

GRZEGORZ TUTAK

NASTĘPSTWA KRYZYSÓW MIGRACYJNYCH PO 2015 ROKU DLA POLITYKI IMIGRACYJNEJ I AZYLOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ

IMPLICATIONS OF THE POST-2015 MIGRATION CRISES FOR THE EUROPEAN UNION'S IMMIGRATION AND ASYLUM POLICIES

Abstract. The aim of this paper is to analyze the changes that have been made to the European Union's immigration and asylum policies after 2015 as a result of the migration crises. The paper poses the following questions: How have the post-2015 migration crises changed the EU's approach to migration and migration policy? Is the EU, as a community, likely to develop a common comprehensive approach to migration that responds to security challenges? Do these crises affect the EU's ability to interact with the international environment? On the one hand, the migration crises have demonstrated the weaknesses of the EU's migration management instruments; on the other hand, they have provided impetus for the development of a new comprehensive approach to migration, embodied in the Pact on Migration and Asylum. Despite the consensus reached on migration, there are still strong convictions within the EU to address migration at the national level.

Keywords: European Union; immigration and asylum policy; migration; Pact on Migration and Asylum

WPROWADZENIE

Intensyfikacja ruchów migracyjnych jest wynikiem procesów zachodzących w środowisku międzynarodowym. Bez wątpienia do wzrostu ruchów ludnościowych przyczyniają się zjawiska związane z globalizacją, postępem technologicznym oraz rozwojem środków komunikacji. Nie bez znaczenia pozostaje także proces integracji zachodzący między państwami. Dlatego można stwierdzić, że przyczyn migracji jest wiele i są one zróżnicowane. Również skutki omawianego zjawiska mają wielowymiarowe znaczenie zarówno dla państw wysyłających, jak i przyjmujących migrantów. Warto zwrócić uwagę, że wspomniane konsekwencje

Dr GRZEGORZ TUTAK – Katolicki Uniwersytet Lubelski Jana Pawła II, Wydział Nauk Społecznych, Instytut Nauk o Polityce i Administracji; adres do korespondencji Al. Raławickie 14, 20-950 Lublin; e-mail: grzegorz.tutak@kul.pl; ORCID: <https://orcid.org/0000-0003-4705-0446>.

Artykuły są objęte licencją Creative Commons Uznanie autorstwa – Użycie niekomercyjne – Bez utworów zależnych 4.0 Międzynarodowe (CC BY-NC-ND 4.0)

znacząco wpływają na funkcjonowanie organizacji międzynarodowych integrujących ze sobą grupy państw.

Unia Europejska w ostatniej dekadzie (2014–2024) doświadczyła trzech dużych kryzysów migracyjnych, które zintensyfikowały – a w wielu przypadkach zradycyzowały – debatę nad znaczeniem tego zjawiska oraz kształtem polityki migracyjnej poszczególnych państw, a także wspólnot. Kryzys migracyjny z lat 2015–2016, rosyjskie działania hybrydowe na zewnętrznej granicy Unii Europejskiej oraz napływ uchodźców po pełnoskalowej agresji Rosji na Ukrainę to czynniki, które skłaniają do podjęcia analizy nad potencjalną unijną polityką migracyjną. Wskazane zdarzenia, których wspólnym mianownikiem jest migracja, wymagają reakcji Unii Europejskiej na wyzwania i zagrożenia, jakie przynosi niekontrolowany napływ ludności. Jednocześnie jest to sytuacja sprawdzająca solidarność państw członkowskich.

Kwestia migracji jest zagadnieniem, które wciąż pozostaje w gestii państw narodowych. Pomimo tworzenia rozwiązań wspólnotowych przez ONZ lub UE, to jednak poszczególne państwa nadal są najważniejszymi podmiotami regulującymi ruch migracyjny. Dlatego zrozumiałe jest, że w czasie kryzysu trudno osiągnąć kompromis w sprawach dotyczących migracji na poziomie wspólnotowym. W sytuacjach kryzysowych zarzuca się UE niewydolność instrumentów zarządzania migracjami, dyskutuje się o skuteczności i sensowności przyjętych rozwiązań, a także wskazuje się, że Unia traci zdolność realnego wpływania na środowisko międzynarodowe.

Przedmiotowe zagadnienie od lat jest przyczyną rozbieżności co do sposobów podejścia przez państwa członkowskie do kwestii przyjmowania imigrantów. Owe różnice wynikają m.in. z czynników politycznych, kulturowych oraz ekonomicznych. Choć sytuacja migracyjna w UE od lat jest tematem licznych debat politycznych, to presja z nią związana, jakiej pooddawana jest Unia Europejska, skutkuje tym, że wciąż nie stworzono konsensusu w wielu obszarach jej funkcjonowania związanych z migracją. Celem artykułu jest analiza tego, jak kryzysy migracyjne wpłynęły na zmianę polityki migracyjnej i azylowej UE. Pomocne w tym zakresie będą odpowiedzi na pytania: Jak kryzysy migracyjne po 2015 r. wpłynęły na zmianę podejścia do problematyki migracji i polityki migracyjnej w UE? Czy UE jako wspólnota ma szansę wypracować wspólne kompleksowe podejście do migracji odpowiadające wyzwaniom bezpieczeństwa? Czy wspomniane kryzysy wpływają na zdolność UE do oddziaływania na środowisko międzynarodowe?

Głównym przedmiotem analizy jest kwestia polityki imigracyjnej i azylowej, dlatego już na wstępie należy zaznaczyć, iż podejście państw członkowskich

do omawianego zagadnienia jest różne. Inaczej do zagadnienia imigracji podchodzą państwa „starej” Unii, które mają o wiele dłuższe tradycje imigracyjne aniżeli państwa „nowej” Unii. O ile w pierwszej grupie państw można wskazać na liberalne podejście do polityki imigracyjnej, otwartej na kwestie imigracji, o tyle w drugim przypadku są to państwa, które nie są skłonne do przyjmowania większej ilości migrantów, jak również mają dość restrykcyjne prawo w tym obszarze. Unia Europejska, chcąc aktywnie i skutecznie działać na arenie międzynarodowej, powinna zachować wewnętrzną spójność, tj. polityka unijna winna być realizowana z poparciem wszystkich państw członkowskich. Wojna w Ukrainie i białoruskie wykorzystanie migracji jako działań hybrydowych jeszcze bardziej uwidaczniają potrzebę jedności Unii Europejskiej. Tymczasem – jak pokazują dotychczasowe doświadczenia w zakresie imigracji – UE wciąż jest wewnątrznie podzielona w tym zakresie.

W artykule zastosowano interdyscyplinarne metody badawcze z dziedziny nauk społecznych, zwłaszcza metodę decyzyjną oraz instytucjonalno-prawną.

1. PODSTAWY TRAKTATOWE POLITYKI MIGRACYJNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Polityka imigracyjna i azylowa obejmuje wiele sfer funkcjonowania Unii Europejskiej. Dotyczy warunków wjazdu obywateli państw trzecich oraz ich pobytu w krajach Unii, jak i zasad udzielania ochrony międzynarodowej, a więc wymagań związanych z ubieganiem się o status uchodźcy lub azyl. W tym obszarze mieszczą się również działania i instrumenty zmierzające do integracji imigrantów w państwach przyjmujących, a także kwestia dostępu do rynku pracy i zwalczania migracji nieudokumentowanej. Przedmiotowa polityka zaczęła być rozwijana już w latach pięćdziesiątych i sześćdziesiątych XX wieku. W traktacie ustanawiającym Europejską Wspólnotę Gospodarczą można odnaleźć sformułowania, które dały początek regulacjom w sferze migracji, nie tylko obywateli państw EWG, lecz także wobec państw trzecich (Kicinger i Saczuk, 2004, s. 9-10). Kolejne lata przyniosły dalsze działania w tej materii – w latach siedemdziesiątych ubiegłego wieku migracja i kwestia azylu były łączone z problemem rozwoju przestępczości narkotykowej i terroryzmu. W związku z tym powstawały grupy, takie jak Klub Berliński czy TREVI, współdziałające w zakresie wymiany informacji i doświadczeń (Brzozowski, 2011, s. 56-57). Innymi ważnymi rozwiązaniami w tym zakresie były kolejne traktaty, akty i dokumenty o charakterze prawnym. Można do nich zaliczyć: porozumienie z Schengen (1985), Jednolity

Akt Europejski (1986), Traktat z Maastricht (1992), Traktat Amsterdamski (1997) czy Traktat z Lizbony (2007). Przez kilkadziesiąt lat funkcjonowania Wspólnot Europejskich, a następnie Unii Europejskiej, kwestia migracji pozostawała w kompetencji państw narodowych, dopiero wejście w życie Traktatu Amsterdamskiego i związanego z nim Protokołu, miało decydujące znaczenie, bowiem odtąd sprawa imigracji stała się elementem polityki wspólnotowej.

Nadrzędnym celem Unii Europejskiej, który został wyrażony w artykule 3 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE), jest wspieranie pokoju i rozwoju państw członkowskich, a także zapewnienie swoim obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych za pomocą właściwych środków kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, a także zwalczania przestępczości (Traktat o Unii Europejskiej, 2004). Polityka imigracyjna i azylowa stanowi część przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, która jest tworzona w oparciu o poszanowanie podstawowych praw oraz różnych systemów i tradycji prawnych państw członkowskich. Ponadto „Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między Państwami Członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich” (Traktat o funkcjonowaniu UE, 2004, art. 67, ust. 2). W tym samym dokumencie wskazano również na wspólną politykę imigracyjną, która ma „na celu zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w Państwach Członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie” (Traktat o funkcjonowaniu UE, 2004, art. 79, ust. 1). Przedstawione zasady polityki migracyjnej mają realizować się z uwzględnieniem zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej. W art. 79, ust. 2 wspomnianego Traktatu zaznaczono, że Parlament Europejski i Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki w zakresie: warunków wjazdu i pobytu oraz norm procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych; określenia praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwie członkowskim, w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu w innych państwach członkowskich; nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym zakresie wydalania i odsyłania osób przebywających nielegalnie; zwalczania handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi. Dodatkowo w ramach UE jest prowadzona wspólna polityka azylowa, która ma na celu „przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi

państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz mającą na celu zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement” (art. 78). Przedstawione ustalenia mają podstawy w poszczególnych traktatach oraz są uzupełniane przez akty prawa wtórnego, które precyzują określone mechanizmy i zasady realizacji polityki imigracyjnej i azylowej UE.

2. TRZY OBLCICZA KRYZYSÓW MIGRACYJNYCH

Migracje do Europy nie są zjawiskiem nowym. Jak szacuje Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, w 2020 r. na świecie było około 281 milionów międzynarodowych migrantów, co stanowi 3,6% światowej populacji. Biorąc pod uwagę poszczególne regiony świata, obecnie Europa jest najczęstszym celem migracji, na kontynencie europejskim przebywa około 87 mln migrantów, co stanowi 30,9% międzynarodowej tej populacji (McAuliffe i Triandafyllidou, 2021, s. 23-24). Kilka ostatnich lat pokazało, że poszczególne państwa członkowskie są znacząco poddawane presji migracyjnej, z którą nie są w stanie sobie poradzić. Problem nielegalnej imigracji stał się problemem także Unii Europejskiej. Znamienym przykładem kryzysu migracyjnego, który zintensyfikował debatę w całej Unii Europejskiej nad tą problematyką, był kryzys przypadający na lata 2015–2016. Przyczyn tego kryzysu należy poszukiwać w wydarzeniach określonych arabską wiosną, zapoczątkowanych w 2011 r. Wydarzenia te, związane z burzliwymi przemianami natury politycznej i społecznej w państwach Afryki Północnej oraz Bliskiego Wschodu, spowodowały wiele następstw, które wpłynęły na jakość życia i funkcjonowania w regionie. W kolejnych latach przedłużające się problemy w stabilizacji regionu, wojna w Syrii, a także powstanie tzw. państwa islamskiego doprowadziły do intensyfikacji ruchów migracyjnych w kierunku Europy. Ponadto wśród przyczyn wyboru kierunku migracji (zwłaszcza z Syrii) wylicza się także wypowiedź Angeli Merkel, ówczesnej kanclerz Niemiec, która została uznana przez imigrantów jako zaproszenie do Niemiec i stała się początkiem nowej „Willkommenskultur” (Dahl, 2018, s. 34).

Tylko w 2015 r. do granic Europy przybyło nielegalnie ponad 1 800 000 osób. Była to dotąd niespotykana presja migracyjna, która odbywała się przez zróżnicowane szlaki migracyjne¹. Zdecydowana większość złożyła wnioski o azyl pierwszy raz².

¹ Były to głównie szlaki: zachodniobałkański (765 038 osób), wschodniośroziemnomorski (885 386 osób), środkowośroziemnomorski (153 946 osób) oraz wschodnioeuropejski, zachodnioafrykański, zachodniośroziemnomorski z mniejszymi liczbami migrujących. Dane za: Frontex, 2016.

² Dla przykładu: najwięcej wniosków złożyli Syryjczycy (362,88 tys., co stanowiło 29% wszystkich wniosków), następnie Afgańczycy (178,2 tys. – 14%) oraz Irakijczycy (121,5 tys. – 10%).

Tak duża liczba imigrantów ukazała słabość dotychczasowych mechanizmów i instrumentów zarządzania migracjami na granicach zewnętrznych Unii Europejskiej. Rok 2015 został ogłoszony rokiem kryzysu migracyjnego, który określano/ postrzegano także jako kryzys humanitarny. Wynikało to stąd, że UE nie zdołała sprostać wyzwaniom humanitarnym związanym z masowym napływem ludności (Łukasiewicz i Klaus, 2018, s. 360).

Zaistniała sytuacja i rosnąca presja migracyjna wymusiły na Unii Europejskiej podjęcie konkretnych działań ograniczających napływ imigrantów do Europy. Zintensyfikowano mechanizmy pomocowe wobec państw członkowskich, których granice były poddane presji. Zainicjowano także wdrożenie mechanizmów kolegialnej odpowiedzialności państw członkowskich, by ostatecznie rozlokować przebywających już na terenie UE imigrantów przybyłych w sposób nielegalny. Wprowadzono takie mechanizmy, jak przesiedlenia, relokacja i powroty nielegalnych imigrantów (Adameczyk, 2016, s. 47). Choć przyczyny sytuacji migracyjnej w Europie budziły spory, to jednak największym problemem okazał się mechanizm rozlokowania imigrantów. 13 maja 2015 r. Komisja Europejska przedstawiła Europejski program w zakresie migracji. Dokument wskazywał konieczne rozwiązania wobec narastającej presji migracyjnej, m.in. wdrożenie tzw. hotspotów, które miały służyć identyfikacji i rejestracji imigrantów, jak również przyspieszeniu procedury azylowej (Europejski program w zakresie migracji, 2015). Sprzeciw części państw członkowskich budził zapis dotyczący automatycznego rozlokowania osób ubiegających się o azyl lub inną formę ochrony w UE między wszystkie państwa członkowskie. Mechanizm ten zawierał cztery czynniki: wielkość populacji danego państwa i związana z tym możliwość przyjęcia konkretnej liczby imigrantów; produkt krajowy brutto jako wyznacznik zamożności państwa wraz z możliwościami gospodarki narodowej do przyjęcia imigrantów; liczba wniosków o udzielenie azylu i przesiedlenie na 1 mln mieszkańców w latach 2010–2014 w danym państwie członkowskim; stopa bezrobocia, która odzwierciedla zdolność do integracji uchodźców (Europejski program w zakresie migracji, 2015). Brak jednomyślności co do sposobów rozwiązania kryzysu został wyrażony m.in. przez sprzeciw części państw członkowskich w zakresie stosowania mechanizmu relokacji. Do takich państw należały Polska, Węgry, Czechy, Austria (Tutak, 2018, s. 472; Gizicki, 2016, s. 107 n.). Mechanizm relokacji poniósł fiasko, ponieważ w jego ramach do końca sierpnia 2017 r. przesiedlono zaledwie 27 700 osób (Piętnaste sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń, 2017). Ważnym narzędziem w zakresie rozwiązania sytuacji i ograniczenia ruchów

Najwięcej wniosków o status uchodźcy złożono kolejno w Niemczech – 35%, na Węgrzech – 14% oraz Szwecji – 12%, dane Eurostatu z 2016 r.).

migracyjnych do UE było podpisane 18 marca 2016 r. porozumienie Unii Europejskiej z Turcją. Na skutek tego porozumienia UE przekazała Turcji pomoc finansową w wysokości 3 mld euro, pochodzących z Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji. Z kolei Turcja zobowiązała się m.in. przyjmować nowych migrantów o nieuregulowanym statusie, przedostających się z Turcji na greckie wyspy, w przypadku odesłania ich przez państwa członkowskie (Rada Europejska, 2016).

W 2021 r. na granicy Polski, Litwy i Łotwy, przy wsparciu reżimu Aleksandra Łukaszenki nastąpił dotąd niespotykany na tym odcinku masowy napływ imigrantów próbujących przekroczyć granicę. Choć samo zjawisko imigracji nielegalnej nie jest niczym nowym w UE, to zaistniała sytuacja cechowała się „sztucznym” charakterem, który był realizowany w ramach operacji „Śluza”. Ta operacja miała na celu wyrzucić presję polityczną na poszczególne państwa i całą Unię Europejską, a także pogłębić polaryzację społeczną oraz wprowadzić zamęt i poczucie strachu we wspomnianych krajach. (Tutak i Gondek, 2023, s. 711-712). Sytuacja na wschodniej granicy UE została określona „działaniami hybrydowymi”. Unia Europejska definiowała je jako „kombinację represyjnych i wywrotowych działań, konwencjonalnych i niekonwencjonalnych metod (tj. dyplomatycznych, militarnych, ekonomicznych i technologicznych), które mogą być stosowane w sposób skoordynowany przez podmioty państwowe i niepaństwowe, by osiągnąć określone cele, przy czym działania te są poniżej progu oficjalnie wypowiedzianej wojny. Zazwyczaj nacisk kładzie się na wykorzystanie podatności danego celu na zagrożenia i kreowanie dwuznaczności, by utrudnić procesy decyzyjne” (Wspólne ramy dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym, 2016). Takie spojrzenie wskazuje na wielowymiarową naturę działań hybrydowych. W tym wypadku sytuacja była tym bardziej skomplikowana, gdyż jako narzędzie nacisku (swoistego szantażu) zostali wykorzystani ludzie, migranci, co rodziło również dylematy natury humanitarnej.

Instrumentalne wykorzystanie migrantów ma istotne znaczenie w kontekście bezpieczeństwa UE i może prowadzić do ograniczenia jednej z ważnych swobód unijnych tj. swobody przemieszczania się obywateli UE. Taka sytuacja podważa też międzynarodowy porządek prawny w zakresie ochrony uchodźców. Stanowi także okazję do dezinformacji i manipulacji opinią publiczną oraz eskalacji przemocy na granicy (Łubiński, 2022, s. 44). Presja migracyjna na granicy Polski, Litwy, Łotwy, a także w późniejszym czasie Finlandii pokazuje, że Białoruś, a zwłaszcza Federacja Rosyjska, prowadzi wielkoskalową operację hybrydową, która skierowana jest przeciwko państwom wschodniej flanki NATO, którzy jednocześnie są członkami Unii (Orzech, 2021, s. 57). Ponadto Białoruś

traktowała tę sytuację jako szansę na wzmocnienie swojej pozycji i doprowadzenie do zniesienia sankcji nałożonych na nią przez UE, a także jako środek do wyjścia z izolacji międzynarodowej (Chochowski, 2021, s. 95).

Na granicy między Polską a Białorusią Straż Graniczna odnotowała w 2021 r. blisko 40 tys. prób nielegalnego przekroczenia granicy (Szczepańska, 2022). W 2020 r. takich przypadków było tylko 129, w 2019 r. – 20 przypadków, a w 2018 r. – zaledwie 4 przypadki. Kolejne lata, tj. 2022–2023, w porównaniu z rokiem 2021, przyniosły nieco mniejszą presję migracyjną. W 2022 r. odnotowano na analizowanym odcinku 15,6 tys. prób przekroczenia granicy wbrew przepisom (Śnieć, 2023), w 2023 r. doszło do blisko 26 tys. takich prób (Zdanowicz, 2024), zaś do maja 2024 r. – 13 tys. (Grzech, 2024). Analizując dane raportu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej na temat nielegalnej imigracji, na wschodniej granicy lądowej UE w 2023 r. odnotowano spadek częstotliwości tego zjawiska o 12%, co według agencji wynika z bardziej stabilnej sytuacji na granicach z Białorusią. Jednakże próby nielegalnego przekroczenia granicy wciąż mają miejsce (Frontex, 2024). Warto zaznaczyć, że państwa dotknięte inspirowaną presją migracyjną podjęły wiele działań mających za celu przeciwdziałanie tym zdarzeniom. Warto wspomnieć, że rząd Litwy 2 lipca 2021 r. podjął decyzję o ogłoszeniu stanu sytuacji nadzwyczajnej, a decyzją z 9 listopada 2021 r. wprowadził stan wyjątkowy. Działania podjęte przez Litwę spowodowały, że strumień migracyjny został skierowany na granicę polsko-białoruską. Z kolei w Polsce w sierpniu 2021 r. zostało znowelizowane rozporządzenie MSWiA z 13 marca 2020 r. w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych (Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2021). Ponadto presja migracyjna z terenu Białorusi przyczyniła się także do nowelizacji ustawy o cudzoziemcach, jednakże istotnym środkiem zastosowanym przez władze w Polsce było wprowadzenie na podstawie rozporządzenia Prezydenta RP z dnia 2 września 2021 r. na obszarze części województwa podlaskiego i lubelskiego stanu wyjątkowego (Rozporządzenie Prezydenta, 2021). Zaś rozporządzeniem Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi utworzono strefę buforową na odcinku granicy polsko-białoruskiej (Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji, 2024).

Unia Europejska w reakcji na zaistniały kryzys migracyjny na wschodniej granicy również podjęła wiele działań zmierzających do ograniczenia nielegalnej migracji. Można tu wyróżnić środki polityczno-dyplomatyczne, operacyjne,

humanitarne i prawne (Tkachuk, 2022, s. 113). Część działań była skierowana bezpośrednio wobec Białorusi, np. pakiety sankcji. W konkluzjach Rady Europejskiej z posiedzenia w dniach 21–22 października 2021 r. stwierdzono: „Rada Europejska nie zaakceptuje żadnych podejmowanych przez państwa trzecie prób instrumentalnego wykorzystywania migrantów do celów politycznych” (Sekretariat Generalny Rady Europejskiej, 2021). 1 grudnia 2021 r. przedstawiono Decyzję Rady w sprawie tymczasowych środków nadzwyczajnych na rzecz Łotwy, Litwy i Polski, w której stwierdzono, że UE powinna zapewnić środki i wsparcie operacyjne niezbędne do humanitarnego, uporządkowanego i godnego zarządzania przy jednoczesnym poszanowaniu praw osób traktowanych instrumentalnie przez Białoruś (Decyzja Rady w sprawie tymczasowych środków nadzwyczajnych na rzecz Łotwy, Litwy i Polski, 2021). Zaproponowano tymczasową nadzwyczajną procedurę zarządzania migracją i azylem. W jej ramach przewidziano dłuższe terminy rejestracji i podejmowania decyzji w ramach procedury azylowej. Ponadto stworzono możliwość ograniczenia świadczeń socjalnych, tak by zapewniały one tylko podstawowe potrzeby życiowe (Decyzja Rady w sprawie tymczasowych środków nadzwyczajnych na rzecz Łotwy, Litwy i Polski, 2021). Ważnym krokiem w kierunku normalizacji sytuacji na wschodniej granicy UE było przedstawienie 14 grudnia 2021 r. projektu rozporządzenia w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu, 2021). Dokument zdefiniował pojęcie „instrumentalizacji migracji” jako „sytuację, w której państwo trzecie wywołuje nielegalne przepływy migracyjne do Unii, aktywnie zachęcając do przemieszczania się obywateli państw trzecich na granice zewnętrzne, na swoje terytorium lub ze swojego terytorium, a następnie na te granice zewnętrzne, lub ułatwiając to przemieszczanie się, w przypadku gdy takie działania wskazują na to, że państwo trzecie zamierza zdestabilizować Unię lub państwo członkowskie, oraz gdy charakter takich działań może zagrozić podstawowym funkcjom państwa, w tym jego integralności terytorialnej, utrzymaniu porządku publicznego lub ochronie bezpieczeństwa narodowego” (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu, 2021). Projekt dawał też państwom dotkniętym instrumentalizacją migracji możliwość stosowania nadzwyczajnych środków zarządzania migracjami i azylem.

Kolejne wyzwanie w zakresie migracji w Unii Europejskiej nastąpiło po pełnoskalowej agresji Federacji Rosyjskiej na Ukrainę, która rozpoczęła się 24 lutego 2022 r. i która zmieniła diametralnie środowisko bezpieczeństwa w Europie. Zaistniała sytuacja nie tylko zburzyła porządek międzynarodowy wypracowany

po II wojnie światowej, lecz także przyniosła skutki ekonomiczne, społeczne, polityczne i militarne. Ukazała też, że stosowanie siły militarnej jest sposobem Rosji na realizację imperialnej polityki (Gizicki, 2024, s. 28). Działania wojenne spowodowały masową migrację uchodźców, w związku z tym obecnie na terenie Unii Europejskiej 4,2 mln obywateli Ukrainy zostało objętych ochroną tymczasową (Napływ uchodźców z Ukrainy, 2024). Wielki napływ ludności z Ukrainy zmusił Unię Europejską do podjęcia natychmiastowych działań, do których była ona gotowa dzięki doświadczeniom zyskanym w czasie kryzysu migracyjnego w latach 2015–2016. 4 marca 2022 r. postanowiono po raz pierwszy w historii wprowadzić tymczasową ochronę dla osób uciekających przed wojną. Chcąc uniknąć przeciążenia systemu azylowego, co mógł spowodować masowy napływ migrantów przymusowych z Ukrainy, zastosowano przepisy Dyrektywy w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców (Dyrektywa Rady, 2001). Choć Dyrektywa ta była wprowadzona do unijnego porządku prawnego już w 2001 r., to po raz pierwszy została uruchomiona decyzją Rady w związku z sytuacją na Ukrainie. Zastosowanie wspomnianego dokumentu dało obywatelom Ukrainy możliwość swobodnego przemieszczania się w ramach państw UE, dostęp do rynku pracy i innych praw wynikających z przyznanego im statusu. Warto także zauważyć, że państwa członkowskie przyjęły uchodźców z Ukrainy z większą otwartością aniżeli miało to miejsce wobec migrantów podczas kryzysu w latach 2015–2016. Postawa obywateli Unii była sygnałem dla obywateli Ukrainy, że są mile widziani w całej UE, sprzyjając oddolnej relokacji ukraińskich uchodźców z państw, które zostały bezpośrednio naznaczone masową imigracją do pozostałych państw członkowskich (Szymańska, 2024, s. 120).

Opisane kryzysy migracyjne wywoływały debatę na temat skuteczności instrumentów Unii Europejskiej w zakresie zarządzania tą kwestią. Przytoczone trzy sytuacje nadzwyczajne, które miały miejsce po 2015 r., dały kolejne argumenty do tworzenia polityki migracyjnej zapewniającej bezpieczeństwo, spełniającej standardy humanitarne, a jednocześnie szanującej podstawowe prawa migrantów. Warto nadmienić, że toczące się debaty nad migracją w UE w ostatnich latach zmierzały w kierunku radykalizacji działań i postaw wobec migracji, czego wyrazem jest jej sekurytyzacja.

3. KRYZYSY MIGRACYJNE JAKO DETERMINANTA ZMIAN W POLITYCE MIGRACYJNEJ UE

Kryzys migracyjny w latach 2015–2016 pokazał słabość instrumentów zarządzania migracjami, a wdrażane dotychczas rozwiązania okazały się niewystarczające. Był to impuls do podjęcia działań w zakresie reformy polityki imigracyjnej i azylowej. Wspomniany już Europejski program w zakresie migracji z 2015 r. był propozycją działań zmierzających do rozwiązania ówczesnego kryzysu. Choć próby wprowadzenia mechanizmu relokacji imigrantów nie powiodły się, a w jego wyniku przesiedlono niewielką liczbę imigrantów, to jednak wskazano na strategiczne kwestie zarządzania migracjami. Do kwestii tych zaliczono: ograniczanie zachęt dla nielegalnych migrantów, zarządzanie granicami, w tym ratowanie życia migrantów i zabezpieczanie granic zewnętrznych, spójna polityka azylowa oraz nowa polityka wobec legalnej migracji. Jednym z istotnych elementów realizacji zintegrowanego zarządzania granicami UE było przyjęcie przez Parlament Europejski i Radę Rozporządzenia o ustanowieniu Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która powstała na bazie dotychczasowego Frontexu (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624). Z kolei 13 listopada 2019 r. rozporządzeniem Parlamentu Europejskiego i Rady ustanowiono stałą służbę Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która docelowo w krótkim czasie powinna osiągnąć cel strategiczny, jakim jest 10 tys. członków personelu agencji (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896). Innym ważnym obszarem, który wymagał reform, była kwestia systemu azylowego. Celem tej reformy miał być zrównoważony i sprawiedliwy system, który wskazywałby państwo odpowiedzialne za rozpoznanie danego wniosku o azyl. Reforma miała w założeniu odciążyć państwa frontowe przeciążone wnioskami o azyl poprzez zmianę Rozporządzenia Dublin III, jednakże z powodu rozbieżności między państwami członkowskimi ostatecznie wypracowanie rozporządzenia Dublin IV nie doszło do skutku.

Następnym krokiem było ogłoszenie we wrześniu 2020 r. przez Komisję Europejską nowego paktu o migracji i azylu (Komisja Europejska, 2020), który zawierał zbiór zmian w prawie migracyjnym. Dokument ten był odpowiedzią na impas powstały w związku z pracami nad reformą systemu azylowego, a także wprowadzeniem nowego kompleksowego podejścia do spraw granic zewnętrznych, systemu azylowego, powrotów spoza UE oraz obszaru Schengen. W toku prac nad paktem o migracji i azylu zreformowano Dyrektywę o Niebieskiej Karcie UE (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady, 2021), która ułatwia wysoko wykwalifikowanym pracownikom z krajów trzecich podjęcie pracy w UE. Dyrektywa

usprawniła procedurę wydawania tej Karty, a także ułatwiła jej posiadaczom przemieszczanie się po UE. Również w 2021 r. przyjęto rozporządzenie ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu (dalej AUEA; Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2303). Celem Agencji jest wsparcie operacyjne i techniczne państw członkowskich w zakresie azylu. W związku z tym AUEA może wysyłać ekspertów do państw członkowskich, które zwróciły się o pomoc, a także wspierać państwa członkowskie w kontaktach z państwami trzecimi.

Pakt o migracji i azylu to pakiet reform legislacyjnych, który jest swoistym konsensusem między państwami członkowskimi i UE, odpowiadającym na wyzwania migracyjne. Został przyjęty przez Radę 14 maja 2024 r. Opiera się na pakiecie kilku unijnych rozporządzeń³.

Pośród zmian legislacyjnych w obszarze migracji należy przywołać Rozporządzenie w sprawie zarządzania azylem i migracją (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351). Do kluczowych rozwiązań przyjętych w Rozporządzeniu należy zaliczyć mechanizm solidarnościowy, pozwalający relokować co najmniej 30 tys. osób rocznie z państw członkowskich

³ Do najważniejszych należy zaliczyć: 1. Rozporządzenie Eurodac (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1358) – zakłada reformę bazy danych, dzięki czemu dane mają być bardziej dokładne i kompletne wobec kategorii migrantów, w tym osób ubiegających się o ochronę międzynarodową i tych, którzy przybywają do UE w sposób nielegalny. Ponadto gromadzone informacje będą mogły być uzupełnione o informacje dotyczące tego, czy dana osoba może zagrażać bezpieczeństwu; 2. Rozporządzenie o procedurze azylowej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1349) – upraszcza i ujednocila europejską procedurę azylową, jednocześnie wprowadza obowiązkową procedurę graniczną w określonych przypadkach; 3. Rozporządzenie o sytuacjach kryzysowych i sytuacjach spowodowanych działaniem siły wyższej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359) – określa trzy rodzaje kryzysowych sytuacji: siła wyższa, masowy napływ migrantów, instrumentalizacja migracji. Dotyczy mechanizmów reagowania na zaistniałą sytuację migracyjną; 4. Rozporządzenie o kontroli przesiewowej (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1356) – wprowadza jednolity sposób przeprowadzania weryfikacji tożsamości, kontroli bezpieczeństwa i zdrowia; 5. Rozporządzenie ustanawiające powrotową procedurę graniczną – wprowadza zasady powrotu osób, których wnioski w ramach procedury azylowej zostały odrzucone; 6. Rozporządzenie ustanawiające ramy przesiedleń i przyjęć ze względów humanitarnych (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1350) – reguluje sposoby legalnego i bezpiecznego dostania się do UE wraz z regułami przesiedleń i przyjęć na terytorium UE; 7. Rozporządzenie o kwalifikowaniu (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347) – służy ujednoczeniu procedur w zakresie zasad przyznawania ochrony międzynarodowej i standardów przyjmowania osób ubiegających się o azyl; 8. Dyrektywa ws. Warunków przyjmowania (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady, 2024) – zobowiązuje państwa członkowskie do zapewnienia równoważnych praw wobec osób, które ubiegają się o azyl. Warunki te dotyczą w głównej mierze zakwaterowania, opieki zdrowotnej i edukacji, by były one wystarczające do zapewnienia osobom odpowiedniego poziomu życia i porównywalnych warunków życia we wszystkich państwach członkowskich. Harmonizacja standardów w założeniu ma ograniczyć przemieszczanie się po terytorium UE.

znajdujących się pod zwiększoną presją migracyjną do pozostałych. Mechanizm ten obejmuje także formy solidarności, takie jak pomoc finansowa i techniczna oraz wsparcie w kwestii powrotów osób, którym odmówiono azylu. Mechanizm zakłada, że państwo, które nie będzie chciało brać udziału w relokacji, będzie za każdą osobę płacić 20 tys. euro do funduszu solidarnościowego. Za wprowadzeniem mechanizmu solidarnościowego w znacznej mierze optują Włochy, z kolei Polska i Węgry sprzeciwiają się takiemu rozwiązaniu. Polska wskazuje, że nowe regulacje nie uwzględniają sytuacji na granicy polsko-białoruskiej, a także pomocy, jakiej Polska udzieliła uchodźcom wojennym z Ukrainy.

WNIOSKI

Kryzysy migracyjne, jakich doświadczyła Unia Europejska w ostatniej dekadzie, stały się impulsem do podjęcia intensywnych działań nad reformą wspólnotowej polityki migracyjnej. Trzy kryzysy migracyjne obnażyły brak skutecznych narzędzi zarządzania migracjami w UE. Ponadto wspomniane wydarzenia sprawdziły funkcjonowanie zasady solidarności, na której ma opierać się współpraca pomiędzy państwami członkowskimi. Choć już w wyniku kryzysu migracyjnego w latach 2015–2016 podjęto reformy polityki imigracyjnej i azylowej, to radykalizacja postaw i interesów państw członkowskich oraz wzrost znaczenia haseł populistycznych w Europie uniemożliwił wypracowanie skutecznych narzędzi zarządzania migracjami, które w pełni byłyby akceptowane przez państwa członkowskie. Nowy pakt o migracji i azylu będzie sprawdzianem solidarności między państwami członkowskimi, których doświadczenia migracyjne są zróżnicowane. Pewnymi symptomami, które mogą zapowiadać „kryzys” integracji, są rozbieżności i zastrzeżenia niektórych państw członkowskich wobec mechanizmu solidarnościowego. Niewątpliwie przyjęcie pakietu aktów prawnych reformujących politykę imigracyjną i azylową jest krokiem w przód, jaki wykonała UE. Jest to także wyraz swoistego konsensusu między różnymi interesami państw członkowskich, w których w większości wciąż silne jest przekonanie o konieczności rozwiązywania problemu migracji na poziomie narodowym. Długi proces pracy nad finalnym kształtem reform UE w zakresie migracji pokazuje, ale nie przesądza o jego sukcesie. To, czy wprowadzone zmiany okażą się skuteczne, pokaże kolejny kryzys migracyjny.

BIBLIOGRAFIA

- Adamczyk A. (2016), *Kryzys imigracyjny w UE i sposoby jego rozwiązania*, Przegląd Politologiczny, nr 3, s. 41-66. <https://doi.org/10.14746/pp.2016.21.3.3>.
- Brzozowski J. (2011), *Polityka migracyjna Unii Europejskiej: stan obecny i perspektywy*, Studia Europejskie, nr 3, s. 51-73.
- Chochowski K. (2021), *Kryzys na granicy polsko-białoruskiej jako przejaw wojny hybrydowej. Zagadnienia administracyjnoprawne*, Roczniki Nauk Społecznych, nr 4, s. 81-99. <https://doi.org/10.18290/rns21494.8>.
- Dahl M. (2018), *Wpływ europejskiego kryzysu migracyjnego na procesy dezintegracyjne w Unii Europejskiej*, Roczniki Nauk Społecznych, nr 3, s. 33-44. <https://doi.org/10.18290/rns.2018.46.3-3>.
- Decyzja Rady w sprawie tymczasowych środków nadzwyczajnych na rzecz Łotwy, Litwy i Polski, Komisja Europejska, COM(2021) 752 final z 1.12.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0752> [dostęp: 24.08.2024].
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) (UE) 2024/1346 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, Dz. Urz. UE L 2024.1346.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z dnia 20 października 2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz uchylecia dyrektywy Rady 2009/50/WE, Dz. Urz. UE L 382 z 28.10.2021.
- Dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r. w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między Państwami Członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami, Dz. Urz. UE L 2001.212.12.
- Eurostat (2016), *Record Number of Over 1.2 Million First Time Asylum Seekers Registered in 2015*, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6> [dostęp: 20.08.2024].
- Frontex (2016), *Risk Analysis for 2016*, https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf [dostęp: 20.08.2024].
- Frontex (2024), *Annual Brief 2023*, https://www.frontex.europa.eu/assets/Publications/General/Annual_Brief_2023.pdf [dostęp: 23.08.2024].
- Gizicki W. (2016), *Bezpieczeństwo Europy Środkowej w świetle kryzysu migracyjnego UE*, [w:] W. Gizicki (red.), *Integracja i bezpieczeństwo jako wartości we współczesnym świecie*, Lublin: Instytut Sądecko-Lubelski, s. 107-116.
- Gizicki W. (2024), *Agresja neo-mocarstwowej Rosji. Wnioski dla Polski*, [w:] G. Tutak (red.), *Państwo wobec wyzwań XXI wieku*, Lublin: Stowarzyszenie Absolwentów i Przyjaciół Wydziału Prawa Katolickiego Uniwersytetu Lubelskiego, s. 25-30.
- Grzech K. (2024), *Granica polsko-białoruska – trzy dni niepokoju*, Straż Graniczna, 20.05, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/13324,Granica-polsko-bialoruska-trzy-dni-niepokoju.html> [dostęp: 23.08.2024].
- Kicinger A. i Saczuk K. (2004), *Migration Policy in the European Perspective – Development and Future Trends*, CEFMR Working Paper, nr 1, s. 3-44.

- Komisja Europejska (2015), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Europejski program w zakresie migracji, COM(2015) 240 final.
- Komisja Europejska (2020), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu, COM(2020) 609 final.
- Łubiński P. (2022), *Hybrid Warfare or Hybrid Threat – The Weaponization of Migration as an Example of the Use of Lawfare – Case Study of Poland*, Polish Political Science Yearbook, 51(1), s. 43-55. <https://doi.org/10.15804/ppsy202209>.
- Łukaszewicz K. i Klaus W. (2018), *Wykład 22. Migracje uchodźcze*, [w:] M. Lesińska i M. Okólski (red.), *25 wykładów o migracjach*, Warszawa: Wydawnictwo Naukowe Scholar, s. 352-366.
- McAuliffe M. i Triandafyllidou A. (2021), *The World Migration Report 2022*, Geneva: International Organization for Migration.
- Napływ uchodźców z Ukrainy (2024), <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-response-ukraine-invasion/refugee-inflow-from-ukraine/> [dostęp: 24.08.2024].
- Orzech K. (2021), *Zagrożenia dla Polski kreowane przez Republikę Białorusi w kontekście sytuacji kryzysowej na granicy polsko-białoruskiej*, Studia Bezpieczeństwa Narodowego, nr 4, s. 55-68. <https://doi.org/10.37055/sbn/147013>.
- Piętnaste sprawozdanie w sprawie relokacji i przesiedleń (2017), COM(2017) 465 final z 6.09.2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0465&from=FI> [dostęp: 22.08.2024].
- Rada Europejska (2016), *Oświadczenie UE–Turcja (18 marca 2016)*, <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/> [dostęp: 22.08.2024].
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 20 sierpnia 2021 r. zmieniające rozporządzenie w sprawie czasowego zawieszenia lub ograniczenia ruchu granicznego na określonych przejściach granicznych, Dz.U. 2021, poz. 1536.
- Rozporządzenie Ministra Spraw Wewnętrznych i Administracji z dnia 12 czerwca 2024 r. w sprawie wprowadzenia czasowego zakazu przebywania na określonym obszarze w strefie nadgranicznej przyległej do granicy państwowej z Republiką Białorusi, Dz.U. 2024, poz. 861.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE, Dz. Urz. UE L 251 z 16.09.2016.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624, Dz. Urz. UE L 295.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/2303 z dnia 15 grudnia 2021 r. ustanawiające Agencję Unii Europejskiej ds. Azylu i uchylające rozporządzenie (UE) nr 439/2010, Dz. Urz. UE L 468 z 30.12.2021.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1347 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony, zmieniające

- dyrektywę Rady 2003/109/WE oraz uchylające dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE, Dz. Urz. UE L 2024/1347 z 22.05.2024.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1349 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia powrotowej procedury granicznej i zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1148, Dz. Urz. UE L 2024/1349 z 22.05.2024.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1350 z dnia 14 maja 2024 r. ustanawiające unijne ramy przesiedleń i przyjmowania ze względów humanitarnych oraz zmieniające rozporządzenie (UE) 2021/1147, Dz. Urz. UE L 2024/1350 z 22.05.2024.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie zarządzania azylem i migracją, zmiany rozporządzeń (UE) 2021/1147 i (UE) 2021/1060 oraz uchylenia rozporządzenia (UE) nr 604/2013, Dz. Urz. UE L 2024/1351 z 22.05.2024.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1356 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie wprowadzenia kontroli przesiewowej obywateli państw trzecich na granicach zewnętrznych oraz zmiany rozporządzeń (WE) nr 767/2008, (UE) 2017/2226, (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/817, Dz. Urz. UE L 2024/1356 z 22.05.2024.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1358 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania danych biometrycznych w celu skutecznego stosowania rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1351 i (UE) 2024/1350 i dyrektywy Rady 2001/55/WE oraz w celu identyfikowania nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz bezpaństwowców, w sprawie występowania z wnioskami o porównanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, w sprawie zmiany rozporządzeń Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2018/1240 i (UE) 2019/818 oraz w sprawie uchylenia rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013, Dz. Urz. UE L 2024/1358 z 22.05.2024.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2024/1359 z dnia 14 maja 2024 r. w sprawie reagowania na sytuacje kryzysowe i sytuacje spowodowane działaniem siły wyższej w dziedzinie migracji i azylu oraz w sprawie zmiany rozporządzenia (UE) 2021/1147, Dz. Urz. UE L 2024/1359, 22.05.2024.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu, Komisja Europejska, COM(2021) 890 final z 14.12.2021, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021PC0890> [dostęp: 24.08.2024].
- Rozporządzenie Prezydenta Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 września 2021 r. w sprawie wprowadzenia stanu wyjątkowego na obszarze części województwa podlaskiego oraz części województwa lubelskiego, Dz.U. 2021, poz. 1612.
- Sekretariat Generalny Rady Europejskiej (2021), Posiedzenie Rady Europejskiej (21 i 22 października 2021 r.) – Konkluzje, EUCO 17/21.
- Szczepańska E. (2022), *Nielegalne przekroczenia granicy z Białorusią w 2021 r.*, Straż Graniczna, 12.01, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/9689,Nielegalne-przekroczenia-granicy-z-Bialorusia-w-2021-r.html> [dostęp: 23.08.2024].
- Szymańska J. (2024), *Przyjęcie Uchodźców z Ukrainy w UE a przyszłość unijnej polityki migracyjnej i azylowej*, [w:] J. Szymańska (red.), *Unia Europejska wobec rosyjskiej agresji na Ukrainę*, Warszawa: Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, s. 113-125.
- Śnieć P. (2023), *Rok 2022 w Straży Granicznej*, Straż Graniczna, 2.01, <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/11135,Rok-2022-w-Strazy-Granicznej.html> [dostęp: 23.08.2024].

- Tkachuk O. (2022), *Znaczenie kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej dla polityki imigracyjnej i azylowej Unii Europejskiej*, *Wschodnioznawstwo*, 16, s. 103-122.
- Traktat o funkcjonowaniu UE, Dz.U. z 2004, nr 90, poz. 864/2.
- Traktat o Unii Europejskiej, Dz.U. 2004, nr 90, poz. 864/30.
- Tutak G. (2018), *Polityka migracyjna Polski wobec europejskiego kryzysu migracyjnego*, *Świat Idei i Polityki*, 17, s. 460-484. <https://doi.org/10.15804/siip201823>.
- Tutak G. i Gondek J. (2023), *Instrumentalization of Migration as an Element of Hybrid Activities on the Example of the Polish-Belarusian Border*, *Transformacje*, nr 4, s. 710-724.
- Wspólne ramy dotyczące przeciwdziałania zagrożeniom hybrydowym- odpowiedź Unii Europejskiej, JOIN(2016) 18 final z 6.04.2016, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016JC0018> [dostęp 22.08.2024].
- Zdanowicz K. (2024), *Przełom roku na polsko-białoruskiej granicy*, *Straż Graniczna*, 2.01, <https://www.podlaski.strazgraniczna.pl/pod/aktualnosci/58410,Przełom-roku-na-polsko-bialoruskiej-granicy.html> [dostęp: 23.08.2024].

NASTĘPSTWA KRYZYSÓW MIGRACYJNYCH PO 2015 ROKU DLA POLITYKI IMIGRACYJNEJ I AZYLOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Streszczenie

Celem artykułu jest analiza zmian, jakie wprowadzono w polityce imigracyjnej i azylowej Unii Europejskiej po 2015 r. w wyniku zaistniałych kryzysów migracyjnych. Postawiono następujące pytania badawcze: Jak kryzysy migracyjne po 2015 r. wpłynęły na zmianę podejścia do problematyki migracji i polityki migracyjnej w UE? Czy UE jako wspólnota potrafi wypracować wspólne kompleksowe podejście do migracji odpowiadające wyzwaniom bezpieczeństwa? Czy wspomniane kryzysy wpływają na zdolność UE do oddziaływania na środowisko międzynarodowe? Z jednej strony kryzysy migracyjne pokazały słabość instrumentów zarządzania migracjami przez UE, z drugiej strony dały impuls do stworzenia nowego, kompleksowego podejścia do migracji, którego wyrazem jest Pakt o Migracji i Azylu. Pomimo wypracowanego konsensusu w podejściu do migracji, wciąż w UE są silne przekonania o konieczności rozwiązywania problemu migracji na poziomie narodowym.

Słowa kluczowe: Unia Europejska; polityka imigracyjna i azylowa; migracje; Pakt o Migracji i Azylu