



**PATRYCJA LIPOLD**

War Studies University, Poland

Email: [lipold@wp.pl](mailto:lipold@wp.pl)

ORCID: 0000-0002-9965-7138

## STRATEGIE BEZPIECZEŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ W OBLICZU MASOWEJ MIGRACJI

### SECURITY STRATEGIES OF THE EUROPEAN UNION IN THE FACE OF MASS MIGRATION

#### **ABSTRACT**

This article examines how the EU is responding to the massive, irregular influx of migrants into Europe. Its purpose is to indicate normative and institutional actions that are taken to prevent the phenomenon of illegal migration and to define the model of the EU response that is adopted in the event of its occurrence. The work also attempts to clarify whether there is an EU security strategy that would comprehensively regulate these issues. Documents that deal with illegal migration to Europe and are related to ensuring the security of organizations were analyzed. The article also explains EU initiatives aimed at finding practical solutions in the event of a mass influx of migrants.

In this work, research inquiries were based on an analytical and empirical model. Mainly qualitative methods were used: case studies and exploration of primary and secondary documents, as well as a synthetic method.

The results indicate that the EU does not have a security strategy in the event of mass illegal migration to Europe. This issue is addressed in several EU documents, in which it is not, however, the main, leading topic. This reflects the lack of consensus among Member States on a common migration policy.

The final conclusions indicate that globalism has created new security challenges that will increase as migration to the EU increases, which may make the creation of a common strategy a priority necessity.

## STRESZCZENIE

Niniejszy artykuł bada sposób w jaki UE reaguje na masowy, nieregularny napływ migrantów do Europy. Jego celem jest wskazanie działań o charakterze normatywnym oraz instytucjonalnym, które są podejmowane w celu zapobieżenia zjawisku nielegalnej migracji oraz określenie modelu unijnej reakcji, jaki przyjmuje się w przypadku jego wystąpienia. Praca próbuje także uściślić, czy istnieje unijna strategia bezpieczeństwa, która w sposób kompleksowy regulowałaby te kwestie. Analizie poddane zostały dokumenty, w których pojawia się tematyka nielegalnej migracji do Europy, a które związane są z zapewnieniem bezpieczeństwa organizacji. Artykuł eksplikuje również unijne inicjatywy, których celem było znalezienie praktycznych rozwiązań na wypadek masowego napływu migrantów.

W niniejszej pracy dociekania badawcze zostały oparte na modelu analityczno-empirycznym. Zastosowano głównie metody jakościowe: analizę przypadków oraz eksplorację pierwotnych i wtórnych dokumentów, a także metodę syntetyczną.

Wyniki wskazują, że UE nie posiada strategii bezpieczeństwa na wypadek masowej, nielegalnej migracji do Europy. Kwestia ta poruszana jest w kilku dokumentach unijnych, w których nie jest jednak głównym, wiodącym tematem. Odzwierciedla to brak konsensusu pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie wspólnej polityki migracyjnej.

Końcowe wnioski wskazują, że globalizm spowodował nowe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa, które będą wzrastać wraz ze zwiększaniem się migracji do UE, co może uczynić stworzenie wspólnej strategii priorytetową koniecznością.

**KEYWORDS:** *illegal migration, security strategies, migrant smuggling, mass migration, irregular migration*

**SŁOWA KLUCZOWE:** *strategie bezpieczeństwa, nielegalna migracja, przemyt migrantów, masowa migracja, nieregularna migracja*

## WPROWADZENIE

Masowy napływ migrantów do UE w 2015 i 2016 roku spowodował, że temat ten był chętnie podejmowany przez media, polityków i urzędników. Duża liczba migrantów ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej wywołała dyskusje na temat tego, jak należy reagować na niespodziewany napływ osób. Dyskusje te toczyły się wewnątrz państw członkowskich, które wprowadzały rozwiązania w zależności od priorytetów polityki migracyjnej, a swoje działania starały się koncentrować na rozwiązaniu problemu. Na płaszczyźnie unijnej Komisja także próbowała odpowiedzieć na wyzwanie, jakim stał się napływ rekordowej liczby uchodźców i migrantów, ubiegających się o azyl. Proces ten charakteryzował się trudnościami w zarządzaniu przepływami migracyjnymi, problemami logistycznymi i infrastrukturalnymi, koniecznością negocjacji z państwami tranzytowymi oraz opanowywaniem zjawiska przez grupy przestępcze organizujące przemyt migrantów do Europy.

Niniejszy artykuł bada sposób w jaki UE reaguje na masowy, nieregularny napływ migrantów do Europy. Jego celem jest wskazanie działań o charakterze normatywnym oraz instytucjonalnym, które są podejmowane w celu zapobieżenia zjawisku nielegalnej migracji oraz określenie modelu unijnej reakcji, jaki przyjmuje się w przypadku jego wystąpienia. Praca próbuje także uściślić, czy istnieje unijna strategia bezpieczeństwa, która w sposób kompleksowy regulowałaby te kwestie. Analizie poddane zostały dokumenty, w których pojawia się tematyka nielegalnej migracji do Europy, a które związane są z zapewnieniem bezpieczeństwa organizacji. Artykuł eksplikuje również unijne inicjatywy, których celem było znalezienie praktycznych rozwiązań na wypadek masowego napływu migrantów.

Ścisła współpraca w zakresie bezpieczeństwa i obrony wydaje się niezbędną w UE. Wstępna analiza dokumentów wskazuje jednak, że nie ma wspólnego planu, który wychodziłby poza zarządzanie kryzysem humanitarnym czy uchodźczym. Państwa członkowskie reprezentują różne kultury strategiczne, przez co mają inne podejścia do polityki bezpieczeństwa oraz nielegalnej migracji do UE. Tymczasem migracja może mieć znaczenie dla bezpieczeństwa narodowego w sytuacjach, gdy przybysze sprzeciwiają się reżimowi kraju,

do którego przybywają, stwarzają zagrożenie dla bezpieczeństwa publicznego, tożsamości narodowej oraz równowagi demograficznej lub powodują ekonomiczną oraz społeczną presję (Estevens, 2018).

## METODY BADAWCZE

W niniejszej pracy dociekania badawcze zostały oparte na modelu analityczno-empirycznym. Zastosowano głównie metody jakościowe: analizę przypadków oraz eksplorację pierwotnych i wtórnych dokumentów, a także metodę syntetyczną. W pracy skorzystano z danych zastanych, pochodzących z oficjalnych organizacji międzynarodowych. Analizie poddano następujące dokumenty: Strategię bezpieczeństwa UE na lata 2020-2025, Odnowiony plan działania UE przeciwko przemytowi migrantów (2021-2025) oraz Nowy pakt o migracji i azylu. W zakresie działań podejmowanych przez UE prześledzono oficjalne komunikaty, propozycje działań oraz ustalenia ze szczytów UE oraz spotkań na szczeblu międzyrządowym.

Artykuł wnosi wkład w badania dotyczące wzajemnych relacji między migracją a bezpieczeństwem i umiejscawia je w globalizującym się świecie, pomaga identyfikować dokumenty, których celem jest regulowanie napływu migrantów do Unii oraz wskazuje na konieczność opracowania strategii i mechanizmów, które regulowałyby te kwestie kompleksowo i wspierały państwa członkowskie.

Pierwsza część artykułu koncentruje się na zasadności powiązania migracji z bezpieczeństwem. Podjęto próbę odpowiedzi na pytanie, czy migracja należy do kwestii bezpieczeństwa? Odpowiedź twierdzącą uzasadnia nie tylko poszerzanie pojęcia bezpieczeństwa, ale także charakter współczesnej, nielegalnej migracji do UE oraz jej konsekwencje w zakresie bezpieczeństwa publicznego. W kolejnym rozdziale przedstawiono propozycje rozwiązania problemu migracyjnego. Omówiono operacje morskie, podejmowane w centralnej części Morza Śródziemnego oraz propozycje rozlokowania przybywających migrantów w poszczególnych państwach członkowskich. W kolejnym rozdziale wskazano na nieliczne elementy powiązane z nielegalną migracją, występujące w Strategii bezpieczeństwa UE na latach 2020-2025. Więcej miejsca poświęcono jej w Odnowionym planie działania UE przeciwko

przemytowi migrantów (2021–2025), koncentrującym się na zwalczaniu grup przestępczych, które organizują przemyt cudzoziemców do Europy. W dalszej części zanalizowano działania podejmowane w celu wzmocnienia granicy zewnętrznej. Przedstawiono Nowy pakt o migracji i azylu, zaproponowany przez niemiecką prezydencję we wrześniu 2020 roku. Pakt proponuje tzw. nowy mechanizm solidarności, który ma rozwiązać problem migracyjny poprzez rozdysponowanie migrantów pomiędzy państwami członkowskimi. Dalsze rozważania dotyczą ujęcia kwestii migracyjnej w strategiach bezpieczeństwa wybranych państw. Opierając się na badaniach João Estevensa stwierdzono, że problematyka migracji nie jest jednorodnie potraktowana w dokumentach dotyczących bezpieczeństwa narodowego ze względu na różne podejścia do powiązań pomiędzy migracją a bezpieczeństwem (Estevens, 2018). Całość naukowych rozważań zakończyła analiza wyników oraz wnioski.

## **CZY MIGRACJA NALEŻY DO KWESTII BEZPIECZEŃSTWA?**

Zgodnie z prawem międzynarodowym państwa mają prawo do kontrolowania, kto wjeżdża na ich terytorium. W ten sposób wyraża się suwerenność danego państwa i władza jaką na jego obszarze sprawuje naród poprzez wybranych przez siebie przedstawicieli. Przekraczanie granicy regulują właściwe przepisy, które wskazują na powinność legitymowania się nie tylko paszportem, ale w wielu przypadkach również wizą, ubezpieczeniem oraz środkami pozwalającymi na pobyt w danym kraju. Państwo określa nie tylko, kto może wjechać na jego terytorium, ale także kto może w nim przebywać i pracować (Wohlfeld, 2014, s. 64). Czyni to poprzez kształtowanie własnej polityki w zakresie imigracji. Uprawnienia kontrolne państwa w zakresie przekraczania granicy są ograniczone szeregiem przepisów prawa międzynarodowego i zobowiązań w zakresie praw człowieka.

Należy zaznaczyć, że nie wszystkie rodzaje przepływów ludności uważane są za zagrożenie. Przykładem mogą być tutaj przepływy ludności wewnątrz Unii Europejskiej (Wohlfeld, 2014, s. 64). Powstała w 1985 roku strefa Schengen jest osiągnięciem państw członkowskich, które umożliwia podróżowanie

pomiędzy krajami członkowskimi na podstawie dowodu osobistego i nie podlega restrykcyjnym przepisom granicznym.

Debata dotycząca tematyki bezpieczeństwa i migracji dotyczy wielu obszarów tego zjawiska. Może odnosić się zarówno do bezpieczeństwa publicznego, społecznego, ekonomicznego czy kulturowego, ponieważ migracja (w szczególności nielegalna) wykazuje wpływ na każdy z wymienionych rodzajów bezpieczeństwa. Jak pisze Khalid Koser, postrzeganie migracji jako zagrożenia dla bezpieczeństwa wzrosło w ostatnich latach, częściowo za sprawą gwałtownego zwiększenia liczby migrantów, zwłaszcza tych, którzy docierają do państw członkowskich UE w sposób nielegalny (Koser, 2011). Nie należy lekceważyć również czynników, które mogą zintensyfikować percepcję migracji jako zagrożenie dla bezpieczeństwa. Będzie to możliwe w sytuacji dużego napływu migrantów w krótkim czasie lub stałego, nieprzerwanego napływu, który nie stwarza szans na integrację, ponieważ liczba migrantów docierających do danego kraju jest zbyt duża, aby skutecznie zintegrować przybywające osoby.

Powiązanie migracji z bezpieczeństwem nie nastąpiło bez powodów. Na wzajemny związek zjawiska migracji i bezpieczeństwa wpłynęło rozszerzenie pojęcia bezpieczeństwa, które dotyczy wielu aspektów (według kryterium przedmiotowego można wyróżnić bezpieczeństwo ekonomiczne, polityczne, militarne, społeczne, kulturowe, ekologiczne. Typologia ta nie ma charakteru zamkniętego). Ponadto, w ostatnich latach nastąpił gwałtowny wzrost liczby migrantów docierających do UE, w szczególności migrantów o nieuregulowanym statusie, którzy w państwach unijnych składali wnioski o azyl. Większość z nich nie otrzymywała ochrony międzynarodowej, lecz nawet pomimo negatywnego rozstrzygnięcia ich wniosku pozostawali w państwach, do których przybyli. Relacja nastąpiła także, jak sugeruje Monika Wohlfeld, na skutek powiązania *wojny z terroryzmem* i innych zagrożeń międzynarodowych z migracją, szczególnie nielegalną (Wohlfeld, 2014, s. 68).

Masowy napływ migrantów w 2015 roku, a także stała presja migracyjna w latach późniejszych spowodowały, że niektóre państwa dążyły do ograniczenia liczby migrantów docierających do poszczególnych krajów. Wprowadzały polityki kontroli wewnętrznej oraz zewnętrznej. Działania te były inicjowane w różnym stopniu, a każde państwo doświadczające skutków nielegalnej migracji wprowadzało działania uzależnione od tego, jak duży był napływ

migrantów, jaką prowadziło politykę wobec nielegalnej migracji i jakie cele w zakresie polityki imigracyjnej zostały wyznaczone przez rządy poszczególnych krajów. Działania takie prowadzone były także na płaszczyźnie unijnej.

Jak szacuje Europol, 90% nielegalnego przemytu migrantów do Europy przybiera postać zorganizowaną i jest wspierana przez grupy przestępcze (Komisja Europejska, 2021, s. 2). Dwie trzecie migrantów, docierających w sposób nielegalny do Europy, nie kwalifikuje się do uzyskania ochrony międzynarodowej. To osoby, które powinny powrócić do krajów pochodzenia, jednak readmisja realizowana jest z dużymi trudnościami. Niepowodzenia te działają jako czynnik przyciągający cudzoziemców, a świadomość tę wykorzystują grupy przemytnicze, organizując migrantom nielegalną podróż do Europy. Większość z nich pozostanie przez dłuższy czas w Unii Europejskiej, co w sposób wymierny przekłada się na kolejne zjawiska w strefie Schengen, jakimi są chociażby nielegalny pobyt czy nielegalna praca.

Przepływy migracyjne do Europy charakteryzuje wielokierunkowość i zróżnicowanie. Na uwagę zwraca transnarodowy charakter procesu ze znacznymi różnicami w narodowości zarówno osób przemycających, jak i przemyconych. Grupy przemytnicze organizują transport migrantów z krajów pochodzenia do krajów wjazdu do UE, którymi najczęściej są Hiszpania, Włochy, Grecja, a następnie ułatwiają ruchy wtórne do państw docelowych, wśród których wymienia się Francję, Niemcy, Wielką Brytanią, Belgię, Holandię, Austrię. Przemyt migrantów odbywa się w sposób niejednorodny. Z państw Afryki Północnej lub Turcji migranci przedostają się do UE głównie drogą morską. Będąc już w Europie, kontynuują podróż do kraju docelowego przy pomocy przemytników drogą powietrzną lub lądową (Europol, 2021, s.12). Migranci podróżują głównie w samochodach, chociaż niektóre odcinki trasy pokonywane są pieszo.

Przemyt migrantów jako nielegalna działalność gospodarcza ma wpływ na inne działania o charakterze ekonomicznym. Grupy przemytnicze wykorzystują legalne struktury biznesowe, mające ułatwić pranie pieniędzy oraz powodując korupcję. Procesy te dotyczą zarówno krajów pochodzenia, jak i tranzytu oraz państw docelowych. Chodzi na przykład o zakup sprzętu potrzebnego do nielegalnego przedostania się do Europy (łodzi, silników, kamizelek ratunkowych), wynajem pojazdów, pokoi lub miejsc, w których tymczasowo

kwaterowani są migranci. Grupy przestępcze zdolne są do przeprowadzania skomplikowanych operacji, które obejmują pełen zakres usług przemytu migrantów na całej trasie. Do tego spectrum należy zaliczyć dostarczanie migrantom fałszywych dokumentów. Zwraca na to uwagę Europejskie Centrum Przemytu Migrantów – w latach 2016–2019 wykryto 32.029 obywateli państw trzecich, którzy używali fałszywych dokumentów w przejściach granicznych przy wjeździe do UE lub strefy Schengen (Komisja Europejska, 2021, s. 25).

## **PLANY ROZWIĄZANIA PROBLEMU NIELEGALNEJ MIGRACJI**

Kwestie migracyjne nie są ustandaryzowanym procesem w UE. Odgrywają one rolę w stosunkach międzynarodowych dwustronnych i wielostronnych pomiędzy państwami członkowskimi, pochodzenia migrantów oraz tranzytowych. Rola UE w kształtowaniu kwestii migracyjnych nie jest jednak znikoma, szczególnie po układzie z Schengen oraz traktacie z Amsterdamu, które przyznały UE nowe kompetencje w zakresie systemu wizowego, azylowego oraz w zakresie kontroli granic. Częściowe kompetencje, jakie UE posiada w tych dziedzinach spowodowały trudności zarówno dla UE jak i dla państw członkowskich. Przejawiały się tym, że państwa oczekiwały od UE rozwiązania problemu masowego napływu migrantów oraz wyrażały oczekiwania co do spełniania właściwej roli przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex). Konsekwencją tych oczekiwań była próba stworzenia strategii, która rozwiązywałaby kwestię nielegalnej migracji do UE, wspólnego systemu, w którym uczestniczyłyby wszystkie państwa członkowskie i który byłby odpowiedzią na duży napływ migrantów.

Jednym z pierwszych postanowień w zakresie nielegalnej migracji było powołanie operacji morskiej, w której miały uczestniczyć statki gotowe do ratowania życia na Morzu Śródziemnym. Po zakończeniu włoskiej operacji Mare Nostrum (rozpoczętej w październiku 2013 roku), w 2014 roku rozpoczęła się kolejna o nazwie *Join Operation Triton*. Operacja Triton została ograniczona do 30-milowej strefy wokół wód przybrzeżnych Włoch, posiadała jedną trzecią zdolności morskich Mare Nostrum i była koordynowana



przez Frontex. Jej wprowadzenie wiązało się ze sprzeciwem niektórych państw. Wielka Brytania argumentowała, że tego typu działania zachęcą migrantów do opuszczania afrykańskich wybrzeży i podejmowania nielegalnej, ryzykownej podróży w kierunku Europy, aczkolwiek w nadziei, że zostaną uratowani i bezpiecznie dotrą do Europy (Neslen, 2014). Operacja Triton została zastąpiona w 2018 roku przez Themis, a w 2015 roku w środkowej części Morza Śródziemnego rozpoczęto nową operację *European Union Naval Force Mediterranean – Operation Sophia*, która trwała do 31.03.2020 roku. Jak wskazywała Anne Ingemann Johansen ambicją UE było uznanie obu operacji za strategiczną reakcję na kryzys migracyjny. Badaczka stwierdziła, że operacja Triton wykazała się dość wysokim stopniem zdolności strategicznej, natomiast Sophia wręcz przeciwnie – bardzo niskim. Aby wyjaśnić, dlaczego tak jest, przeanalizowała związek między strukturą zarządzania a zdolnościami strategicznymi w obu operacjach w sposób porównawczy. Kluczowym wnioskiem było to, że charakter i różnice między formalnymi strukturami, które regulowały i umożliwiały planowanie, ustanawianie, wdrażanie, ocenę i adaptację tych dwóch operacji, wyjaśniały, dlaczego UE wykazała wyższy stopień zdolności strategicznej w operacji Triton niż w Sophii (Johansen, 2020). Kolejną misją była trwająca obecnie misja Irini, a jej głównym celem było wyegzekwowanie embarga ONZ na dostawy broni do Libii w związku z libijską wojną domową.

W 2015 roku priorytetem stało się uregulowanie kwestii masowego napływu migrantów do Europy. W tym celu 13 maja 2015 roku Komisja Europejska zaprezentowała Europejski program w zakresie migracji. Były w nim wymienione działania, które miały być podjęte natychmiast – w związku z sytuacją kryzysową na Morzu Śródziemnym – oraz w nadchodzących latach. Na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE zaproponowano uruchomienie pierwszego w historii tymczasowego mechanizmu dystrybucji dla osób potrzebujących ochrony w UE.

Rozwiązanie to zakładało relokację 120 tysięcy osób ubiegających się o azyl, które przybyły do Grecji i Włoch. System stał się obowiązkowy dla każdego państwa członkowskiego. Polska została zobowiązana do przyjęcia do 2018 roku 7.082 migrantów, Czechy 2.691, Węgry 1.294 osób, a Słowacja 902 osób z Bliskiego Wschodu oraz Afryki Północnej. Jednak państwa Grupy Wyszehradzkiej nie przyjęły migrantów, a inne kraje z biegiem także utraciły

początkowy entuzjazm (np. Austria). Ponadto, po podpisaniu porozumienia z Turcją w marcu 2016 roku, liczba migrantów, którzy przedostawali się do Europy, spadła, co w pewnym stopniu zakończyło spór o mechanizm relokacji, który wygasł we wrześniu 2017 roku (Lipold, 2021, s. 112). W sumie z Grecji i Włoch przeniesiono mniej niż 29 tys. osób czyli 18% wszystkich przeznaczonych do relokacji.

Kryzys migracyjny w 2015 roku wymagał nie tylko znalezienia rozwiązań praktycznych dla przybywających osób, lecz również zarządzania kryzysowego w zakresie informacji co do liczby przybyłych migrantów, liczby złożonych wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej, miejsc w ośrodkach, możliwych dalszych ruchów wtórnych w kierunku innych państw europejskich oraz działań, jakie państwo podjęło wobec napływu migrantów. Podstawowym zadaniem stało się zebranie danych od państw członkowskich, co było możliwe dzięki uruchomieniu wewnętrznego mechanizmu reagowania kryzysowego *The Integrated Political Crisis Response – IPCR*. Dzięki niemu Bruksela używała kompleksowe informacje dotyczące nieregularnej migracji, chociaż początkowo wymagał on dopracowania i zastosowania wspólnej dla państw członkowskich metodologii zbierania danych. Wszystkie elementy musiały współgrać ze sobą, tworząc najbardziej odpowiadający rzeczywistości obraz sytuacji, tym bardziej, że przekazywane dane nie dotyczyły jednego sektora, ale kilku. Informacja musiała więc być jak najbardziej kompleksowa i sporządzona terminowo. Poza tym, kompletowanie i przekazywanie danych świadczyło także o tym, w jakim stopniu państwa członkowskie są przygotowane na sytuację masowego napływu i jak funkcjonuje zarządzanie kryzysowe (Lipold, 2023).

Od listopada 2015 roku Unia Europejska prowadziła rozmowy z Turcją, które miały zmniejszyć presję migracyjną i zapobiec nielegalnemu przekraczaniu granicy z Turcji do Grecji. Porozumienie osiągnięto 16 marca 2016 roku. W zamian za współpracę w zwalczaniu nielegalnej migracji i łagodzeniu presji migracyjnej, UE zobowiązała się do wypłaty 3 mld euro w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji, zapewnienia finansowania innych projektów, mających na celu wspieranie migrantów przebywających na terenie tego kraju oraz do wypłaty dodatkowych 3 mld euro, jeżeli kwota początkowa zostanie wykorzystana w całości i zgodnie z zamierzeniami. UE zobowiązała się również do działań na rzecz liberalizacji systemu wizowego

dla obywateli Turcji do końca czerwca 2016 roku (pod warunkiem spełnienia wszystkich kryteriów), aktualizacji unii celnej, ożywienia procesu akcesyjnego i otwarcia kolejnych rozdziałów negocjacji.

W dniu 24 lipca 2018 roku Komisja Europejska opublikowała koncepcję ustanowienia centrów kontroli dla migrantów w UE oraz platform – ośrodków poza Unią, do których przenoszeni byliby migranci, uratowani na morzu. Stworzenie platform poza UE miało zakończyć dyskusję dotyczącą tego, który kraj powinien wziąć na siebie odpowiedzialność za napływ nielegalnych migrantów i na jak długo. Centra miały być zlokalizowane na terenie państw członkowskich, ich celem byłoby usprawnienie procesu odróżniania uchodźców od migrantów (wnioski azylowe miały być rozpatrywane w ciągu 4-8 tygodni). Ośrodkami miały zarządzać państwa członkowskie we współpracy z agencjami unijnymi. Unia Europejska przejęłaby finansowanie centrów w państwach członkowskich, a kraje, które zdecydowałyby się na ich zbudowanie miały otrzymać konkretne wsparcie finansowe. Uchodźcy z centrów kontroli mieli podlegać relokacji na zasadzie dobrowolności pomiędzy państwami członkowskimi, co oznaczało, że nie byłoby ustalonych kwot obowiązkowego mechanizmu relokacji. Podczas prezentowania tej propozycji Komisja nie wiedziała jeszcze, w których państwach członkowskich oraz krajach pozaunijnych takie ośrodki mogłyby powstać.

## **STRATEGIA BEZPIECZEŃSTWA 2020-2025**

Rozwiązanie problemu migracyjnego obejmowało nie tylko stworzenie wspólnego planu i poszukiwanie rozwiązania relokacji tysięcy osób przybywających do europejskich wybrzeży. Kwestia migracyjna pojawiała się także w dokumentach unijnych, które miały na względzie utrzymanie bezpieczeństwa. Należały do nich: Strategia bezpieczeństwa UE na lata 2020-2025, Odnowiony plan działania UE przeciwko przemytowi migrantów (2021–2025) oraz działania związane ze wzmacnianiem granicy zewnętrznej.

Nowa strategia bezpieczeństwa UE na lata 2020-2025 została przedstawiona 24 lipca 2020 roku. Określiła 4 priorytetowe obszary strategiczne na poziomie UE:

- Środowisko bezpieczeństwa w przyszłości. W ramach obszaru zakładano ochronę infrastruktury krytycznej, przestrzeni publicznej oraz ochronę przed cyberatakami. Przewidywano działania mające na celu zacieśnienie współpracy publiczno-prywatnej (w celu ochrony fizycznej miejsc publicznych), określenie strategicznych priorytetów w zakresie cyberbezpieczeństwa, utworzenie wspólnej jednostki ds. cyberprzestrzeni, utrzymywanie solidnych partnerstw międzynarodowych, które miały zapobiegać cyberatakam.
- Zwalczanie ewoluujących zagrożeń. W tym obszarze wymieniono cyberprzestępczość, zwalczanie szkodliwych treści w Internecie, przeciwdziałanie zagrożeniom hybrydowym, które mają na celu osłabienie spójności społecznej i podważanie zaufania do instytucji. Zapowiedziano tworzenie oraz rozwijanie nowoczesnych organów ścigania.
- Ochrona przed terroryzmem i przestępczością zorganizowaną. W ramach tego obszaru zapowiedziano przeciwdziałanie radykalizacji postaw oraz skuteczne ściganie terrorystów, w tym zagranicznych bojowników. Aby osiągnąć ten cel zapowiedziano działania mające na celu wzmocnienie przepisów dotyczących bezpieczeństwa granic i lepsze wykorzystywanie istniejących baz. W zakresie przestępczości zorganizowanej zapowiedziano zwalczanie handlu ludźmi, zintensyfikowanie wysiłków na rzecz zwalczania przemytu narkotyków i handlu bronią. W tematyce nielegalnej migracji stwierdzono, że organizacje przestępcze traktują migrantów jako towar i zapowiedziano przedstawienie planu działania UE przeciwko przemytowi migrantów, który miał skupiać się na zwalczaniu grup przestępczych, zacieśnianiu współpracy oraz wspieraniu organów ścigania.
- Silny ekosystem bezpieczeństwa. Cele jakie postawiono w tym obszarze to: współpraca i wymiana informacji, wzmocnione granice zewnętrzne, rozwój badań i innowacji w zakresie bezpieczeństwa, kompetencje i budowa świadomości. Wzmocnione granice zewnętrzne miały utrzymać integralność strefy Schengen oraz zapewnić bezpieczeństwo obywatelom. Zapowiedziano zmianę Planu działania w sprawie Unii Celnej, która miała zapewnić lepsze zarządzanie ryzykiem i poprawę bezpieczeństwa wewnętrznego.

## ODNOWIONY PLAN DZIAŁANIA UE PRZECIWKO PRZEMYTOWI MIGRANTÓW (2021–2025)

Bardziej szczegółowy w kwestii nielegalnej migracji był plan przeciwko przemytowi migrantów. Biorąc pod uwagę fakt, że – według danych Komisji Europejskiej – 90% migrantów docierało do UE przy pomocy grup przestępczych (Komisja Europejska, 2021, s. 2), jego właściwa realizacja była warunkiem *sine qua non* ograniczania napływu nielegalnych migrantów do Europy.

Odnowiony plan działania UE przeciwko przemytowi migrantów (2021–2025) opierał się na następujących założeniach: (1) wzmocniona współpraca z krajami partnerskimi i organizacjami międzynarodowymi, (2) wdrażanie ram prawnych i sankcjonowanie aktywnych przemytników w UE i poza nią, (3) zapobieganie wykorzystywaniu i zapewnianie ochrony migrantów, (4) zacieśnianie współpracy i wspieranie pracy organów ścigania i wymiaru sprawiedliwości w reagowaniu na nowe wyzwania oraz (5) pogłębianie wiedzy o sposobach działania przemytników.

Współpraca z krajami partnerskimi oraz organizacjami zakładała zacieśnienie współpracy z ONZ, Interpolem oraz wyspecjalizowanymi agencjami typu UNODC. Zapowiedziano także rozwijanie dedykowanych i dostosowanych do potrzeb partnerstw operacyjnych w celu zwalczania przemytu.

W zakresie zapobiegania przemytowi migrantów Komisja zobowiązała się do współpracy z państwami członkowskimi za pośrednictwem krajowych punktów kontaktowych i innych właściwych organów w celu usprawnienia egzekwowania przepisów, ich poprawy, a w stosownych przypadkach, prowadzenia postępowań w sprawie uchybień państw członkowskich. Plan miał poprawić ochronę migrantów poprzez wzmocnienie wdrażania Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/36/UE z dnia 5 kwietnia 2011 roku w sprawie zapobiegania handlowi ludźmi i zwalczania tego procederu oraz ochrony ofiar, Dyrektywy Rady 2004/81/WE z dnia 29 kwietnia 2004 roku w sprawie dokumentu pobytowego wydawanego obywatelom państw trzecich, którzy są ofiarami handlu ludźmi lub wcześniej byli przedmiotem działań ułatwiających nielegalną imigrację oraz poprawić skuteczność Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 roku przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych

wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających w państwach UE obywateli krajów trzecich. Rada i państwa członkowskie zobowiązały się do sankcjonowania przemytników migrantów.

W zakresie pozostałych działań Komisja przedstawiła 27 lipca 2022 roku propozycję pełnej cyfryzacji procedur wizowych, wezwała Parlament Europejski i Radę do zakończenia negocjacji dotyczących Rozporządzenia w sprawie kontroli (środek legislacyjny zaproponowany w ramach Nowego paktu o migracji i azylu), które wprowadziłoby jednolitą procedurę kontroli przed wjazdem mającą zastosowanie do wszystkich obywateli państw trzecich, przybywających na granicę zewnętrzną i nie spełniających zwykłych warunków wjazdu oraz do przyjęcia rozporządzenia w sprawie Eurodac w trybie priorytetowym. Komisja wezwała również:

- Parlament Europejski i Radę do zakończenia negocjacji w sprawie elektronicznego materiału dowodowego do celów współpracy wymiarów sprawiedliwości w sprawach karnych,
- Frontex do dalszego wzmocnienia swoich zdolności monitorowania wyznaczonych obszarów morskich i identyfikowania podejrzanych statków,
- Eurojust i organy sądowe do dalszego zwiększania ich udziału w EMPACT (Europejskiej Multidyscyplinarnej Platformie Przeciwko Zagrożeniom Przystępczym) oraz zapewnienia terminowej wymiany informacji związanych z dochodzeniami prowadzonymi przez Europol,
- Frontex, Europol i Eurojust do dalszego wspierania współpracy z krajami partnerskimi w celu zwalczania przemytu i prowadzenia dochodzeń międzynarodowych (Komisja Europejska, 2021, s. 27).

## WZMACNIANIE GRANICY ZEWNĘTRZNEJ

Intensyfikacja działań związanych ze wzmocnieniem granicy zewnętrznej UE była odpowiedzią na kryzys migracyjny z 2015 roku, podczas którego do państw członkowskich UE dotarł ponad 1 mln osób. W następstwie tych wydarzeń w październiku 2016 roku przekształcono Europejską

Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (zwaną powszechnie Frontexem). Powołanie Frontexu miało na celu poprawić bezpieczeństwo wewnętrzne UE, chronić zasadę swobodnego przepływu osób oraz zagwarantować skuteczniejsze zarządzanie migracją. W 2019 roku UE przyjęła rozporządzenie wzmacniające rolę agencji. Postanowiono m.in. o tym, że agencja w większym stopniu będzie zajmować się powrotami migrantów do krajów pochodzenia oraz o utworzeniu stałej służby funkcjonariuszy Frontexu, którzy mieli prowadzić działania na zewnętrznych granicach UE. Plan zakładał zatrudnienie 6,5 tys. funkcjonariuszy do 2021 roku i zwiększenie ich liczby do 10 tys. w ciągu następnych sześciu lat.

Elementami ochrony granicy wewnętrznej są także:

- System Informacyjny Schengen (SIS) – służy do wprowadzania i sprawdzania wpisów dotyczących osób poszukiwanych lub zaginionych (lub przedmiotów),
- Wizowy System Informacyjny (VIS) – jest bazą danych ułatwiającą procedurę wydawania wiz krótkoterminowych. Umożliwia organom wizowym, granicznym, azylowym i migracyjnym sprawdzanie obywateli państw trzecich, którzy potrzebują wizy krótkoterminowej, aby podróżować do strefy Schengen.
- System wjazdu/wyjazdu – system rejestruje informacje o wjeździe, wyjeździe i odmowie wjazdu obywateli spoza UE przekraczających granice zewnętrzne strefy Schengen.
- System informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS) – ten system informatyczny jest wykorzystywany do przeprowadzania uprzedniej kontroli podróżnych, zwolnionych z obowiązku wizowego i w razie potrzeby odmówienia im udzielenia zezwolenia na podróż.
- Eurodac – system porównywania odcisków palców osób ubiegających się o azyl. Jego celem jest ułatwienie państwom członkowskim UE określania kraju właściwego do rozpatrywania danego wniosku o azyl. Umożliwia również organom ścigania prowadzenie dochodzeń, wykrywanie przestępstw terrorystycznych lub innych poważnych przestępstw i zapobieganie im.

- Interoperacyjność baz danych – ma umożliwić służbom jednoczesne przeszukiwanie wielu systemów informacyjnych dotychczas rozwartwionych oraz oferować usługę kojarzenia i sprawdzania krzyżowego danych biometrycznych. Usługa ma zacząć działać do czerwca 2024 roku (Rada Europejska, Rada UE, 2023).

W ramach nowych działań zapowiedziano również reformę systemu Schengen. W dniu 10.06.2022 roku Rada UE przyjęła podejście ogólne do reformy systemu. Reforma ta miała zapewnić nowe narzędzia do zwalczania instrumentalizacji przepływów migracyjnych poprzez wprowadzenie środków zwalczających to zjawisko. Wśród nich wymieniono ograniczenie liczby przejść granicznych na granicy zewnętrznej lub ograniczenie godzin ich otwarcia oraz intensyfikację ochrony granic. Reforma systemu Schengen przewidywała także przyjęcie przepisów dotyczących tymczasowych ograniczeń w podróżowaniu na granicach zewnętrznych w przypadku zagrożenia zdrowia publicznego. Miała określić bardziej ustrukturyzowane procedury przywracania kontroli na granicach wewnętrznych oraz promować środki alternatywne wobec kontroli na tychże granicach, w tym kontrole policyjne w regionach przygranicznych. Działania takie miały umożliwić państwu członkowskiemu przekazywanie obywateli państw trzecich, zatrzymanych w strefie przygranicznej i nielegalnie przebywających na jego terytorium do państwa członkowskiego, z którego przybyli w ramach operacyjnej transgranicznej współpracy policyjnej.

## STRATEGIA NA CZASY OBECNE

Z tego względu, że nie udało się osiągnąć porozumienia w zakresie relokowania przybywających do Europy migrantów, we wrześniu 2020 roku prezydencja niemiecka przedstawiła nowy pakt o migracji i azylu. Jak napisano we wstępie do dokumentu: *Opierając się na całościowej ocenie, Komisja proponuje nową politykę migracyjną: budowanie zaufania dzięki skuteczniejszym procedurom i znalezienie nowej równowagi między odpowiedzialnością*



*i solidarnością* (Komisja Europejska, 2020). Pakt miał opierać się na sześciu komponentach:

- większe zaufanie dzięki lepszym i skuteczniejszym procedurom,
- dobrze zarządzane granice,
- skuteczna solidarność,
- umiejętności i talenty,
- pogłębianie partnerstw międzynarodowych,
- elastyczność i odporność.

Kluczowy z punktu widzenia nowego, zaprezentowanego przez Niemcy, mechanizmu solidarności był komponent 3, który zakładał elastyczny wkład państwa członkowskiego w pomoc oferowaną państwu, doświadczającemu problemów w związku z nagłym i masowym przybyciem migrantów. Mógł on być następujący:

- państwo przyjmuje na swoje terytorium określoną liczbę osób ubiegających się o azyl relokowanych z innego państwa członkowskiego, znajdującego się w trudnej sytuacji (kraj docelowy otrzymuje dofinansowanie UE),
- państwo przejmuje odpowiedzialność za powrót do krajów pochodzenia określonej liczby osób bez prawa pobytu w UE,
- państwo podejmuje inne działania operacyjne w celu udzielenia pomocy.

Zaproponowano także wprowadzenie lepszych i zmodernizowanych procedur. Realizacja tego celu odbywałaby się poprzez obowiązkową kontrolę przed wjazdem obejmującą: identyfikację, kontrolę stanu zdrowia, bezpieczeństwa, pobieranie odcisków palców i rejestrację w bazie Eurodac. Elementem systemu miała stać się także nowa, szybsza procedura azyłowa na granicy oraz, w stosownych przypadkach, następująca po niej szybka procedura powrotu. Ten zintegrowany i nowoczesny system migracji i zarządzania granicami z ulepszoną bazą danych Eurodac miał utrudnić nielegalne przemieszczanie się do innych państw członkowskich, ułatwić relokację i lepsze monitorowanie osób powracających, a także wspierać dobrowolne wyjazdy i powroty do krajów pochodzenia.

W kwestii powrotów zaplanowano następujące działania:

- większe wsparcie ze strony Frontexu,
- mianowanie nowego koordynatora UE ds. powrotów oraz powołanie grupy na wysokim szczeblu koordynującej działania krajowe,
- stworzenie zrównoważonej strategii na rzecz powrotów i reintegracji rozumianej jako wsparcie dla krajów pochodzenia.

Z tego względu, że pakt utknął w martwym punkcie, w czerwcu 2022 roku francuska prezydencja przekonała większość krajów członkowskich do wdrażania zaproponowanych w pakcie regulacji krok po kroku, a koncepcję sponсорowania powrotów wykluczyć z mechanizmu. Kolejnym milowym krokiem we wdrażaniu umowy było udzielenie zgody przez większość państw członkowskich na wnoszenie opłaty w wysokości 20 tys. euro za każdego nieprzyjętego, przydzielonego do relokacji migranta. To porozumienie udało się osiągnąć w czerwcu 2023 roku.

## **DYREKTYWA O TYMCZASOWEJ OCHRONIE**

UE wśród swoich narzędzi na wypadek masowego napływu migrantów ma także dyrektywę o tymczasowej ochronie. Dyrektywa Rady 2001/55/WE została przyjęta 20 lipca 2001 roku w związku z masowymi przesiedleniami w Europie, zwłaszcza z Bośni i Hercegowiny oraz Kosowa, spowodowanymi konfliktami zbrojnymi na Bałkanach Zachodnich. Została ona uruchomiona w 2022 roku w odpowiedzi na masowy napływ wysiedleńców uciekających z Ukrainy po napaści Rosji na to państwo 24 lutego 2022 roku. Setki tysięcy ukraińskich uchodźców skierowały się wówczas w kierunku państw członkowskich UE, gdzie znaleźli tymczasowe schronienie.

Beneficjentom ochrony czasowej przysługują w UE następujące prawa i uprawnienia: a) zezwolenie na pobyt przez cały okres trwania ochrony, b) dostęp do informacji o ochronie czasowej, c) dostęp do rynku pracy, d) dostęp do zakwaterowania i opieki społecznej, e) dostęp do opieki medycznej, f) dostęp do edukacji dla dzieci oraz g) ograniczone prawo do łączenia rodzin (rozdział III dyrektywy w sprawie tymczasowej ochrony). Beneficjenci ochrony

tymczasowej mogą również ubiegać się o ochronę międzynarodową, chociaż państwa członkowskie mogą odroczyć rozpatrywanie wniosków do czasu zakończenia ochrony tymczasowej (Ciger, 2022).

W związku z wdrożeniem dyrektywy wśród organizacji pozarządowych oraz niektórych polityków pojawiały się krytyczne głosy dotyczące nieuruchomienia dyrektywy w 2015 roku, kiedy Unia doświadczyła masowego napływu migrantów z Bliskiego Wschodu. Komisji oraz niektórym państwom członkowskim zarzucono podwójne standardy, które miały być stosowane wobec obywateli różnych krajów starających się o ochronę międzynarodową w UE (Kleista, 2022).

Warto podkreślić, że dyrektywa nie zapobiegła pewnym perturbacjom związanym z przyjmowaniem obywateli Ukrainy i migrantów. W Niemczech były one na tyle poważne, że kraje związkowe w lecie 2022 roku na kilka dni musiały wstrzymać rejestrację osób z powodu braku miejsc. Z trudnościami lokalowymi kraj ten zmagał się w drugiej połowie 2022 roku, ponieważ napływ zarówno migrantów, jaki i uchodźców z Ukrainy był w porównaniu do 2021 roku bardzo duży (w 2022 roku do Niemiec przybył ponad 1 mln uchodźców z Ukrainy, a 244 tys. osób z innych krajów złożyło wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej) (Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, 2022).

## **STRATEGIE BEZPIECZEŃSTWA W POSZCZEGÓLNYCH PAŃSTWACH**

Jak zauważył Jan Claudius Völkel, umieszczenie przez UE humanitarnego aspektu kryzysu migracyjnego na 2porządku dziennym spowodowało, że niektóre państwa członkowskie skupiały się głównie na kwestiach związanych z bezpieczeństwem narodowym (Völkel, 2017, s. 83). Tworzyły własne strategie i propozycje rozwiązywania problemów i zapobiegania zagrożeniom. Tendencje te dodatkowo pogłębił kryzys migracyjny z 2015 roku oraz powiązanie nielegalnej migracji z terroryzmem. Zjawiska te wpłynęły na nasilenie narracji antymigracyjnych podczas debaty na temat równomiernego podziału przybyłych w 2015 roku migrantów. Ocena wydarzeń nie była jednakowa we wszystkich państwach członkowskich. Pomiędzy nimi istniały

różnice w przyjętych sposobach reagowania (np. pomiędzy Niemcami, Szwecją czy Francją a krajami wszechradzkimi).

W odpowiedzi na kryzys migracyjny w 2015 roku kwestia migracji pojawiła się w niektórych strategiach bezpieczeństwa państw członkowskich. Nie wszędzie była jednakowo postrzegana. Badania dotyczące tego zagadnienia przeprowadził João Estevens. Oceniał on sposób w jaki państwa członkowskie UE potraktowały powiązanie migracji z bezpieczeństwem zwłaszcza w kontekście masowego napływu migrantów w 2015 roku. Ocena krajowych strategii opierała się na analizie dokumentów strategicznych, które były niezbędne do zrozumienia kultur strategicznych państw członkowskich i instytucjonalnej sekurytyzacji migracji, choć wykazywały pewne różnice w treści i formie (Estevens, 2018).

Sprawy migracyjne były omówione w dokumentach belgijskich, czeskich, niemieckich, irlandzkich, włoskich, litewskich, rumuńskich, szwedzkich oraz brytyjskich. Ich strategie zostały przyjęte po kryzysie migracyjnym w 2015 roku. Mniej miejsca lub w ogóle poświęcono im w dokumentach w Austrii, Bułgarii, Chorwacji, Danii, Estonii, Francji, Łotwy, Malty i Szwecji (Estevens, 2018).

Z analizy dokumentów wynikało, że sekurytyzacja migracji związana jest z sekurytyzacją imigracji (czyli ruchami migracyjnymi mającymi na celu przybycie do danego państwa) oraz z zabezpieczeniem państwa narodowego i jego obywateli. Brak wyraźnych, podobnych schematów wskazywał na rozbieżne podejście do kwestii migracji i jej wpływu na bezpieczeństwo w poszczególnych państwach. Ważną konstatacją było stwierdzenie, że chociaż migracja uznawana była za zjawisko transnarodowe, to jednak państwa członkowskie różnie podchodziły do współpracy z UE w zakresie zarządzania granicami i migracją (Estevens, 2018).

Doświadczenia kryzysu migracyjnego dowiodły, że państwa członkowskie, szczególnie te, leżące na granicach zewnętrznych UE, powinny mieć plany działań operacyjnych na wypadek kryzysów. Powinny być one kompleksowe i zapewniać jasny łańcuch dowodzenia i podjęcie skutecznych działań krok po kroku. Kilka lat po kryzysie migracyjnym niektóre z nich wprowadzały zmiany, mające na celu ograniczenie napływu migrantów. Zmiana polityki w Grecji była dostrzegalna od roku 2019 po dojściu do władzy Nowej Demokracji. Szereg wprowadzonych zmian legislacyjnych, w taktyce ochrony granicy oraz na wyspach spowodował spadek presji migracyjnej na granicach greckich.

Włochy z kolei w 2019 roku odeszły od polityki ministra spraw wewnętrznych Matteo Salvini, który skoncentrował swoje działania na ograniczaniu nielegalnych ruchów migracyjnych. W kolejnych latach liczba migrantów przybywających do Włoch znacznie wzrosła. Wyzwaniom nie sprostał rząd wybrany w 2022 roku, który zapowiadał utrudnić migrantom dotarcie do włoskich wybrzeży. W praktyce liczba migrantów znacznie wzrosła, a szlak do Włoch stał się najczęściej uczęszczaną trasą na Morzu Śródziemnym w 2022 i 2023 roku.

Strategia hiszpańska opierała się na harmonijnym współdziałaniu ze służbami marokańskimi oraz przyjaznych stosunkach z Marokiem. W 2022 roku premier Hiszpanii Pedro Sanchez poparł plan Maroka, aby przyznać Saharze Zachodniej większą autonomię, o ile pozostanie ona pod wpływami królestwa. Hiszpania prowadziła także konsekwentne działania mające na celu ochronę granicy morskiej oraz lądowej w Ceucie i Melilli.

Strategia polska wobec kryzysu migracyjnego w 2021 roku opierała się na wielokierunkowych działaniach. Miały one na celu zatrzymanie presji migracyjnej, zainicjowanej przez Białoruś, a wspieranej przez Rosję i mającej cechy ataku hybrydowego na polskie granice (Lemańczyk, 2021). Do pierwszych decyzji należało wysłanie wojska na granicę, wprowadzenie 2 września 2021 roku stanu nadzwyczajnego na terenie przygranicznym oraz znowelizowanie ustawy o cudzoziemcach. Istotą wprowadzonych zmian było przeciwdziałanie nadużywaniu procedury azylowej oraz usprawnienie przebiegu postępowania w sprawie zobowiązania cudzoziemca do opuszczenia Polski. Rząd Polski zdecydował się także na budowę solidnej zapory na granicy z Białorusią wraz z systemem perymetrycznym. O aktualizację kodeksu granicznego Schengen i uwzględniania zapór fizycznych jako środków ochrony granicy w liście do Komisji Europejskiej zwróciło się w październiku 2021 roku dwunastu ministrów spraw wewnętrznych. List został podpisany także m.in. przez Litwę i Łotwę, które same mierzyły się z problemem instrumentalizacji migracji na swoich granicach (Brzozowski, 2021).

Warto zaznaczyć, że w Polsce kwestia migracji pojawia się w Strategii Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, która podkreśla konieczność opracowania i prowadzenia polityki migracyjnej, zapewniającej zachowanie spójności społecznej, jak i przeciwdziałanie możliwym

zagrożeniom porządku i bezpieczeństwa publicznego, związanym z procesami migracyjnymi (Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej, 2020). Nie jest to jedyny dokument, który dotyczy spraw migracyjnych. Zaktualizowany Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego wśród potencjalnych zagrożeń dla państwa wymienia działania hybrydowe, obejmujące m.in. nielegalną migrację ludności, incydenty graniczne oraz naruszenia granicy państwowej (Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego, 2021/2022). Wspomnieć należy także o Raporcie o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, który sporządzany jest na potrzeby Krajowego Planu Zarządzania Kryzysowego przez ministrów, kierowników urzędów centralnych oraz wojewodów. Jest to dokument niejawni, który kompleksowo opisuje zagrożenia oraz ryzyka z nimi związane w pięciu głównych kategoriach. Należą do nich zagrożenia: naturalne, cywilizacyjne i powodowane intencjonalną działalnością człowieka, militarne, o charakterze terrorystycznym oraz zagrożenia w cyberprzestrzeni, mogące doprowadzić do wystąpienia sytuacji kryzysowej (Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego, 2021).

## PODSUMOWANIE I DYSKUSJA

Zarządzanie migracjami w UE jest elementem kilku strategii, dyrektyw i planów działania. Wśród najważniejszych wymienić należy:

- prowadzenie operacji morskich,
- program relokacji migrantów,
- uruchomienie mechanizmu IPCR,
- strategia bezpieczeństwa UE na lata 2020-2025,
- odnowiony plan działania UE przeciwko przemytowi migrantów (2021-2025),
- wzmocnienie ochrony granicy zewnętrznej (Frontex, bazy danych: SIS, VIS, system wjazdu/wyjazdu, ETIAS, Eurodac),
- próby wdrożenia nowego paktu o migracji i azylu,
- dyrektywa o ochronie tymczasowej.

Wyniki wskazują, że UE nie posiada strategii bezpieczeństwa na wypadek masowej, nielegalnej migracji do Europy. Kwestia ta poruszana jest w kilku dokumentach unijnych, w których nie jest jednak głównym, wiodącym tematem. Za taki dokument mógłby być uważany pakt o migracji i azylu, który wciąż znajduje się na etapie procedowania w unijnych instytucjach. Zaproponowany w nim mechanizm solidarności zorientowany na relokację migrantów jest pomysłem, który był już obecny w unijnej polityce migracyjnej, jednak nie przyniósł efektów i został wycofany.

Choć temat migracji pojawia się zarówno w dokumentach unijnych oraz w działaniach, przejawiających się w prowadzeniu operacji morskich oraz próbach stworzenia unijnego mechanizmu solidarności, akceptowalnego dla wszystkich państw członkowskich, należy zaznaczyć, że unijna polityka migracyjna nie jest skierowana na ograniczanie nieregularnej migracji do Europy, tylko na zarządzanie nią. Dotychczasowe pomysły na radzenie sobie z wysoką presją migracyjną opierały się głównie na rozdysponowaniu przybywających do Europy migrantów pomiędzy wszystkie państwa członkowskie, a nie na ich zatrzymywaniu na granicy zewnętrznej i zwracaniu. Żaden program, który zajmował się tematem wzmożonego napływu migrantów nie zawierał w sobie konkretnych działań, które miałyby skutecznie chronić granice zewnętrzne. Program relokacji migrantów wygasł w 2017 roku, nie udało się stworzyć centrów kontroli dla migrantów w UE i platform – ośrodków poza Unią, ponieważ nie wyraziły na to zgody ani państwa członkowskie, ani pozaunijne, z których nieregularni migranci podejmowali próby przedostania się do Unii. Operacje morskie z założenia miały prowadzić akcje ratunkowe na morzu i dostarczać migrantów do bezpiecznych miejsc. Porty w Libii nie były za takie uznawane.

Sprawa migracji w Strategii bezpieczeństwa na lata 2020-2025 zajmuje niewiele miejsca. Główny nacisk położony jest na zagrożenia cyberbezpieczeństwa, terroryzm, przestępczość zorganizowaną oraz kreowanie ekosystemu bezpieczeństwa (wymiana informacji, współpraca, rozwój badań, budowa kompetencji). Z kolei zwalczaniu przemytu migrantów poświęcony jest odnowiony plan działania na lata 2021-2025. Pierwszy program realizowany był w latach 2015-2020. Czy jednak przyniósł on wystarczające efekty, pozostaje kwestią dyskusyjną. Napływ migrantów do Unii nie maleje, wręcz przeciwnie,

jest coraz większy. Po okresie pandemii, w 2022 roku nastąpiło zwiększenie liczby nieregularnych migrantów docierających do UE. Według UNHCR, do Grecji przybyło 18,8 tys. cudzoziemców w porównaniu do 9,2 tys. w 2021 roku, szlakiem centralnośródmorskim dotarło 105,1 tys. osób w porównaniu do 67,4 rok wcześniej. Napływ migrantów zmniejszył się tylko na szlaku zachodniośródmorskim o 26% (31,8 tys. migrantów przybyło w 2022 roku w porównaniu do 43,2 tys. w 2021 roku). W sumie trzema szlakami przybyło do UE prawie 154 tys. migrantów. Do tego należy doliczyć także nielegalne ruchy migracyjne w obszarze Bałkanów Zachodnich oraz migrantów, którzy dotarli na Cypr.

Istotną rolę w systemie zarządzania migracjami odgrywa Frontex. W 2022 roku ze stanowiska dyrektora zarządzającego w atmosferze skandalu odszedł Fabrice Leggeri. Media zarzucały prowadzonej przez niego agencji zwracanie migrantów na granicy i łamanie praw człowieka, uznając takie działania za niedopuszczalne. Czy jednak systemy, które w stopniu coraz większym używane są na granicach zewnętrznych UE spełnią swoje zadania i zatrzymają na granicy tych, którzy nie powinni wjechać do UE pozostaje otwartym pytaniem. Nadal część osób przybywa do UE bez dokumentów. Sprawą wymagającą podjęcia działań jest także kwestia readmisji osób, których wnioski o udzielenie ochrony międzynarodowej zostały rozpatrzone negatywnie i którzy powinni powrócić do krajów pochodzenia. Przedstawiony we wrześniu 2021 roku raport Europejskiego Trybunału Obrachunkowego wskazuje, że każdego roku pół miliona osób otrzymuje nakaz opuszczenia UE, jednak skutecznie udaje się odesłać do krajów pochodzenia mniej niż jedną piątą. W efekcie wszystkie czynniki, które wpływają na nieefektywność procedur powrotnych zachęcają migrantów do nielegalnego przybycia oraz pozostania w UE.

Główny ciężar związany z nielegalną migracją do UE spoczywa na państwach członkowskich. Z jednej strony oczekują one pomocy ze strony UE, z drugiej strony Bruksela nie jest w stanie jej zapewnić, ponieważ nie ma planu, który byłby akceptowalny przez wszystkie kraje członkowskie i rozwiązywał problem. Nowy pakt, zaproponowany przez prezydencję niemiecką w 2020 roku, w zasadzie koncentruje się na głównej propozycji jaką jest podział odpowiedzialności za kryzys migracyjny pomiędzy wszystkie państwa członkowskie. Zostało to określone mianem nowego mechanizmu solidarności,



który ma polegać na tym, że dane państwo decyduje, czy przyjmie nielegalnych migrantów i zgodzi się na ich relokację na swoje terytorium, czy wniesie finansową kontrybucję za sprzeciw wobec ich przyjęcia. Propozycja ta nie uwzględnia istnienia tzw. krajów docelowych, które wymieniane są wśród migrantów, jako miejsca, gdzie chcieliby się osiedlić i wieść dalsze życie. Większość migrantów, docierających do Europy wymienia jako kraje docelowe Niemcy, Francję, Belgię, Holandię lub nienależącą już do UE Wielką Brytanię. Preferencje te związane są z dwoma głównymi czynnikami: po pierwsze w wymienionych państwach istnieją duże diaspory cudzoziemców, a po drugie migranci mogą w nich liczyć na zaspokajające ich potrzeby świadczenia społeczne.

## WNIOSKI

Migracja do UE jest i w przyszłości będzie powodowana różnymi czynnikami, wśród których wymienić należy niestabilną sytuację polityczną, gospodarczą oraz w zakresie bezpieczeństwa w państwach Sahelu i Bliskiego Wschodu, zmiany klimatyczne oraz duży przyrost naturalny w krajach afrykańskich. Wobec tych wyzwań obecne regulacje mogą okazać się niewystarczające. W dłuższej perspektywie czasowej UE będzie musiała zastosować skuteczne mechanizmy nie tylko zarządzania nielegalną migracją, ale także ograniczania jej. Konieczne będzie stworzenie elastycznego instrumentarium, które powinno zapewnić szybką reakcję i skuteczne wsparcie dla państw członkowskich.

Nieregularna migracja do UE wpisuje się w globalistyczny trend, który charakteryzuje rosnący przepływ towarów i ludzi, ekspansja i dywersyfikacja działalności finansowej, komunikacyjny rozwój sieci, wiedzy i relacji oraz zwiększające się różnice. Choć działania te przyczyniły się do powstania licznych miejsc pracy, to jednak nie wpłynęły na zmniejszanie ubóstwa (Gryshova, Kofman, Petrenko, 2018, s. 522). Z kolei, jak wskazuje João Estevens, globalizacja doprowadziła do zwiększenia nielegalnych przepływów migracyjnych, co z kolei zaowocowało wzmocnieniem kontroli granicznych, rozbudzeniem narracji nacjonalistycznych i większym rozdźwiękiem pomiędzy tym, co narodowe, a tym, co inne. Te napięcia między poziomem globalnym i krajowym wskazują, że globalizacja jest wciąż trwającym procesem, w którym występuje

wiele sił oporu (Estevens, 2018). Ponadto, globalizm spowodował nowe wyzwania w zakresie bezpieczeństwa, które będą wzrastać wraz z zwiększaniem się migracji do UE, co może uczynić stworzenie wspólnej strategii na wypadek masowego napływu osób ubiegających się o azyl priorytetową koniecznością. W tym zakresie politykę migracyjną należy traktować jako ważny element budowania wyważonej polityki bezpieczeństwa w zglobalizowanym świecie.

Działania wprowadzone przez UE wymienione w niniejszym artykule, zarówno o charakterze normatywnym jak i instytucjonalnym nie zapobiegą sytuacjom kryzysowym o charakterze migracyjnym. Przewidują współpracę, wymianę informacji, tworzenie baz danych, relokację, ale wciąż brakuje faktycznych działań, których efektem byłoby zatrzymanie masowej migracji. Wobec tego kryzysu UE nie posiada strategii bezpieczeństwa, której głównym celem byłoby ograniczenie lub zatrzymanie nielegalnej migracji do Europy, przez co wciąż pozostaje podatna na polityczne szantaże państw trzecich, sąsiadujących z Unią i instrumentalizujących nielegalną migrację (np. Turcja, Tunezja, Białoruś).

Stworzenie takiej strategii wymagałoby wielu wysiłków ze strony UE. Przede wszystkim potrzebna jest refleksja dotycząca po pierwsze tego, kto może wjechać do Europy. Po drugie konieczne jest stworzenie mechanizmów, które będą wspomagać państwa członkowskie w ochronie granicy zewnętrznej oraz mechanizmów pozwalających na skuteczne odsyłanie migrantów bez prawa pobytu do krajów pochodzenia. Aby jednak taką strategię stworzyć, potrzebny jest konsensus wśród państw członkowskich UE oraz obiektywna analiza konsekwencji napływu nieregularnych migrantów od 2015 roku i ich wpływu na gospodarki państw przyjmujących oraz bezpieczeństwo publiczne.

## REFERENCES

- Brzozowski, A. (2021). Twelve member states ask Commission to finance 'physical barriers' as border protection measures. Euractiv 8.10.2022. Dostęp: 13.02.2023 z <https://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/twelve-member-states-ask-commission-to-finance-physical-barriers-as-border-protection-measures/>
- Bundesamt für Migration und Flüchtlinge. (2022). Das Bundesamt in Zahlen 2022. Dostęp: 04.09.2023 z [https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2022-asyl.pdf?\\_\\_blob=publicationFile&v=9](https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Statistik/BundesamtinZahlen/bundesamt-in-zahlen-2022-asyl.pdf?__blob=publicationFile&v=9)
- Castles, S. (2010). Understanding global migration: A social transformation perspective, 36(10), 1565–1586. *Journal of Ethnic and Migration Studies*. Dostęp: 13.01.2022 z <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/1369183X.2010.489381>
- Ciger, M.I. (2022). Reasons for the Activation of the Temporary Protection Directive in 2022: A Tale of Double Standards. ASILE. 6.10.2022. Dostęp: 4.01.2022 z [https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/?utm\\_source=rss&utm\\_medium=rss&utm\\_campaign=reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards](https://www.asileproject.eu/reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards/?utm_source=rss&utm_medium=rss&utm_campaign=reasons-for-the-activation-of-the-temporary-protection-directive-in-2022-a-tale-of-double-standards)
- Duvell, F. (2011). Paths into Irregularity: The Legal and Political Construction of Unregular Migration, 13 (3): 275 – 295. *European Journal of Migration and Law*.
- Estevens, J. (2023). Migration crisis in the EU: developing a framework for analysis of national security and defence strategies. *CMS* 6, 28. Dostęp: 20.01.2023 z <https://doi.org/10.1186/s40878-018-0093-3>
- Europol. (2021). European Migrant Smuggling Centre – 5th Annual Report. Publications Office of the European Union, Luxembourg, s.12.
- Gryshova, I., Kofman, B., Petrenko, O. (2019). Migration cultures and their outcomes for national security. w *Journal of Security and Sustainability Issues*, Volume 8 Number 3. Dostęp: 14.01.2023 z [http://doi.org/10.9770/jssi.2019.8.3\(18\)](http://doi.org/10.9770/jssi.2019.8.3(18))
- Johansen, A.I. (2020). The European Union's Joint Operation Triton and EUNAVFOR MED Operation Sophia: Strategic Responses to the Migration Crisis? Roskilde Universitet.
- Kleista, O. (2022). Wer darf kommen? Dass die EU Flüchtende aus der Ukraine unbürokratisch aufnimmt, ist wichtig. Die schleichende Politisierung des Flüchtlingsschutzes ist jedoch riskant. *IPG-Journal*. Dostęp: 15.02.2023 z <https://www.ipg-journal.de/rubriken/demokratie-und-gesellschaft/artikel/wer-darf-kommen-5756/>
- Komisja Europejska. (2015). The European Agenda on Security. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. COM(2015) 185 final. Dostęp: 15.01.2023 z [https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu\\_agenda\\_on\\_security\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-trafficking/sites/antitrafficking/files/eu_agenda_on_security_en.pdf)

- Komisja Europejska. (2016). Stronger and Smarter Information Systems for Borders and Security. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. COM(2016) 205 final. Dostęp: 20.01.2023 z [http://www.eulisa.europa.eu/Newsroom/News/Documents/SB-EES/communication\\_on\\_stronger\\_and\\_smart\\_borders\\_20160406\\_en.pdf](http://www.eulisa.europa.eu/Newsroom/News/Documents/SB-EES/communication_on_stronger_and_smart_borders_20160406_en.pdf)
- Komisja Europejska. (2020). New Pact on Migration and Asylum. Dostęp: 15.01.2023 z [https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_en](https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_en)
- Komisja Europejska. (2021). A renewed EU action plan against migrant smuggling (2021-2025). Brussels. 29.9.2021. COM (2021) 591 final, s.2. Dostęp: 14.01.2023 z [https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-09/COM-2021-591\\_en\\_0.pdf](https://home-affairs.ec.europa.eu/system/files/2021-09/COM-2021-591_en_0.pdf)
- Koser, K. (2011). When is Migration a Security Issue? Brookings, 31.03.2011. Dostęp: 15.01.2023 z <https://www.brookings.edu/opinions/when-is-migration-a-security-issue/>
- Krajowy Plan Zarządzania Kryzysowego. (2021/2022). Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Dostęp: 8.02.2023 z <https://www.gov.pl/web/rcb/krajowy-plan-zarzadzania-kryzysowego>
- Lemańczyk, B. (2021). Putin i Erdogan wspierają plan wysyłania migrantów z Białorusi. PAP 8.11.2021. Dostęp: 10.02.2023 z <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C994157%2C-putin-i-erdogan-wspieraja-plan-wysylania-migrantow-z-bialorusi.html>
- Lipold, P. (2021). Próby unormowania nieregularnej migracji do Europy przez Unię Europejską. w J. Kozłowska, K. Maciąg (red.), Wyzwania i problemy społeczeństwa w XXI wieku. Tom 3, s. 110-125. Wydawnictwo Naukowe Tygiel.
- Lipold, P. (2023). Zarządzanie kryzysowe w Unii Europejskiej podczas fali nielegalnej migracji w 2015 roku. w M. Falkowski, J. Pająk (red.), Wsparcie działań w operacjach wojskowych i reagowania kryzysowego. Część 3, s. 135-148. Wydawnictwo Akademii Wojsk Lądowych.
- Neslen, A. (2014). Italian navy says it will continue refugee rescue mission despite plan to scrap it. The Guardian. 28.10.2014. Dostęp: 5.01.2023 z <https://www.theguardian.com/world/2014/oct/28/italian-navy-refugee-rescue-mission-mare-nostrum>
- Rada Europejska, Rada UE. (2023). Strengthening the EU's external borders. Dostęp: 7.01.2023 z <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/strengthening-external-borders/>
- Raport o zagrożeniach bezpieczeństwa narodowego. (2021). Rządowe Centrum Bezpieczeństwa. Dostęp: 10.02.2023 z <https://www.gov.pl/web/rcb/raport-o-zagrozeniach-bezpieczenstwa-narodowego>
- Strategia Bezpieczeństwa Narodowego Rzeczypospolitej Polskiej. (2020). Dostęp: 8.02.2023 z [https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia\\_Bezpieczenstwa\\_Narodowego\\_RP\\_2020.pdf](https://www.bbn.gov.pl/ftp/dokumenty/Strategia_Bezpieczenstwa_Narodowego_RP_2020.pdf)

- Wohlfeld, M. (2014). Is Migration a Security Issue? w O. Grech, M. Wohlfeld. *Migration in the Mediterranean: human rights, security and development perspectives* (s. 61-77). Mediterranean Academy of Diplomatic Studies. Dostęp: 10.01.2023 z [https://www.um.edu.mt/library/oar/bitstream/123456789/21715/1/Chapter\\_6.pdf](https://www.um.edu.mt/library/oar/bitstream/123456789/21715/1/Chapter_6.pdf)
- Vietti, F., Scribner, T. (2013). Human insecurity: Understanding international migration from a human security perspective 1(1), 17–31. *Journal on Migration and Human Security*. Dostęp: 20.01.2023 z <https://journals.sagepub.com/doi/10.1177/233150241300100102>
- Völkel, J.C. (2017). When Interior Ministers play diplomats. Fatal ambiguities in Europe's securitised migration policy. w A. Jünemann, N. Fromm, N. Scherer (red.) *Fortress Europe? Challenges and Failures of Migration and Asylum Policies*, s.83. Wiesbaden: Springer.