 2013 r. w 19 państwach należących do strefy Schengen (kraje członkowskie i Norwegia), natomiast od 1 grudnia 2014 r. do systemu dołączyły: pozostałe 8 państw członkowskich UE oraz 3 państwa stowarzyszone z grupą Schengen. Irlandia i Wielka Brytania nie biorą udziału we współpracy w ramach grupy Schengen, w związku z czym nie zostaną objęte systemem EUROSUR. Ma on zapewnić współpracę i wymianę informacji pomiędzy służbami granicznymi i agencją Frontex, co pozwoli państwom członkowskim na szybszą reakcję na wszelkie zdarzenia związane z nielegalną migracją i przestępczością transgraniczną lub wiążące się z ryzykiem dla życia migrantów. Wymiana informacji pomiędzy organami granicznymi państw członkowskich będzie odbywać się za pomocą tzw. „krajowych obrazów sytuacji”.

W ślad za zapowiedzianą w konkluzjach RE z czerwca 2011 r. klauzulą ochronną, umożliwiającą „wyjątkowe ponowne wprowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych”⁵¹, w październiku 2013 r. przyjęto rozporządzenie w sprawie ustanowienia mechanizmu oceny i monitorowania w celu weryfikacji stosowania dorobku Schengen⁵². Wprowadza ono wspólne zasady tymczasowego przywracania w wyjątkowych okolicznościach kontroli granicznej na granicach wewnętrznych w przypadku utrzymujących się poważnych niedociągnięć związanych z granicami zewnętrznymi, zweryfikowanych przez mechanizm oceny Schengen⁵³. Z kolei obowiązujące od lipca 2013 r. rozporządzenie, zmieniające kodeks graniczny Schengen, m.in. doprecyzowuje jego postanowienia, wychodzi naprzeciw pojawiającym się do tego czasu problemom praktycznym, upraszcza i ujednolica definicję metody obliczania krótkich pobytów dla obywateli państw trzecich oraz ustanawia nowe ramy prawne dla umów dwustronnych w zakresie wspólnie prowadzonych przejść granicznych na granicach zewnętrznych⁵⁴. Zwiększeniu atrakcyjności UE dla migrantów służy przyjęty w lutym 2013 r. „pakiet dotyczący inteligentnych granic”, mający na celu przyspieszenie, ułatwienie oraz usprawnienie

⁵⁰ www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com%282013%290197/_com_com%282013%290197_pl.pdf [10.05.2014].

⁵¹ www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/PL/ec/123087.pdf, s. 8 [10.05.2014].

⁵² Rozporządzenie (UE) nr 1051/2013, s. 62.

⁵³ Rozporządzenie (UE) nr 1051/2013, zmieniające rozporządzenie (WE) nr 562/2006, Dz.U. L 295, 06.11.2013, s. 1, 12.

⁵⁴ *Piąte sprawozdanie...*, s. 12.

kontroli granicznych dla obcokrajowców podróżujących do UE. Polityka wizowa UE reguluje krótkoterminowe (do 3 miesięcy) pobyty obywateli państw trzecich w obszarze Schengen. Długoterminowe wizy pozostają w gestii państw członkowskich, choć ich konsekwencje są częściowo europejskie (ograniczone prawo swobodnego przemieszczania się). Podstawę europejskiego prawa wizowego tworzy Kodeks wizowy, który wszedł w życie w 2010 r. Zawiera on w sobie liczne akty prawne (m.in. Wspólne instrukcje konsularne) oraz reguluje warunki przyznania oraz treść wizy dla obywateli państw trzecich, na podstawie ich wspólnej listy. Od 11 października 2011 r. wszedł w życie wizowy system informacyjny (VIS). Stanowi on bazę danych daktyloskopijnych wnioskodawców, tym samym ułatwia procedury wizowe, a także kontrolowanie granic zewnętrznych, zapobiegając sytuacjom wielokrotnego powielania wniosków w różnych państwach. Zatem podobnie jak w przypadku Eurodac, wizowy system informacyjny ma na celu zwiększenie poziomu bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Docelowo VIS ma zostać zintegrowany z systemem SISII.

W styczniu 2014 r. weszło w życie rozporządzenie dotyczące zmienionego mechanizmu wzajemności i nowego mechanizmu zawieszenia ruchu bezwizowego⁵⁵. Osiągnięte zostało również porozumienie, na mocy którego poszerzona została lista państw objętych ruchem bezwizowym o 16 państw Karaibów i Oceanii, a także Zjednoczonych Emiratów Arabskich, Peru i Kolumbii, a na początku kwietnia 2014 r. także o Mołdawię. Umowy o ułatwieniach wizowych obowiązują w stosunkach z Ukrainą, Republiką Mołdowy oraz Armenią, Republiką Zielonego Przylądka, Azerbejdżanem, w grudniu 2013 r. Rada przyjęła wytyczne negocjacyjne w tej sprawie dla Maroka.

Mając na uwadze wyzwania związane ze wzrostem gospodarczym oraz niedoborami na unijnym rynku pracy, KE eksponuje znaczenie migrantów dla przyszłego rozwoju gospodarczego Europy. Strategia europejskiej polityki migracyjnej opiera się na założeniu, że dobrze sterowana migracja odpowiada gospodarczym i politycznym potrzebom państw członkowskich. Dyrektywa ramowa z grudnia 2011 r. wprowadza jednolite procedury wnioskowania o zgodę na pobyt i zatrudnienie przez obywateli państw trzecich oraz gwarancję równego traktowania obywateli państw trzecich legalnie znajdujących się już na rynku. Natomiast warunki dostępu do rynku pracy podlegają autonomicznym regulacjom państw członkowskich. W związku z tym usprawnieniu ram legalnej migracji służyć mają cztery sektorowe dyrektywy:

- a) dotycząca wysoko wykwalifikowanych pracowników dyrektywa o Niebieskiej Karcie z 2009 r.; w 2012 r. wydano 3 664 ich, w tym 2 584 w Niemczech. 146 Niebieskich Kart zostało przedłużonych, a jedna wycofana;
- b) odnosząca się do pracy sezonowej, przyjęta w lutym 2014 r., pierwsza dyrektywa regulująca prawa migrantów o niskich kwalifikacjach i migracji cyrkulacyjnej, obejmującej krótkie okresy. Po wejściu w życie dyrektywy do 30 września 2016 r.

⁵⁵ COM (2011) 290, 24.05.2011.

pracownik sezonowy będzie traktowany na równi z obywatelami przyjmującego państwa członkowskiego pod względem warunków zatrudnienia i pracy, państwo członkowskie zostało zobowiązane do kontroli odpowiedniego zakwaterowania takich pracowników;

c) w sprawie pracowników przenoszonych wewnątrz przedsiębiorstwa, w myśl porozumienia osiągniętego na początku 2014 r., obejmuje funkcjonalny system mobilności wewnątrzunijnej (specjaliści) oraz towarzyszące temu prawa i warunki pracy pracowników tej kategorii;

d) w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, studiów, udziału w wymianie międzyszkolnej, szkoleniu za wynagrodzeniem i bez wynagrodzenia, wolontariacie i pracy w charakterze *au pair* w myśl wniosku KE z marca 2013 r.⁵⁶ m.in. precyzuje warunki przyjmowania i gwarancje procesowe, zapewnia lepszą spójność z programami mobilności UE, wyposaża studentów w większe możliwości pracy w trakcie i po studiach, kładzie nacisk na gwarancje lepszej ochrony.

Zgodnie z założeniami GPMM KE zacieśniała stosunki polityczne z państwami trzecimi i regionami, głównie krajami południowego regionu Morza Śródziemnego i Partnerstwa Wschodniego, wspierając reformy instytucjonalne i legislacyjne oraz budowanie zdolności. Wyrazem tej polityki są partnerstwa na rzecz mobilności zawarte z Azerbejdżanem (grudzień 2013 r.), Marokiem (czerwiec 2013 r.) oraz Tunezją (marzec 2014 r.), a także dialog w sprawie liberalizacji reżimu wizowego z Rosją, Ukrainą, Mołdawią, Gruzją i Kosowem.

Mając na uwadze wypracowania bardziej spójnego podejścia w kwestii polityki integracyjnej państw członkowskich, KE wezwała do przeciwdziałania przemocy i dyskryminacji skierowanej przeciwko imigrantom, zwalczania rasizmu i ksenofobii, jako czynników osłabiających spójność społeczną, a także promowania ich integracji w społeczeństwach.

Podsumowanie

W zależności od przyjętego scenariusza rozwoju migracji liczba ludności Unii Europejskiej może się radykalnie zmniejszyć bądź ustabilizować. Biorąc pod uwagę systematyczny wzrost globalnej populacji, konsekwencje relatywnie mniejszego znaczenia demograficznego Unii, będą stanowić wyzwanie dla jej przyszłej roli w stosunkach międzynarodowych. Globalne uwarunkowania będą wymagały nie tylko wypracowania strategicznych, długofalowych koncepcji, ale przede wszystkim spójnego monitorowania implementacji polityki na poziomie wspólnotowym i krajowym. W sugestiach Centrum Polityki Migracyjnej, działającym przy Europejskim Instytucie Uniwersyteckim we Florencji, na temat kształtowania post-

⁵⁶ COM (2013) 151, 25.03.2013. Obowiązujące przepisy: dyrektywy 2005/71/WE (naukowcy) i 2004/114/WE (studenci).

sztokholmskiej agendy w dziedzinie mobilności i migracji autorzy podkreślają konieczność reorientacji dotychczasowych obszarów unijnej polityki⁵⁷. W odpowiedzi na wyzwania UE powinna m.in. kontynuować politykę poszerzenia, promować politykę pronatalistyczną, podwyższając wiek emerytalny, udział kobiet i imigrantów w procesach produkcyjnych, przekształcając politykę wspierającą imigrację. Imigracja, czasowa lub stała, w zależności od tego czy celem będzie wypełnienie luki na rynku pracy, czy też wzrost liczby obywateli, może oddziaływać zarówno na wiek, jak i strukturę populacji UE.

Obecna polityka UE w obszarze azylu koncentruje się na działaniach prewencyjnych, zapobiegających rosnącemu napływowi uchodźców na jej granicach zewnętrznych, przy jednoczesnym wsparciu „bezpiecznych państw trzecich”, do których kierowani są uchodźcy ubiegający się o azyl w UE. Partnerstwa na rzecz mobilności stały się podstawowym instrumentem realizacji dialogu pomiędzy UE i krajami partnerskimi. W odpowiedzi na konsekwencje Arabskiej Wiosny poszerzone zostały na kraje regionu Morza Śródziemnego (Maroko w 2012 r., Tunezja w 2014 r.). Unijnym priorytetem stało się rozszerzanie możliwości dla pobudzenia legalnej migracji w tym regionie, niemniej obecne instrumenty nie są adekwatne do istniejących potrzeb państw członkowskich.

Facing challenges – developing a new agenda for EU immigration and asylum policy

Migration plays a central role in current global processes of economic, social and political change. And it is a major challenge for the EU and the Member States. This paper presents some of the changed policy environment in which the EU finds itself and focuses on the developing process of a new European agenda for immigration and asylum policy. It analysis the current state of global migration and its emerging trends and highlights some of the key shifts in the European policymaking environment that the EU will face. A growing demand for European as opposed to national approaches to immigration issues allows to increase the weight of the EU in world population terms.

Key words: EU immigration and asylum policy, solidarity between Member States, irregular migration

⁵⁷ *Suggestions from the Migration Policy...*, s. 3.