

UNIA EUROPEJSKA WOBEC KRYZYSU MIGRACYJNEGO

Justyna KULIKOWSKA-KULESZA^{1*}, Mateusz ZIEMBLICKI²

¹ Uniwersytet w Białymstoku, Wydziału Prawa, Katedra Prawa Administracyjnego, Zakład Postępowania Administracyjnego, Białystok; j.kulikowska@uwb.edu.pl

² Uniwersytet w Białymstoku, Wydziału Prawa, Katedra Prawa Międzynarodowego, Zakład Prawa Europejskiego, Białystok; mateusz.ziemblicki@gmail.com

* Korespondencja

Streszczenie: Począwszy od 2015 roku do chwili obecnej Unia Europejska zмага się z największym od czasów II wojny światowej kryzysem migracyjnym w Europie. Kryzys ten – określany przez wielu jako jedno z największych wyzwań UE w XXI wieku – wymaga podjęcia efektywnych działań przez wszystkie kraje członkowskie. Celem stawianym sobie przez autorów niniejszego artykułu jest syntetyczne scharakteryzowanie dotychczas podjętych przez Unię Europejską działań w tym zakresie oraz próba oceny ich efektów.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, kryzys migracyjny, prawo europejskie.

EUROPEAN UNION TOWARD MIGRATION CRISIS

Abstract: Starting from the 2015 until now European Union struggles with the biggest migration crisis from the time of Second World War. This crisis – determined by many as one of the biggest European Union challenge in XXI century – requires to take more effective action by every member states. The aim put by the authors of this article is synthetic characterization of actions made by European Union and attempt to rating them.

Keywords: European Union, migration crisis, European law.

1. Wprowadzanie

Począwszy od 2015 r. do chwili obecnej Unia Europejska stoi w obliczu największego kryzysu migracyjnego (zwanego także kryzysem uchodźczym) od końca II wojny światowej (Komisja Europejska, Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki

Bezpieczeństwa, 2015). Kryzys ten należy rozpatrywać w zdecydowanie szerszym kontekście konfliktów zbrojnych, destabilizacji politycznej i gospodarczej oraz ubóstwa w bliskim sąsiedztwie Europy.

Według danych podanych przez Eurostat, tylko w 2015 roku państwa członkowskie Unii Europejskiej otrzymały przeszło 1,2 mln wniosków o azyl, czyli ponad dwukrotnie więcej niż w 2014 roku (Eurostat: Asylum in the EU Member States, 44/2016, p. 1), a cztery kraje UE – Niemcy, Węgry, Szwecja i Austria – otrzymały około $\frac{2}{3}$ wszystkich wniosków o azyl w UE (Eurostat: Asylum in the EU Member States, 44/2016, p. 1). Krajami, z których w zdecydowanej większości napływali uchodźcy, była Syria, Afganistan i Irak (Eurostat: Asylum in the EU Member States, 44/2016, p. 1).

Łącznie w 2015 i 2016 roku o azyl w Unii Europejskiej ubiegało się już ponad 2,5 mln osób (Parlament Europejski: Migracja w Europie, 2017). W tym samym czasie unijna agencja ochrony granic Frontex wykryła przeszło 2,3 mln nielegalnych przekroczeń zewnętrznych granic UE (Parlament Europejski: Migracja w Europie, 2017).

O skali migracji do Europy świadczy także to, że tylko od stycznia do czerwca 2017 roku w trakcie przeprawy przez Morze Śródziemne, utonęło w nim nie mniej niż 2 tys. migrantów (Parlament Europejski: Migracja w Europie, 2017).

Wydaje się, że trwający nieprzerwanie od 2015 r. kryzys, obnażył słabości europejskiego systemu migracyjnego i stanowi obecnie jedno z największych wyzwań, z jakimi musi zmierzyć się Unia Europejska.

Celem niniejszego artykułu jest analiza dotychczasowych działań podejmowanych przez UE wobec zjawiska migracji, ze szczególnym uwzględnieniem postępowania wobec kryzysu migracyjnego trwającego nieprzerwanie od 2015 roku.

2. Podstawy traktatowe oraz wybrane aspekty polityki migracyjnej UE do 2015 roku

Podstawy traktatowe unijnej polityki migracyjnej określone zostały w art. 79 i 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 26.10.2012 r., DzU UE C 326/47), zastępując kolejno postanowienia dawnego art. 63, punkty 3 i 4 Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską.

Zgodnie z art. 70, ust. 1 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwany dalej TFUE), jednym z zadań UE jest rozwijanie wspólnej polityki imigracyjnej, mającej na celu zapewnienie – na każdym jej etapie – skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich, przebywających legalnie na terenie państw członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnienie ich zwalczania (art. 70, ust. 1 TFUE). W celu realizacji wskazanych wyżej

założeń, zgodnie z art. 70, ust. 2 TFUE, Parlament Europejski oraz Rada, stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmują środki w następujących dziedzinach: a) warunki wjazdu i pobytu oraz normy dotyczące procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych (w tym do celów łączenia rodzin); b) określenie praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w każdym z państw członkowskich UE (w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu w innych państwach UE); c) nielegalna imigracja i nielegalny pobyt (w tym wydalenie i odsyłanie osób przebywających nielegalnie); d) zwalczanie handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi. Ponadto, Unia Europejska może zawrzeć z państwami trzecimi umowy o readmisji obywateli państw trzecich, którzy nie spełniają warunków wjazdu, obecności lub pobytu na terytorium jednego z państw członkowskich lub przestali je spełniać, do państw pochodzenia lub państw, z których przybyli (art. 70, ust. 3 TFUE). Parlament Europejski i Rada (również stanowiąc zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą) mogą także ustanawiać środki zachęcające i wspierające działania państw członkowskich, podejmowane w celu popierania integracji obywateli państw trzecich, przebywających legalnie na ich terytoriach, z wyłączeniem jakiegokolwiek harmonizacji przepisów ustawowych i wykonawczych Państw Członkowskich. Zgodnie z art. 80 TFUE, polityki unijne dotyczące kontroli granicznej, azylu i migracji, o których mowa w niniejszym rozdziale, oraz ich wprowadzanie w życie, podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności pomiędzy państwami członkowskimi (w tym również na płaszczyźnie finansowej).

W świetle powyższych postanowień traktatowych, uzasadnionym wydaje się pogląd, że jednym z podstawowych celów Unii Europejskiej jest prowadzenie nowoczesnej i kompleksowej europejskiej polityki migracyjnej, opartej właśnie na zasadzie solidarności. Polityka migracyjna UE ma na celu zapewnienie wyważonego podejścia zarówno do migracji legalnej, jak i nielegalnej (Parlament Europejski: Raffaelli, 06/2017). Na początku 2005 roku Komisja Europejska opublikowała Zieloną Księgę dotyczącą wspólnej polityki UE w zakresie legalnej imigracji ekonomicznej. Jej przyjęcie uznać należy za oficjalne rozpoczęcie publicznej dyskusji na temat opracowania przyszłej strategii UE dotyczącej wspólnej polityki migracyjnej (Konarzewska 2007, s. 96). Księga nie proponowała regulacji wielkości imigracji (poszczególne kraje członkowskie samodzielnie ustalić miały liczbę imigrantów, których gotowe są przyjąć). W dokumencie wskazano także na potrzebę ujednoczenia procedur imigracyjnych oraz warunków pobytu osób chcących legalnie pracować w państwach członkowskich UE (Konarzewska 2007, s. 96). Zielona Księga miała również przyczynić się do realizacji założeń strategii lizbońskiej, nastawionej na poprawę sytuacji społecznej obywateli UE poprzez tworzenie nowych miejsc pracy, a także zwiększenie poziomu zatrudnienia w samej Unii (Konarzewska 2007, s. 96).

Następnie, począwszy od 2008 roku, UE przyjęła szereg istotnych dyrektyw odnoszących się do kwestii legalnej imigracji ekonomicznej, wśród których wymienić należy m.in.:

1) dyrektywę 2009/50/WE w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich, w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (określono w niej tzw. „niebieską kartę UE”, tj. przyspieszoną procedurę wydawania specjalnego zezwolenia na pobyt i pracę na bardziej atrakcyjnych warunkach dla pracowników z państw trzecich w celu podjęcia w państwie członkowskim pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji); 2) dyrektywę 2011/98/UE w sprawie jednego zezwolenia (ustanawiającą wspólną, uproszczoną procedurę dla obywateli państw trzecich, którzy ubiegają się o zezwolenie na pobyt i pracę w jednym z państw członkowskich UE); 3) dyrektywę 2014/36/UE (przyjętą w lutym 2014 roku, która regulowała warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich, w celu podjęcia zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego w jednym z państw członkowskich UE) (Parlament Europejski: Raffaelli, 06/2017).

W odniesieniu do legalnej migracji, na mocy Traktatu z Lizbony, wprowadzono w dziedzinie legalnej migracji procedurę współdecyzji a także nową podstawę prawną która dotyczy środków integracji (Parlament Europejski: Raffaelli, 06/2017). W traktacie tym sprecyzowano także, że UE dzieli w tej dziedzinie kompetencje z państwami członkowskimi; w szczególności zaś w odniesieniu do liczby migrantów, którzy mogą legalnie przybyć do poszczególnych państw członkowskich w poszukiwaniu pracy – art. 79, ust. 5 TUE (Traktat o Unii Europejskiej).

W kontekście legalnej migracji należy także wspomnieć o przyjętym przez Komisję w 2011 roku komunikacie „Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności”, określającym ogólne ramy relacji Unii z państwami trzecimi w dziedzinie migracji (Parlament Europejski: Raffaelli, 06/2017).

Do 2015 roku Unia Europejska przyjęła w kwestii walki z nielegalną migracją następujące, główne akty ustawodawcze, tj.: 1) tzw. pakiet w sprawie ułatwiania nielegalnej imigracji, obejmujący dyrektywę Rady 2002/90/WE, która zawiera wspólną definicję przestępstwa ułatwiania nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu, jak również decyzję ramową 2002/946/JHA, która ustanowiła sankcje karne za takie postępowanie (pakiet ten został następnie uzupełniony dyrektywą Rady 2004/81/WE, przewidującą przyznanie dokumentu pobytowego ofiarom handlu ludźmi lub przemytu ludzi, które współpracują z właściwymi organami); 2) dyrektywę 2008/115/WE w sprawie powrotów, w której określono wspólne normy i procedury UE, dotyczące powrotów nielegalnie przebywających na terenie Unii obywateli państw trzecich (pierwsze sprawozdanie z jej wdrożenia przyjęte zostało w marcu 2014 roku); 3) dyrektywę 2009/52/WE, w której określone zostały kary i środki, które mogą być stosowane przez państwa członkowskie wobec pracodawców, którzy zatrudniają nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (pierwsze sprawozdanie z jej wdrożenia przedstawione zostało w maju 2014 roku) (Parlament Europejski: Raffaelli, 06/2017).

Jean Claude-Juncker w listopadzie 2014 roku, tuż przed objęciem stanowiska Przewodniczącego Komisji Europejskiej, określił pilną potrzebę reakcji na kryzys migracyjny, jako jeden z dziesięciu priorytetów jego przewodnictwa.

W kontekście walki z nielegalną migracją należy zaznaczyć także działania Parlamentu Europejskiego, który 17 grudnia 2014 roku przyjął rezolucję w sprawie sytuacji w basenie Morza Śródziemnego i konieczności całościowego podejścia Unii Europejskiej do kwestii migracji, w której zobowiązał Komisję Wolności Obywatelskich, Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (LIBE) do sporządzenia odpowiedniego sprawozdania (Parlament Europejski: Raffaelli, 06/2017).

3. Wybrane działania UE w kontekście kryzysu migracyjnego od 2015 roku

Symbolicznym zdarzeniem, które niewątpliwie przyspieszyło prace nad poszukiwaniem rozwiązania problemu fali migracji do Unii Europejskiej i unaocznilo konieczność redefinicji dotychczasowej polityki migracyjnej UE, było zatonięcie w kwietniu 2015 roku u wybrzeży Libii, płynącego w kierunku Włoch, kutra rybackiego. W jego wyniku śmierć poniosło ponad 800 imigrantów, pochodzących z głównie Mali, Gambii i Senegal (Polityka, 19.04.2015). Tego samego dnia premier Włoch Matteo Renzi, prezydent Francji François Hollande oraz premier Malty Joseph Muscat uzgodnili wspólnie, że wezwą do zwołania nadzwyczajnego posiedzenia europejskich ministrów spraw wewnętrznych w celu rozwiązania problemu masowych zatonięć łodzi z imigrantami na Morzu Śródziemnym (Il Mattino, 19.04.2015).

Już następnego dnia (20 kwietnia 2015 roku), Komisja Europejska zaproponowała dziesięciopunktowy plan rozwiązania kryzysu migracyjnego. Plan ten obejmował: 1) wzmocnienie wspólnych działań w rejonie Morza Śródziemnego w ramach operacji Tryton i Posejdon, realizowanych przez agencję Frontex, poprzez trzykrotne zwiększenie środków finansowych na ten cel; 2) systematyczne działania służące przechwytywaniu lub niszczeniu statków używanych przez przemytników; 3) regularne spotkania odpowiednich grup Europolu, Frontexu, Europejskiego Urzędu ds. Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) oraz Europejskiej Jednostki Współpracy Sądowej (Eurojust) służące zintensyfikowaniu współpracy w celu zbierania informacji na temat przemytników oraz śledzenia ich funduszy; 4) zobligowanie Europejskiego Urzędu ds. Wsparcia w Dziedzinie Azylu (EASO) do rozmieszczenia swoich zespołów we Włoszech i w Grecji, w celu zwiększenia liczby osób uprawnionych do rozpatrywania wniosków o azyl; 5) zobligowanie państw członkowskich do pobierania odcisków palców od wszystkich migrantów; 6) rozważenie awaryjnego mechanizmu relokacji migrantów; 7) stworzenie ogólnoeuropejski projektu pilotażowego, który dotyczyłby przesiedleń, uwzględniając pomoc dla osób potrzebujących ochrony; 8) ustanowienie nowego programu powrotów koordynowanego przez Frontex, który służyłby

odsyłaniu w celu szybkiego powrotu nielegalnych migrantów koordynowanego przez Frontex z państw członkowskich pierwszej linii; 9) zaangażowanie do rozwiązania problemu migracji krajów sąsiadujących z Libią (poprzez wspólny wysiłek Komisji i Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych (ESDZ); 10) gromadzenie danych wywiadowczych na temat przepływów migracyjnych (Komisja Europejska 20.02.2015).

Niedługo potem, 13 maja 2015 roku, Pierwszy Wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans, przedstawił tzw. Europejski Program w Zakresie Migracji (ang. European Agenda on Migration). Program ten, oparty na europejskich wartościach i solidarności, stanowił odpowiedź na zaniepokojenie obywateli Europy zaistniałą sytuacją oraz niepoprawne funkcjonowanie europejskiego prawa azylowego (Boell.org.pl, 01.03.2016). Realizacja Europejskiego Programu w Zakresie Migracji rozłożona została na dwa etapy: 1) wprowadzenie rozwiązań natychmiastowych, wśród których należy wymienić: a) dodatkowe wsparcie dla operacji Tryton oraz Posejdon, b) wprowadzenie trwałego unijnego systemu przesiedleń osób potrzebujących międzynarodowej ochrony z państw spoza UE w sytuacjach nadzwyczajnych, c) stworzenie europejskiego programu relokacji migrantów z państw członkowskich najbardziej obciążonych ich napływem (Grecja i Włoch) do innych państw UE (Boell.org.pl, 01.03.2016) oraz 2) stworzenie programu działań długoterminowych, które zostałyby oparte na następujących, czterech filarach: a) ograniczaniu czynników, które sprzyjają nielegalnej migracji (m.in. poprzez powołanie europejskich urzędników ds. migracji w kluczowych państwach trzecich), b) poprawie zarządzania granicami (poprzez umocnienie roli i rozszerzenie kompetencji Frontexu), c) budowie wspólnej, europejskiej polityki azylowej (m.in. poprzez zaostrenie przepisów dotyczących bezpiecznego kraju pochodzenia), oraz d) nowej polityce dotyczącej legalnej migracji (Boell.org.pl, 01.03.2016).

Europejski Program w Zakresie Migracji realizowany był poprzez działania, określone w trzech kolejnych pakietach implementacyjnych: a) pierwszym, zaprezentowanym przez Komisję Europejską 27 maja 2015 roku (zawierał on m.in. propozycje relokacji 40 tys. osób z Grecji i Włoch oraz przesiedlenia 20 tys. osób spoza UE), b) drugim, przedstawionym 9 września 2015 roku (obejmował m.in. propozycję relokacji następnych 120 tys. azylantów z państw szczególnie dotkniętych ich masowym napływem), oraz c) trzecim, zaprezentowanym 15 grudnia 2015 roku (dotyczył m.in. utworzenia Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej, która ma zastąpić Frontex) (Boell.org.pl, 01.03.2016).

W wrześniu 2015 roku, gdy tysiące migrantów zaczęły przenosić się z Budapesztu do Wiednia, trzy europejskie kraje: Niemcy, Włochy i Francja zażądały, aby osoby ubiegające się o azyl zostały bardziej równomiernie podzielone pomiędzy państwa UE. Przewodniczący Komisji Jean-Claude Juncker zaproponował dystrybucję ok 160 000 osób ubiegających się o azyl wśród państw Unii w ramach nowego systemu kwot imigrantów. Jean Asselborn, minister spraw zagranicznych Luksemburga, wezwał do utworzenia Europejskiej Agencji ds. Uchodźców, która miałaby możliwość zbadania, czy każde państwo członkowskie

UE stosuje te same standardy przy udzielaniu azylu migrantom (The Daily Telegraph, 04.09.2015).

Wspomniane plany Komisji Europejskiej wywołały ostry spór wśród państw członkowskich Unii. Czechy, Rumunia, Słowacja oraz Węgry zagłosowały przeciwko przyjęciu obowiązkowego systemu kwotowego, uznając decyzję z 22 września 2015 roku o jego przyjęciu za „dyktat”, chłodno odnosząc się do wdrażania postanowień z niej wynikających (Boell.org.pl, 01.03.2016). Jednym z państw, które sprzeciwiły się wprowadzeniu stałego systemu relokacji imigrantów była także Polska (Boell.org.pl, 01.03.2016). W związku z silnym oporem wspomnianych państw członkowskich, Komisja Europejska zobowiązała się do wypracowania programu powrotów osób niekwalifikujących się do uzyskania azylu, jak również do zintensyfikowania współpracy z Turcją, która miałaby odegrać rolę w zatrzymaniu na swoim terytorium jak największej liczby migrantów chcących udać się do Unii Europejskiej (Boell.org.pl, 01.03.2016).

W dniach 11-12 listopada 2015 roku w Valetcie na Malcie odbył się szczytu przywódców państw członkowskich UE oraz państw afrykańskich, poświęcony kryzysowi migracyjnemu. Efektem tego szczytu było przyjęcie deklaracji politycznej i planu działania, których celem były: 1) eliminacja pierwotnych przyczyn nieuregulowanej migracji i czynników, które zmuszają ludzi do opuszczania miejsc zamieszkania, 2) zacieśnienie współpracy w zakresie legalnej migracji i mobilności, 3) zwiększenie ochrony migrantów i osób ubiegających się o azyl, 4) zapobieganie nieuregulowanej migracji, przemytowi migrantów i handlowi ludźmi oraz walka z tymi zjawiskami, 5) zacieśnienie współpracy w zakresie powrotów, readmisji i reintegracji (Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej 11-12.11.2015). Przy okazji szczytu w Valletcie uruchomiono oficjalnie również nadzwyczajny fundusz powierniczy na rzecz stabilności i eliminowania przyczyn migracji nieuregulowanej oraz przesiedleń w Afryce.

W połowie października 2015 roku UE oraz Turcja zatwierdziły plan wspólnych działań w kwestii problemu migracji, który następnie uruchomiony został na szczycie 29 listopada 2015 roku (Boell.org.pl, 01.03.2016). Na jego realizację przeznaczono ok. 3 mld euro. Pierwszymi działaniami w ramach tej współpracy było wprowadzenie 8 stycznia 2016 roku obowiązku wizowego dla Syryjczyków przybywających do Turcji z państw trzecich (Boell.org.pl, 01.03.2016).

W dniu 20 marca 2016 r. Weszła w życie umowa między Unią a Turcją w sprawie rozwiązania kryzysu migracyjnego. Zgodnie z zapisami umowy, migranci przybywający do Grecji zostaną odesłani do Turcji, jeśli nie ubiegają się o azyl lub ich wniosek o azyl zostanie odrzucony. W ramach umowy UE wysłała do Grecji około 2300 ekspertów, w tym urzędników ds. bezpieczeństwa i migracji oraz tłumaczy, których zadaniem jest pomoc w realizacji umowy (BBC News, 21.03.2016). Po przybyciu migrantów z Grecji do Turcji, są oni poddawani badaniom lekarskim, są rejestrowani i są pobierane od nich odciski palców, a następnie wysyłani są do ośrodków „przyjmowania i odbierania” (BBC News, 08.04.2016)

m.in. w Ankarze, Erzurum, czy Izmirze, a następnie deportowani do ojczystych krajów (BBC News, 08.04.2016).

W konkluzjach z posiedzenia Rady Europejskiej, które odbyło się w dniach 20-21 października 2016 roku, państwa członkowskie UE wezwały do wzmocnienia krajowych procedur administracyjnych służących przeprowadzaniu powrotów (Komisja Europejska, 02.03.2017).

Podczas szczytu na Malcie, który odbył się 3 lutego 2017 roku, przywódcy UE zwrócili uwagę na konieczność dokonania przeglądu polityki UE w zakresie powrotów. Efektem tego było przyjęcie przez Komisję 2 marca 2017 roku uaktualnionego planu działania UE w zakresie powrotów, a także zbiór zaleceń, które mają pomóc państwom członkowskim Unii zwiększyć skuteczność procedur powrotu (Komisja Europejska, 02.03.2017).

Wśród zaleceń Komisji skierowanych do państw członkowskich wymienić należy: 1) poprawienie do czerwca 2017 roku koordynacji działań wszystkich swoich służb i organów zaangażowanych w przeprowadzanie procesu powrotów, przy poszanowaniu praw osób powracających, 2) poprawienie efektywności przez skrócenie terminów rozpatrywania odwołań, systematycznie wydawanie decyzji nakazujących powrót bez określonej daty wygaśnięcia, a także łączenie decyzji o zakończeniu legalnego pobytu i decyzji nakazujących powrót (aby uniknąć powielania pracy), 3) podjęcie działań w celu rozwiązania problemu nadużywania systemu i wykorzystywania możliwości oceny wniosków o udzielenie azylu w ramach procedur przyspieszonych albo – w stosownych przypadkach – w ramach procedur granicznych (kiedy istnieje uzasadnione podejrzenie, że wniosek o udzielenie azylu składany jest wyłącznie w celu opóźnienia wykonania decyzji nakazującej powrót), 4) zapobieganie ucieczkom przez zatrzymywanie osób, które otrzymały decyzję nakazującą powrót i które zachowują się w sposób wskazujący, że się do niej nie zastosują, 5) zwiększenie skuteczności procedur powrotu i decyzji nakazujących powrót przez udzielanie pozwoleń na dobrowolny wyjazd jedynie w razie konieczności i na podstawie stosownego wniosku, jak również wyznaczanie najkrótszych możliwych terminów dobrowolnego wyjazdu w zależności od indywidualnych okoliczności, oraz 6) stworzenie do 1 czerwca 2017 r. programów dobrowolnych, wspomaganych powrotów (Komisja Europejska, 02.03.2017). Ponadto zaproponowano następujące działania, które obejmują: a) zwiększenie finansowego wsparcia dla państw członkowskich o 200 mln euro w 2017 roku z przeznaczeniem na krajowe działania powrotowe, b) poprawę wymiany informacji w celu wykonania decyzji nakazujących powrót przez gromadzenie informacji w czasie rzeczywistym na poziomie krajowym, a także wymianę tych informacji za pośrednictwem istniejącej aplikacji zintegrowanego zarządzania powrotami, c) przyspieszenie prac nad przyjęciem wniosków w sprawie reformy Systemu Informacyjnego Schengen i Eurodac oraz ustanowienia unijnego systemu wjazdu i wyjazdu (EES), jak również europejskiego systemu informacji o podróży (ETIAS), d) wymianę najlepszych praktyk w celu zagwarantowania, że pakiety reintegracyjne będą jednolite i spójne we wszystkich państwach członkowskich, e) zapewnienie pełnego

wsparcia państwom członkowskim przez Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, f) wezwanie Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej do zintensyfikowania wsparcia na etapie poprzedzającym powrót, zwiększenia liczby personelu odpowiedzialnego za wsparcie w zakresie powrotów, a także wypracowania do czerwca 2017 roku mechanizmu (z wykorzystaniem lotniczych przewoźników komercyjnych) do finansowania powrotów, a także zwiększenia do października 2017 roku liczby szkoleń w dziedzinie powrotów dla pracowników organów państw trzecich, g) podjęcie starań w celu szybkiego zakończenia negocjacji w sprawie umów o readmisji z Nigerią, Tunezją i Jordanią, h) wznowienie negocjacji z Marokiem i rozpoczęcie negocjacji z Algierią oraz i) przyjęcie zindywidualizowanego podejścia w porozumieniu z państwami trzecimi w celu wspólnego zarządzania migracją i dalszej poprawy współpracy w zakresie powrotów i readmisji (Komisja Europejska, 02.03.2017). Do grudnia 2017 roku Komisja złoży sprawozdanie na temat postępów we wdrażaniu uaktualnionego planu działania w zakresie powrotów oraz opublikuje zalecenia (Komisja Europejska, 02.03.2017).

Należy również zaznaczyć, że od września 2017 roku UE nadal systematycznie intensyfikuje wsparcie na rzecz eliminowania przyczyn migracji: 1) do końca 2017 roku przeznaczy ok. 3 mld euro w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji, 2) fundusz powierniczy UE dla Afryki – dwa lata po jego uruchomieniu – przyczynia się do poprawy stabilności i odporności, przez wsparcie rozwoju gospodarczego oraz zarządzanie migracją w krajach, które doświadczają kryzysów i sytuacji nadzwyczajnych (w ramach niego zatwierdzono jak dotąd programy o łącznej wartości ok 2 mld euro), oraz 3) w Libii kładzie się nacisk na poprawę warunków życia migrantów; we współpracy z UNICEF i Międzynarodową Organizacją ds. Migracji niezbędną pomoc medyczną otrzymało prawie 4 tys. migrantów, a także ok 2 tys. przesiedlonych rodzin libijskich (Komisja Europejska, 15.11.2017).

W bieżącym roku, Unia Europejska wzmocnia również walkę z przemytem i zapobieganiem wypadkom na pustyni i na morzu: a) fundusz powierniczy UE dla Afryki wspiera działalność Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji oraz nigeryjskiego rządu w prowadzeniu poszukiwań i akcji ratunkowych na pustyni (dzięki temu w 2017 roku udało się dotąd uratować przeszło 1100 migrantów porzuconych przez przemytników), b) ok. 15 tys. migrantów (w tym 10 tys. z Libii) skorzystało z pomocy w dobrowolnym powrocie, oraz c) wsparcie UE dla władz nigerskich doprowadziło do zatrzymania ponad 100 osób podejrzanych o handel ludźmi i przemyt (Komisja Europejska, 02.03.2017).

4. Podsumowanie

Dotychczasowe działania Unii stopniową zdają się przynosić pierwsze rezultaty. W 2017 roku łączna liczba osób nielegalnie przekraczających granicę na głównych szlakach migracyjnych spadła o ok. 63% (Komisja Europejska, 02.03.2017). Dzięki wspólnym działaniom państw członkowskich stopniowo poprawia się także ochrona zewnętrznych granic UE oraz współpraca z partnerami z państw trzecich w zakresie eliminowania przyczyn nielegalnej migracji.

Niemniej, należy zaznaczyć Komisja oraz Wysoki Przedstawiciel Unii ds. Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa wzywają do dalszych wspólnych działań UE, państw członkowskich i państw partnerskich, w celu osiągnięcia dalszych postępów i utrzymania intensywności wysiłków Unii na wszystkich frontach aby wspólnie jeszcze lepiej zarządzać kwestią migracji. Należy również zaznaczyć, że Unia Europejska wobec problemu migracji wciąż nie mówi jednym głosem. Rozbieżne zdania państw członkowskich sprzyjają faktycznemu podziałowi UE na Unię dwóch (lub więcej) prędkości.

Bibliografia

1. BBC News (08.04.2016). *Migrant crisis: Deportations resume from Greece to Turkey*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-35993767>, 19.11.2017.
2. BBC News (21.03.2016). *Migrant crisis: EU-Turkey deal comes into effect*, <http://www.bbc.com/news/world-europe-35854413>, 19.11.2017.
3. Eurostat (2016). *Asylum in the EU Member States. Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. Syrians, Afghans and Iraqis: top citizenships*, 44, 1.
4. Fundacja im. H. Bölla: Mrozowski, T. (aut.) (01.03.2016), *Działania Komisji Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego*, <https://pl.boell.org/pl/2016/03/01/dzialania-komisji-europejskiej-wobec-kryzysu-migracyjnego>, 18.11.2017.
5. Il Mattino: Strage migranti, Renzi (19.04.2015). *Pronti a bloccare la partenza dei barconi verso l'Italia*, https://www.ilmattino.it/primopiano/cronaca/strage_migranti_renzi_vertice_ministri_ue-986498.html, 18.11.2017.
6. *Katastrofa na Morzu Śródziemnym: potwierdzono śmierć 800 afrykańskich imigrantów* (19.04.2015), <https://www.polityka.pl/tygodnikpolityka/swiat/1616513,1,katastrofa-na-morzu-sroziemnym-potwierdzono-smierc-800-afrykanskich-imigrantow.read>, 18.11.2017.
7. Komisja Europejska (02.03.2017). *Europejski program w zakresie migracji Komisja przedstawia nowe środki na rzecz racjonalnej i wiarygodnej polityki UE w zakresie powrotów*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-350_pl.htm, 19.11.2017.

8. Komisja Europejska (15.11.2017). *Europejski program w zakresie migracji: konsolidacja postępów*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4484_pl.htm, 20.11.2017.
9. Komisja Europejska (20.04.2015). *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm, 18.11.2017.
10. Komisja Europejska, Wysoki Przedstawiciel Unii do spraw Zagranicznych i Polityki Bezpieczeństwa (2015). *Wspólny komunikat do Parlamentu Europejskiego i Rady. Stawić czoła kryzysowi uchodźczemu w Europie: rola Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych*. Bruksela, 2.
11. Konarzewska (2007). Migracyjne problemy Unii Europejskiej. *Bezpieczeństwo Narodowe, I-II, 3-4*, 96.
12. Parlament Europejski. *Migracja w Europie*, <http://www.europarl.europa.eu/news/pl/headlines/society/20170629STO78632/migracja-w-europie>, 17.11.2017.
13. Parlament Europejski. Raffaelli, R. (aut.) (06/2017). *Polityka imigracyjna*, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.3.html, 18.11.2017.
14. Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej. Szczyt w Valletcie w sprawie migracji (11-12.11.2015; 11.11.2016), <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/11/11-12/>, 19.11.2017.
15. Skonsolidowana wersja Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej z 26.10.2012 r., DzU UE C 326/47 zwany dalej jako TFUE.
16. The Daily Telegraph (04.09.2015). *Britain will take in thousands of new Syrian refugees, David Cameron to announce*, <http://www.telegraph.co.uk/news/politics/nicola-sturgeon/11841808/David-Cameron-insists-he-cares-about-refugees-amid-criticism-from-Tories.html>, 19.11.2017.
17. Traktat o Unii Europejskiej, parafowany 11 grudnia 1991 r., podpisany 7 lutego 1992 r. w Maastricht w Holandii.
18. Traktat z Lizbony zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską, podpisany 13 grudnia 2007 r., obowiązujący od 1 grudnia 2009 r., zwany powszechnie jako Traktat Lizboński.