

ANNA POTYRAŁA
Poznań

POLITYKA IMIGRACYJNA UNII EUROPEJSKIEJ W ŚWIETLE WYDARZEŃ ARABSKIEJ WIOSNY LUDÓW

GENEZA WSPÓŁPRACY PAŃSTW CZŁONKOWSKICH UE
W DZIEDZINIE IMIGRACJI

Współpraca wielostronna państw członkowskich dzisiejszej Unii Europejskiej, skierowana na wypracowanie zasad traktowania cudzoziemców ubiegających się o wjazd i pobyt na terytoriach tych państw, korzeniami sięga roku 1985. W porozumieniu z Schengen oraz w konwencji wykonawczej przyjętej w 1990 r., wskazano instrumenty pozwalające na zwalczanie nielegalnej imigracji¹, określono również zasady przekraczania granic zewnętrznych i przemieszczania się po terytoriach państw członkowskich. W październiku 1986 r. powołano grupę *ad hoc* do spraw migracji, odpowiedzialną za określenie zasad dostępu obywateli państw trzecich do obszaru Wspólnoty (polityka imigracyjna, wizowa i azyłowa), a w r. 1988 – grupę do spraw swobodnego przepływu osób. Najważniejszym osiągnięciem tej pierwszej było przygotowanie projektu tzw. konwencji dublińskiej w sprawie państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków azyłowych. Umowa, przyjęta w czerwcu 1990 r., stała się głównym instrumentem polityki azyłowej, pozwalającym na wyeliminowanie przypadków wielokrotnego składania wniosków azyłowych przez tę samą osobę. W walce z przypadkami nielegalnego wjazdu i/lub pobytu na terytoriach państw członkowskich pomocny miał być również, przewidziany w układach schengeńskich, System Informacyjny Schengen.

Pomimo że do Jednolitego Aktu Europejskiego, przyjętego w 1986 r., dołączono deklarację, wiążącą swobodny przepływ osób ze współpracą w zakresie imigracji², to przełomem w rozwoju współpracy było przyjęcie traktatu z Maastricht o Unii

¹ Do instrumentów tych zaliczono pościg i obserwację transgraniczną oraz usunięcie i readmisję.

² Patrz: F. Jasiński, P. Rakowski, *Walka z przestępczością zorganizowaną i terroryzmem, w: Obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Geneza, stan i perspektywy rozwoju*, F. Jasiński, K. Smoter (red.), Warszawa 2005, s. 16.

Europejskiej. W tytule VI, definiując obszary wspólnego zainteresowania, wskazano na politykę imigracyjną, wizową i azylową, zadeklarowano również przyjęcie zasad regulujących przekraczanie granic zewnętrznych oraz zasad wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich na obszarze Unii Europejskiej. Zobowiązano się także do walki z nielegalną imigracją, pobytem i pracą obywateli państw trzecich. Wymienione powyżej dziedziny uregulowano w trzecim filarze Unii Europejskiej, którego cechą charakterystyczną stała się współpraca międzyrządowa i brak uwspólnotowienia. Tym samym państwa członkowskie odgrywały rolę kluczową w decydowaniu o tempie i kierunkach kooperacji, zaś rola instytucji wspólnotowych była znacznie ograniczona. Współpracę w ramach filaru trzeciego prowadzono przede wszystkim opierając się na prawie międzynarodowym, a więź z filarem pierwszym utrzymana była przez „wypożyczenie” instytucji wspólnotowych, przy jednoczesnym odmiennym opisanu ich zadań i kompetencji³.

Słabości trzeciego filaru uniemożliwiały rzeczywiste prowadzenie kooperacji w dziedzinie imigracji, wiz i azylu. W uwagi na konieczność jej pogłębienia, na mocy traktatu amsterdamskiego przeniesiono politykę imigracyjną, wizową i azylową z trzeciego filaru Unii Europejskiej do filaru pierwszego (tytuł IV *Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób*). Uzgodniono, iż w ciągu 5 lat od wejścia w życie traktatu amsterdamskiego przyjęte zostaną środki zmierzające do zniesienia kontroli granicznych na granicach wewnętrznych oraz określenia zasad przekraczania granic zewnętrznych⁴. Kompleksowe podejście do tych zagadnień objęło rozwiązania prawne i instytucjonalne dotyczące zasad wjazdu na obszar Unii Europejskiej, kwestii wizowych, warunków pobytu krótko- i długotrwałego. Szansą na wzmocnienie współpracy w ramach polityki imigracyjnej, wizowej i azylowej stało się włączenie *aquis* Schengen w ramy Unii Europejskiej. Protokół drugi, dołączony do traktatu amsterdamskiego, umożliwił zastosowanie zasad wskazanych w porozumieniu z Schengen i konwencji wykonawczej we współpracy imigracyjnej, wizowej i azylowej, choć w stosunku do Wielkiej Brytanii, Irlandii i Danii przyjęto specjalny status. Państwa te już na etapie

³ *Zwalczanie przestępczości w Unii Europejskiej. Współpraca sądowa i policyjna w sprawach karnych*, A. Górski, A. Sakowicz (red.), Warszawa 2006, s. 34-35.

⁴ W latach 1993-1997 przyjęto sześć aktów wskazujących kształt polityki imigracyjnej. W czerwcu 1993 r. zaakceptowano zasadę łączenia rodzin jako część polityki imigracyjnej UE, wskazując, że współmałżonek oraz dzieci osoby, która posiada zezwolenie na pobyt w państwie członkowskim, są uprawnione do pobytu w tym państwie. W grudniu 1994 r. prawo pobytu zyskali studenci (osoby pobierające naukę na najwyższym szczeblu edukacji) oraz osoby samozatrudniające się. Zgodnie z ustaleniami, jakie zapadły w 1996 r., osoba, która przebywa nieprzerwanie w państwie członkowskim minimum 10 lat, może ubiegać się o status stałego lub długotrwałego rezydenta (ang. *long-term resident* – *LTR*), nie zyskuje jednak prawa równego traktowania w dostępie do zatrudnienia. W grudniu 1997 r. uregulowano kwestię tzw. wygodnych małżeństw, wskazując, iż państwa członkowskie mają prawo sprawdzania faktyczności związku małżeńskiego, a w sytuacji stwierdzenia fikcyjnego małżeństwa osoba traci prawo pobytu.

negocjacji sprzeciwiały się włączeniu zapisów porozumień schengenских do dorobku prawnego⁵. Derogacje w odniesieniu do tych państw doprowadziły do ustanowienia mechanizmu wzmocnionej współpracy⁶.

Wejście w życie traktatu nicejskiego skutkowało intensyfikacją działań prawodawczych w zakresie polityk uzupełniających rozwiązania imigracyjne, tj. polityki wizowej i azylowej. W 2003 r. uzgodniono tzw. wspólne instrukcje konsularne (*Common Consular Instructions*), wprowadzające ujednoliconą procedurę rozpatrywania wniosków wizowych. W tym samym roku przyjęto decyzję w sprawie harmonizacji formularza wizowego, wskazując na niezbędne zabezpieczenia wiz wydawanych przez państwa członkowskie (zarówno wiz Schengen, jak i krajowych). Sprecyzowano również, jakie informacje umieszczane będą na formularzach wizowych. W ramach rozwiązań azylowych 18 lutego 2003 r. przyjęto tzw. regulację Dublin II, mającą bezpośrednie zastosowanie we wszystkich państwach członkowskich z wyjątkiem Danii. Rozporządzenie potwierdziło postanowienia konwencji dublińskiej z 1990 r., przyznając osobom wnioskującym o azyl jedną szansę na otrzymanie ochrony w Unii Europejskiej. 29 kwietnia 2004 r. przyjęto natomiast dyrektywę ustanawiającą minimalne standardy przyznania i cofnięcia statusu uchodźcy. Określono w niej kryteria, na podstawie których można podjąć decyzję o przyznaniu ochrony w postaci statusu uchodźcy lub tzw. ochrony subsydiarnej. Najważniejszym postanowieniem jest jednak uznanie, iż podstawą przyznania statusu uchodźcy jest prześladowanie, którego autorem mogą być zarówno władze państwowe, jak i tzw. aktorzy niepaństwowi (*non-state actors*).

Z chwilą wejścia w życie traktatu lizbońskiego, w odniesieniu do polityki ochrony granic, imigracji i azylu, uzgodniono zniesienie granic wewnętrznych i zapewnienie braku jakiegokolwiek kontroli osób, niezależnie od ich przynależności państwowej. Kontrola ta przeniesiona została na zewnętrzne granice Unii Europejskiej w ramach zintegrowanego systemu zarządzania granicami. Jest to szczególnie istotne zważywszy na fakt, że co roku na obszar Unii Europejskiej przybywa 1,5-2 milionów osób⁷, w tym około 500 tysięcy stanowią nielegalni imigranci. Zabiegając o zwiększenie skuteczności w walce z nielegalną imigracją,

⁵ S. Peers, *EU Justice and Home Affairs Law*, Essex 2000, s. 39.

⁶ Wzmocniona współpraca mogła być podjęta, jeśli: miała na celu szybsze przekształcenie Unii Europejskiej w przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (artykuł 40 TUE); służyła realizacji celów Unii Europejskiej i wzmocnieniu integracji (artykuł 43 pkt a); respektowała traktaty i jednolite ramy instytucjonalne i szanowała dorobek wspólnotowy (artykuł 43 pkt b i c); dotyczyła co najmniej ośmiu państw członkowskich (artykuł 43 pkt g); respektowała prawa i wolności państw, które nie uczestniczyły we wzmocnionej współpracy (artykuł 43 pkt h); była otwarta dla wszystkich państw członkowskich (artykuł 43 pkt j oraz artykuł 43b); stosowana była jako środek ostateczny, gdy cele współpracy nie mogły być osiągnięte w rozsądnym terminie przy zastosowaniu odpowiednich postanowień przewidzianych w traktacie (artykuł 43a).

⁷ G. Gancarz, J. Wiśniewski, *Unia Europejska a wyzwania migracyjne*, „Biuletyn Analiz UKIE” 2009, nr 23, s. 42.

za niezbędną uznano ścisłą kooperację służb granicznych państw członkowskich, wspomaganą przez *Frontex* – Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej. Działania podejmowane przez krajowe służby graniczne i *Frontex* muszą być zgodne z obowiązującymi rozwiązaniami prawnymi, nakazującymi odmienne traktowanie imigrantów nielegalnych i osób zabiegających o międzynarodową ochronę. Z tego względu w traktacie lizbońskim podkreślono konieczność wprowadzenia dalszych regulacji w zakresie azylu, imigracji, polityki wizowej i kontroli na granicach zewnętrznych. Przyznano Unii Europejskiej możliwość zawierania z państwami trzecimi umów międzynarodowych dotyczących współpracy w zarządzaniu przepływami osób, w szczególności ubiegających się o azyl, ochronę tymczasową lub subsydiarną⁸.

CHARAKTERYSTYKA POLITYKI IMIGRACYJNEJ UNII EUROPEJSKIEJ

Współpraca państw członkowskich Unii Europejskiej w zakresie imigracji koncentruje się na walce z imigracją nielegalną oraz na regulacji przyjazdów legalnych. Kwestia imigracji rozpatrywana jest z uwzględnieniem dwóch przeciwstawnych zasad: wolności przemieszczania się i suwerenności państwa. Wskazuje się na prawo jednostki do opuszczenia własnego państwa i wjazdu oraz osiedlenia się w innym państwie. Uprawnienia te nie mają jednak charakteru bezwzględnego. Państwo jest władne określać warunki wjazdu i pobytu na swym terytorium, może również zakazać wjazdu lub nakazać opuszczenie swego terytorium, jeśli osoba stanowi zagrożenie bezpieczeństwa państwa, porządku wewnętrznego lub zdrowia publicznego.

Na tym tle stwierdzić należy, że imigracja legalna dotyczy wjazdu na obszar UE obywateli państw trzecich, którzy spełniają warunki pobytu krótkotrwałego – posiadają dokument tożsamości stwierdzający obywatelstwo i uprawniający do przekraczania granic oraz wizę, jeśli wymaga tego UE. Imigracja nielegalna obejmuje natomiast przypadki:

- nielegalnego wjazdu na terytorium państwa członkowskiego przez zieloną lub niebieską granicę w przypadku braku wymaganych dokumentów lub przez wyznaczone legalne przejście graniczne, lecz przy użyciu fałszywych dokumentów (indywidualnie lub w ramach tzw. międzynarodowego przemytu osób);
- przedłużonych pobytów (tzw. *overstaying* lub pobyt przeterminowany) ponad okres ważności wizy lub ponad 3 miesiące w przypadku obywateli państw, wobec których zniesiono obowiązek wizowy;

⁸ Por.: artykuł 79(3), *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 115/358, 9.05.2008.

- handlu ludźmi, rozumianego (zgodnie z definicją zawartą w decyzji ramowej 2002/629 z lipca 2002 r.) jako werbowanie, przewóz, przekazywanie, przechowywanie, przymusowe przerzucanie osób przez granicę, z użyciem siły, zastraszenia, podstępny, oszustwa lub nadużycia finansowego, nadużycia władzy lub pośrednictwo w takich działaniach. Zgoda osoby, będącej ofiarą handlu ludźmi, nie jest brana pod uwagę, jeśli zastosowano jedno z działań wskazanych powyżej.

Skuteczna regulacja legalnej imigracji oraz walka z przejawami imigracji nielegalnej uzależniona jest od wzmocnienia kontroli granic zewnętrznych. To z kolei wiąże się z koniecznością budowania wzajemnego zaufania między państwami członkowskimi. Odpowiedzialność za nadzór granic zewnętrznych spoczywać musi nie tylko na państwach posiadających takie granice, ale również na pozostałych członkach Unii Europejskiej, gdyż zahamowanie napływu imigrantów czynione jest w interesie wszystkich państw należących do UE.

Biorąc pod uwagę powyższe, w maju 2002 r. Rada zaakceptowała projekt wspólnej, zintegrowanej polityki bezpieczeństwa i zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej, mającej podstawowe znaczenie w tworzeniu spójnej polityki imigracyjnej. Bezpieczeństwo na granicach zewnętrznych uzależniono od spójnego funkcjonowania czterech elementów⁹.

Pierwszym elementem są **kontrole graniczne** na granicach zewnętrznych. Zgodnie z postanowieniami wprowadzonymi na mocy porozumienia z Schengen oraz konwencji wykonawczej uzgodniono, że przekraczanie granic zewnętrznych (lądowych – zielonych, morskich – niebieskich oraz granic na międzynarodowych lotniskach) odbywać się może jedynie w miejscach do tego wyznaczonych. Każda próba przekroczenia granicy w innym miejscu jest nielegalna i podlega penalizacji. Osoba przekraczająca granicę zewnętrzną Unii Europejskiej podlega kontroli dokumentów, pozwalającej na identyfikację. Celem kontroli jest stwierdzenie tożsamości osoby na podstawie okazanego dokumentu oraz zapobieganie i wykrywanie zagrożeń dla bezpieczeństwa narodowego. Obywatel państwa trzeciego dodatkowo posiadać musi wizę (jeśli z państwem trzecim prowadzony jest ruch wizowy), wskazać na cel i czas pobytu w państwie członkowskim, nie może stanowić zagrożenia dla prawa i porządku państwa członkowskiego (w tym celu wykorzystywane są informacje zawarte m.in. w systemie *SIS*). Państwa członkowskie zachowały wyłączne prawo do decydowania o przyznaniu lub odmowie przyznania prawa wjazdu obywatelowi państwa trzeciego.

W celu usprawnienia kontroli na granicach zewnętrznych, 26 października 2004 r. Rada podjęła decyzję o utworzeniu wspomnianej Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich UE. Mandat *Frontex* objął: koordynację współpracy państw

⁹ Por.: *Report on the implementation of programmes, ad hoc centres, pilot projects and joint operations*, 10058/03, 3.06.2003.

członkowskich w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej, udzielanie państwom członkowskim pomocy technicznej i operacyjnej; prowadzenie szkoleń dla narodowych instytucji zajmujących się ochroną granic; pomoc w zakresie organizowania programów powrotów dla nielegalnych imigrantów, w odniesieniu do których podjęto decyzję o usunięciu lub readmisji oraz uchodźców odsyłanych do państw bezpiecznych i repatriantów. W działaniach agencja wspierana jest przez Śródziemnomorską Sieć Patroli Przybrzeżnych (*Mediterranean Coastal Patrol Network – MEDSEA*), europejski system nadzoru policyjnego, narodowe siły policyjne, graniczne i celne. Istotnym elementem współpracy są tzw. *RABITs (Rapid Border Intervention Teams)* – graniczne grupy szybkiego reagowania. Propozycję powołania granicznych grup szybkiego reagowania, których celem ma być ograniczenie nielegalnej imigracji, wysunęła Komisja Europejska w lipcu 2006 r., zatwierdziła zaś Rada na mocy rozporządzenia 863/2007/WE z 11 lipca 2007 r. Zgodnie z założeniem grupy składają się ze stałego zespołu około 200-300 osób, zdolnego do interwencji na każde żądanie państwa członkowskiego. Udział państw członkowskich w siłach jest dobrowolny. Graniczne grupy szybkiego reagowania nie są europejską strażą graniczną, lecz grupą przeznaczoną do konkretnych zadań, reagującą na konkretne kryzysy imigracyjne.

Ochrona granic zewnętrznych jest przedmiotem wspólnej odpowiedzialności państw członkowskich. Z tego powodu podjęto decyzję o finansowaniu jej kosztów z budżetu Unii Europejskiej. Początkowo działania skierowane na zapewnienie bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych finansowano z tymczasowego Funduszu Schengen. Obecnie zarządzanie granicami zewnętrznymi Unii Europejskiej jest wspomagane przez Europejski Fundusz Granic Zewnętrznych, utworzony na mocy decyzji 574/2007/WE z 23 maja 2007 r., w nawiązaniu do postanowień Programu w sprawie Solidarności i Zarządzania Przepływami Migracyjnymi. Fundusz odpowiedzialny jest między innymi za wspieranie państw w zakresie: prowadzenia ewidencji osób przekraczających granice zewnętrzne; podnoszenia kwalifikacji straży granicznej i wprowadzenia jednolitego systemu szkolenia; skutecznego zarządzania przepływami osób na granicach zewnętrznych; organizowania szkoleń z zakresu wykrywania podrobionych, sfałszowanych dokumentów; jednolitego stosowania przez straż graniczną przepisów prawa wspólnotowego dotyczącego przekraczania granic (w szczególności rozporządzenia ustanawiającego wspólnotowy kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice tzw. kodeks graniczny Schengen). Fundusz wspiera działania związane z infrastrukturą przejść granicznych, zabudowaniami i systemami niezbędnymi do ochrony granic między przejściami granicznymi, sprzętem operacyjnym (czujniki, sprzęt do monitoringu wizyjnego, urządzenia do badania dokumentów, terminale z dostępem do systemów *SIS*, *VIS*, *FADO*, środki transportu zapewniające kontrolę granic zewnętrznych, sprzęt umożliwiający wymianę informacji, programy szkolenia, wymiany i delegacji personelu, inwestycje w rozwój, testowanie i wykorzystanie najnowszej techno-

logii). Budżet na realizację działań finansowanych z tego funduszu w latach 2007-2013 wynosi ponad 10 milionów euro. Środki te rozdzielane są stosownie do stopnia zaangażowania państw członkowskich (poza Wielką Brytanią i Irlandią, które nie uczestniczą w funduszu oraz Bułgarią i Rumunią, które biorą udział w funduszu od 2010 r.¹⁰) w zarządzanie granicami zewnętrznymi z uwzględnieniem dwóch rodzajów czynników:

1) stałych, do których zaliczono m.in. długość granicy zewnętrznej, liczbę przejść granicznych i oficerów straży granicznej, oraz

2) zmiennych (liczba osób przekraczających granicę zewnętrzną).

Drugi element zintegrowanej polityki bezpieczeństwa i zarządzania granicami obejmuje **wymianę informacji** o osobach przekraczających granice zewnętrzne Unii Europejskiej. Służą temu przede wszystkim System Informacyjny Schengen (*SIS*, *SIS II*), System Informacji Wizowej (*VIS*), System Identyfikacji Osób Wnioskujących o Azyl (*Eurodac*) oraz system informacyjny Europolu.

Zagwarantowanie bezpieczeństwa na granicach zewnętrznych uzależniono również od **skutecznego wykrywania przestępczości transgranicznej**, ze szczególnym uwzględnieniem nielegalnej imigracji. Chodzi zarówno o walkę z międzynarodowym przemytem osób, jak i nielegalnym handlem ludźmi. Wśród regulacji dotyczących zwalczania nielegalnej imigracji kluczowe znaczenie ma decyzja ramowa 2002/946/WSSW z listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, przejazdu i pobytu. Państwa członkowskie mają obowiązek nałożenia kar na osoby odpowiedzialne za pomoc lub organizowanie nielegalnego wjazdu, przejazdu lub pobytu obywateli państw trzecich. Obok sankcji izolacyjnych (kara minimum 6 lat pozbawienia wolności, a w sytuacji, gdy działano w celu osiągnięcia korzyści finansowej, w zorganizowanej grupie przestępczej lub z narażeniem życia osób – kara minimum 8 lat pozbawienia wolności) możliwe jest zastosowanie konfiskaty środka transportu użytego do popełnienia przestępstwa, zakazu wykonywania działalności zawodowej, podczas której dokonano przestępstwa, a nawet wydalenia osoby odpowiedzialnej za dokonanie przestępstwa¹¹. W odniesieniu do osób prawnych, w związku z nielegalnym wjazdem, przejazdem lub pobytem, stosuje się kary finansowe, a także zakaz korzystania ze środków publicznych lub pomocy publicznej, zakaz (czasowy lub stały) prowadzenia działalności gospodarczej, nadzór sądowy, a nawet sądowy nakaz likwidacji osoby prawnej. Zwracając uwagę, iż walka ze zjawiskiem handlu ludźmi oraz międzynarodowym przemytem ludzi uzależniona jest od wyeliminowania możliwości przewozu, 28 czerwca 2001 r. Rada przyjęła dyrektywę 2001/51/WE w sprawie kar finansowych dla przewoźników. Na przewoźników nałożono obowiązek odsyłania obywateli państw trzecich, którym odmówiono wjazdu na obszar Unii Europejskiej. Na przewoźników nałożone zostały

¹⁰ *Commission Decision of 18.12.2007 adopting the annual programme for Community actions within the framework of the External Borders Fund for the year 2007*, C (2007) 6437, Brussels 2007.

¹¹ Patrz: Dziennik Urzędowy L 328, 5.12.2002.

kary finansowe w minimalnej wysokości 3000 euro (lub równowartość tej kwoty w walucie krajowej) za każdą przewożoną osobę. Maksymalną wysokość kar ustalono na poziomie 5000 euro. Dodatkowo organ sądowy może zdecydować o konfiskacie środków transportu użytych do nielegalnego przewozu; zakazie prowadzenia działalności zawodowej, podczas wykonywania której doszło do popełnienia przestępstwa; zakazie prowadzenia działalności gospodarczej, a nawet o likwidacji osoby prawnej¹².

Ostatnim elementem systemu bezpieczeństwa i zarządzania granicami zewnętrznymi jest **współpraca z państwami pochodzenia imigrantów**, w szczególności z północnej Afryki i Bliskiego Wschodu. W listopadzie 2006 r. Komisja Europejska zaprezentowała komunikat „Podejście globalne do migracji w rok później: ku kompleksowej europejskiej polityce migracyjnej”¹³. Nawiązując do raportu z grudnia 2000 r., optowała za zmianą podejścia do imigracji, wskazując trzy powody takiego stanowiska: 1) perspektywy demograficzne i starzenie się społeczeństwa europejskiego (patrz: tabela 1); 2) konieczność zagwarantowania konkurencyjności UE na światowym rynku; a także 3) brak możliwości skutecznego zapobiegania nielegalnemu napływowi osób. W związku z tym zaproponowano następujące podejście do kwestii imigracji. Kluczowym elementem miała być kooperacja z państwami trzecimi. Postulowano wzmocnienie dialogu i współpracy nie tylko z państwami pochodzenia, ale także państwami tranzytowymi, zwłaszcza w rejonie północnej Afryki. Wysunięto propozycję stworzenia w państwach pochodzenia imigrantów tzw. stref ochronnych, zapobiegających przedostawaniu się imigrantów do Unii Europejskiej. Strefy buforowe powiązano z funkcjonowaniem grup wsparcia migracji (*Migration Support Teams*), których zadaniem jest udzielanie państwom trzecim pomocy technicznej i o charakterze eksperckim. Z drugiej strony, ponowiono propozycję z 2000 r. dotyczącą legalizowania imigracji na zasadzie systemu kwotowego – chodziło o coroczne wskazywanie liczby osób, które mogą legalnie wjechać, przebywać i podjąć pracę w państwach członkowskich, a także o coroczne określenie zawodów, do wykonywania których potrzebni byłiby imigranci, głównie wysoko wykwalifikowani. Postulowano stworzenie europejskich portali mobilności pracy (*European Job Mobility Portals*), w ramach których udostępniane będą informacje o możliwości podjęcia pracy w Unii Europejskiej¹⁴. Centra Mobilności Migracyjnej, finansowane z budżetu UE, będą natomiast odpowiedzialne za organizowanie wymiany studentów, naukowców, zatrudnienia dla pracowników sezonowych oraz szkoleń zawodowych zgodnie z zapotrzebowa-

¹² Patrz: Dziennik Urzędowy L 187, 10.07.2001.

¹³ Szerzej: *The Global Approach to Migration One Year on: Towards a comprehensive European migration policy, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament*, Brussels, 30.11.2006, COM (2006) 735 final.

¹⁴ Szerzej: *Communication from the Commission to the European Parliament and the Council on Circular Migration and Mobility Partnerships between the European Union and Third Countries*, Brussels, 16.05.2007, COM (2007) 248 final, s. 10.

Tabela 1

*Dynamika demograficzna w regionie Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej w porównaniu z Unią Europejską w latach 2005-2030
(dane w milionach, obejmujące osoby w wieku 15-64 lata)*

Rok	Region Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej	Unia Europejska
2005	286 836	330 137
2010	322 423	332 364
2015	354 452	328 430
2020	384 648	322 832
2025	414 696	315 800
2030	443 154	306 471

Źródło: opracowanie własne na podstawie Ph. Fargues, *Emerging Demographic Patterns across Mediterranean and Their Implications for Migration through 2030*, Washington 2008, s. 7.

niem europejskiego rynku pracy. Inicjatywy te przynieść miały obopólne korzyści, prowadząc do wzmocnienia rynków pracy i rozwoju gospodarczego. Na związek między imigracją i rozwojem wskazała również Rada UE ds. Stosunków Zewnętrznych 20 listopada 2007 r. W przyjętych wówczas konkluzjach podkreślono, że właściwe zarządzanie migracją może „promować bliskie więzi” między państwami pochodzenia, tranzytowymi i państwami docelowymi, a w konsekwencji przyczynić się do rozwoju tych państw i pomóc w projektowaniu polityk zatrudnienia¹⁵. Praktyczną realizację tych założeń zapewnić ma *Program na rzecz nowych umiejętności i zatrudnienia*, zaprezentowany przez Komisję Europejską w 2010 r. Chodzi o prowadzenie „kompleksowej polityki migracji zarobkowej, która umożliwiłaby elastyczne zaspokajanie potrzeb rynku pracy”¹⁶ we współpracy z państwami trzecimi.

ARABSKA WIOSNA LUDÓW JAKO CZYNNIK DETERMINUJĄCY ZMIANY W EUROPEJSKIEJ POLITYCE IMIGRACYJNEJ

O tym, jak istotne znaczenie ma kooperacja z państwami pochodzenia imigrantów, przekonywały rządy państw narażonych na napływ osób z rejonu północnej Afryki, zwłaszcza z Algierii, Egiptu, Libii, Maroka i Tunezji (patrz tabela 2).

¹⁵ Pkt. 7, *EU Council conclusions on coherence between EU migration and development policies*, CL 07-275EN, 20.11.2007.

¹⁶ *Ibidem*.

Tabela 2
Emigracja z państw Afryki Północnej w 2000 r.

Państwo pochodzenia	Liczba emigrantów	Procent osób przebywających w UE
Algieria	2 070 840	79,1%
Egipt	2 173 711	8,9%
Libia	78 109	24,6%
Maroko	2 589 108	71,9%
Tunezja	607 491	75,1%

Źródło: opracowanie własne na podstawie L. Marchiori, F. Docquier, *The impact of MENA-to-EU migration in the context of demographic change*, Luxemburg 2010, s. 8-9; oraz Ph. Fargues, *International Migration in the Arab Region: Trends and Policies*, United Nations Expert Group Meeting on International Migration and Development in the Arab Countries, Beirut 2006, s. 24-25.

Uwzględniając skalę imigracji z tych państw, ministrowie spraw wewnętrznych Francji, Hiszpanii, Wielkiej Brytanii, Niemiec i Włoch, od 1999 r. dyskutowali o niebezpieczeństwach związanych ze zjawiskiem nielegalnej imigracji. Spotkanie w La Baule w 2003 r. doprowadziło do przyjęcia trzech rekomendacji w sprawie: bezpiecznych państw trzecich, minimalnych kwot, jakie przy wjeździe na obszar UE muszą posiadać osoby ubiegające się o wizę Schengen oraz w sprawie obowiązku linii lotniczych przekazywania informacji na temat pasażerów (w celu identyfikacji osób, które nie wykorzystały biletów powrotnych i zachodzi podejrzenie, że pozostały w Unii Europejskiej)¹⁷. Podczas spotkania wysunięto propozycję utworzenia tzw. strefy bezpieczeństwa z zachodniej części Morza Śródziemnego, w której udział miały wziąć państwa najbardziej zagrożone nielegalną imigracją z tego rejonu (Hiszpania, Francja, Włochy) oraz państwa pochodzenia imigrantów (Algieria, Tunezja i Maroko). Chodziło o wsparcie finansowe państw afrykańskich, umożliwiające lepsze zarządzanie ruchami migracyjnymi.

Podczas nieformalnego spotkania Rady Europejskiej w Hampton Court 27 października 2005 r. przedstawiona została francusko-hiszpańska inicjatywa dotycząca opracowania skutecznych metod walki z nielegalną imigracją z państw afrykańskich. Efektem szczytu było wydanie komunikatu Komisji Europejskiej *Działania priorytetowe stanowiące odpowiedź na wyzwania związane z migracją: pierwsze działania podjęte w następstwie szczytu w Hampton Court*. Przyjęte wówczas tzw. globalne podejście do migracji, potwierdzone w konkluzjach Rady z grudnia 2006 r., sprowadzało się do współpracy UE z państwami afrykańskimi

¹⁷ E. Posel-Częścik, *Grupa Pięciu plus Polska?*, „Polski Przegląd Dyplomatyczny” 2004, t. 4, nr 1, s. 60-61.

i z rejonu Morza Śródziemnego¹⁸. Zaangażowanie na rzecz zarządzania migracją wspólnie z państwami północnej Afryki znalazło wyraz w lipcu 2006 r. podczas konferencji w Rabacie dotyczącej migracji i rozwoju oraz podczas konferencji ministerialnej w Trypolisie w listopadzie 2006 r.¹⁹ Szczególną uwagę zwrócono na konieczność prowadzenia dialogu politycznego z uwzględnieniem artykułu 8 i 13 porozumienia z Cotonou. W efekcie, w grudniu 2007 r. podczas szczytu Unia Europejska – Afryka w Lizbonie zaaprobowano plan działania i wspólną strategię, składające się na *Partnerstwo UE - Afryka na rzecz migracji, mobilności i zatrudnienia*. Stworzyło ono, podejmowane w interesie obu partnerów, mechanizmy wspólnej odpowiedzi na wskazane wyzwania.

Wydarzenia z 2011 r., określane mianem Arabskiej Wiosny Ludów, przyczyniły się do wszczęcia ogólnounijnej debaty nad polityką imigracyjną. Choć pierwsze reakcje europejskiej dyplomacji na wydarzenia w krajach Afryki Północnej w 2011 r. były zaledwie wezwaniem do powściągliwości w użyciu siły i poszanowania podstawowych wolności, a także nawoływaniem do wysłuchania uczestników protestów²⁰, napływ imigrantów na terytoria państw członkowskich wymusił większą aktywność UE. W stan najwyższej gotowości postawione zostały zarówno Biuro Pomocy Humanitarnej Wspólnoty Europejskiej (*ECHO*), jak i *Frontex*²¹. Za niezbędne uznano podjęcie konkretnych kroków, przejawiających się w udzieleniu wsparcia tym państwom członkowskim, które zanotowały wzmożone fale migracyjne oraz w opracowaniu i przyjęciu nowych rozwiązań, składających się na europejską politykę imigracyjną.

Wsparcie dla państw członkowskich

Zgodnie z danymi Urzędu Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców, w okresie od 20 lutego do 2 marca 2011 r. państwa północnej Afryki opuściło około 88,5

¹⁸ W czerwcu 2007 r. rozszerzono kooperację, obejmując nią państwa innych regionów, między innymi Azji Środkowej i Dalekiego Wschodu oraz Rosję, Ukrainę i państwa bałkańskie. Szerzej: *Communication from the Commission of 16 May 2007 to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions applying the Global Approach to Migration to the Eastern and South-Eastern Regions Neighbouring the European Union*, COM (2007) 247 final.

¹⁹ Szerzej: *Rabat Declaration and Action Plan*, Euro-African Ministerial Conference on Migration and Development, Rabat, 10-11 July 2006, <http://europa.eu> (18.12.2011) oraz *Joint Africa-EU Declaration on Migration and Development and Ouagadougou Action Plan to combat trafficking in human beings, especially women and children*, Africa-EU Ministerial Conference on Migration and Development, Tripoli, 22-23 November 2006, <http://europa.eu> (18.12.2011).

²⁰ Słowa Catherine Ashton. Cyt. za: *Tunisia closes schools and universities following riots*, BBC News, <http://www.bbc.co.uk> (4.03.2011) oraz *Libia jak Egipt? „Dzień gniewu” wobec Muammara Kaddafiego*, <http://www.tokfm.pl> (17.10.2011).

²¹ *Voice after exit revolution and migration in the Arab world*, <http://www.social-europe.eu/2011/05> (14.10.2011).

tysiąca osób, w tym 85 tysięcy Tunezję²². Kryzys humanitarny doprowadził do rozpoczęcia akcji ewakuacyjnych – do 14 marca zorganizowano 161 lotów przy udziale *UNHCR* i Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, umożliwiając opuszczenie Egiptu i Tunezji grupie blisko 25,5 tysiąca osób²³. Obok zorganizowanych ewakuacji od początku Arabskiej Wiosny Ludów obserwowano niezorganizowane fale migracyjne, w kierunku Unii Europejskiej, a w szczególności Włoch. Od połowy stycznia do 14 marca 2011 r. do niewielkiego włoskiego portu Lampedusa, oddalonego około 225 km od wybrzeży Tunezji i około 280 km od Sycylii, przybyło ponad 8,8 tysięcy imigrantów. Do połowy kwietnia 2011 r. władze Malty odnotowały przyjazd ponad tysiąca imigrantów.

Sytuacja ta wymusiła na Unii Europejskiej podjęcie natychmiastowych działań, mających wesprzeć państwa członkowskie narażone na wzmożony napływ imigrantów z państw objętych Arabską Wiosną Ludów. Zainicjowana na wniosek Włoch w lutym 2011 r. operacja *Hermes 2011* zmierzała do udzielenia pomocy w nadzorowaniu południowej granicy UE i prowadzenia kontroli statków z imigrantami usiłującymi przedostać się na wody terytorialne Włoch. Na południe Włoch skierowano dwudziestu specjalistów *Frontexu*, a także łodzie patrolowe i samoloty w ramach granicznych grup szybkiego reagowania. Wsparcia w tym zakresie udzieliły: Francja, Hiszpania, Holandia, Malta i Niemcy²⁴. 23 marca 2011 r. podjęto decyzję o przedłużeniu operacji *Hermes* o pięć miesięcy i objęcie nią również Sardynii (która odnotowała presję migracyjną z Algierii). Podkreślając konieczność zapewnienia wsparcia technicznego i osobowego, zwiększono liczbę i zasięg patroli, których zadaniem było z jednej strony zawracanie łodzi z imigrantami i niedopuszczenie do przekroczenia granic UE²⁵, a z drugiej – pomoc w rozpatrywaniu wniosków o status uchodźcy lub inne formy ochrony przewidziane w prawie europejskim. O tym, jak kontrowersyjne były działania podejmowane w ramach operacji *Hermes*, świadczyć może przypadek statku *Mistral Express*, na którego pokładzie przebywało ponad tysiąc osiemset osób z Maroka, Egiptu, Libii, Algierii, Tunezji, Syrii, a nawet Sudanu i Mauretanii. Statek nie został wpuszczony na włoskie morze terytorialne, gdyż ministerstwo spraw wewnętrznych Włoch przed wydaniem zgody na wplynięcie na morze terytorialne i wody wewnętrzne usiłowało zyskać informację, którzy z imigrantów złożą wnioski azylowe, a którzy będą ubiegali się o prawo pobytu w UE. Część z imigrantów, którym udało się dotrzeć legalnie do Włoch, a którzy nie otrzymali zgody na pobyt czasowy, usiłowała przedostać się na terytorium Francji. Doprowadziło to do ostrego sporu na linii

²² *Update No. 1 on the Humanitarian Situation in Libya and in the Neighbouring Countries*, UNHCR, Geneva, 2.03.2011, <http://www.unhcr.ch> (7.11.2011).

²³ *Update No. 8 on the Humanitarian Situation in Libya and in the Neighbouring Countries*, UNHCR, Geneva, 15.03.2011, <http://www.unhcr.ch> (7.11.2011).

²⁴ *Hermes 2011 Running*, <http://www.frontex.europa.eu/newsroom> (14.12.2011).

²⁵ *Hermes Operation Extended*, <http://www.frontex.europa.eu/newsroom> (14.12.2011).

Rzym-Paryż²⁶. Francuskie władze, powołując się na konieczność zagwarantowania porządku wewnętrznego, chcąc uniknąć napływu imigrantów, uniemożliwiły wjazd pociągów z Włoch. Przywrócono tym samym kontrole graniczne na przejściu Ventimiglia-Menton. W ślad za Francją podążyły władze Danii, wracając do kontroli na granicach wewnętrznych. W ten sposób obalony został mit europejskiej jedności i solidarności wobec wyzwań i zagrożeń. Wsparcie ze strony instytucji europejskich i innych państw członkowskich okazało się niezbędne.

Warto zwrócić uwagę, iż pomoc dla państw członkowskich narażonych na napływ imigrantów z północnej Afryki nie ograniczyła się jedynie do warstwy technicznej i osobowej w ramach operacji *Hermes 2011*. W pierwszym etapie działań podjętych w odpowiedzi na kryzysy w północnej Afryce, Unia Europejska wyasygnowała środki w wysokości 102 milionów euro na ewakuację i repatriację obywateli Unii Europejskiej oraz na zapewnienie pomocy osobom potrzebującym. Ze środków Funduszu Granic Zewnętrznych i Europejskiego Funduszu na Rzecz Uchodźców przekazano kolejne 25 milionów euro na pomoc państwom członkowskim dotkniętym presją migracyjną z północnej Afryki. Było to szczególnie istotne ponieważ do połowy maja 2011 r. do Włoch przybyło blisko 38 tysięcy imigrantów, w przeważającej części z Tunezji (około 24 tysięcy) i Libii (około 14 tysięcy). Do połowy czerwca liczby te sięgnęły blisko 43 tysięcy²⁷, z czego 1,5 tysiąca dotarło na Malte, pozostali do Włoch. W połowie sierpnia liczba imigrantów przybyłych do Włoch wyniosła ponad 52 tysiące.

Warto odnotować, że bezpośrednią konsekwencją wydarzeń Arabskiej Wiosny Ludów było podjęcie decyzji o zwiększeniu środków na zarządzanie bezpieczeństwem na granicach zewnętrznych i realizację polityki wizowej. W ramach Funduszu Granic Zewnętrznych na 2012 r. zapowiedziano 35% wzrost środków na realizację narodowych programów do kwoty 370 milionów euro. Największą część przypadnie państwom członkowskim basenu Morza Śródziemnego – 53 miliony euro zostaną przeznaczone dla Włoch, ponad 48 milionów euro dla Hiszpanii, ponad 44,5 miliona euro dla Grecji, blisko 15 milionów euro dla Malty i 7 milionów dla Cypru²⁸.

Propozycje nowych rozwiązań imigracyjnych

Napływ imigrantów jako skutek Arabskiej Wiosny Ludów uzmysłowił władzom państw członkowskich i przedstawicielom Unii Europejskiej konieczność zreformowania wspólnej polityki imigracyjnej.

²⁶ *Voice after exit revolution...*

²⁷ *Update No. 26 on the Humanitarian Situation in Libya and in the Neighbouring Countries*, UNHCR, Geneva, 27.05.2011, <http://www.unhcr.ch> (7.11.2011)

²⁸ *EU External Borders Fund to allocate euro 370 million to Member States in 2012*, European Commission Press Release, 5.08.2011, IP/11/953.

11 marca 2011 r. zwołano nadzwyczajny szczyt poświęcony analizie sytuacji w północnej Afryce. Z jednej strony celem spotkania była dyskusja nad sposobami zagwarantowania bezpieczeństwa państw członkowskich i możliwościami zahamowania napływu imigrantów, z drugiej jednak zdawano sobie sprawę z konieczności wsparcia demokratycznych dążeń w krajach afrykańskich. Zdaniem Alvaro de Vasconcelo, dyrektora Instytutu Badań nad Bezpieczeństwem (*Institute for Security Studies*) wydarzenia Arabskiej Wiosny Ludów powinny być wykorzystane przez Unię Europejską: „Przestańmy myśleć, że ludzie walczący o demokrację w Afryce Północnej to ekstremiści. Zajmujmy się Syrią, tak jak Białorusią (...) Unia Europejska musi teraz pokazać, że wspiera dążenia demokratyczne tych narodów”²⁹. Stanowisko przyjęte w efekcie spotkania państw członkowskich przejawiało się przede wszystkim w uzależnieniu pomocy dla państw regionu od postępów, jakie osiągną na drodze ku transformacji. Pomoc objąć miała wsparcie w przeprowadzeniu wyborów parlamentarnych (Tunezja) i prowadzenie dialogu z nowymi władzami (Egipt). Główny temat rozmów stanowiła sytuacja w Libii. Podkreślając, iż rząd Muammara Kaddafiego przestał być dla Unii Europejskiej partnerem do rozmów, rozpoczęto dialog z tymczasową rewolucyjną radą narodową. Celem było przede wszystkim zagwarantowanie bezpieczeństwa obywatelom UE przebywającym w Libii i przeprowadzenie ich ewakuacji³⁰.

Podstawowe znaczenie w kształtowaniu nowej polityki imigracyjnej miały inicjatywy Komisji Europejskiej oraz konkluzje Rady UE i Rady Europejskiej³¹. Pod naciskiem rządów Francji i Włoch, w zaprezentowanym 4 maja 2011 r. komunikacie, Komisja Europejska za niezbędne uznała osiągnięcie większej solidarności państw członkowskich w przyjmowaniu imigrantów oraz wzmocnienie kontroli zewnętrznych granic w celu szybszego i bardziej skutecznego reagowania na wyzwania imigracyjne. Podkreśliła konieczność rozszerzenia mandatu *Frontexu*, a także rozważenia możliwości jednostronnego przywrócenia przez państwo członkowskie kontroli granicznych. Zdaniem przedstawicieli KE przywrócenie kontroli granicznych może być uzasadnione „nadzwyczajnymi okolicznościami, takimi jak silny, nieoczekiwany nacisk migracyjny na granicę zewnętrzną”³². Jednocześnie podkreślono jednak, że kontrole takie mogą być przywrócone po uprzednim wykorzystaniu innych dostępnych środków zarządzania imigracją, oraz ograniczone czasowo i terytorialnie. 24 maja 2011 r. w komunikacie poświęconym imigracji i azylowi, KE za niezbędną w zakresie polityki imigracyjnej uznała poprawę

²⁹ 11 marca szczyt UE ws. Libii, a potem strefy euro <http://europarlament.pap.pl> (14.10.2011) oraz wypowiedź dla „Gazety Wyborczej” z 9 marca 2011 r., <http://www.gazeta.pl> (14.10.2011).

³⁰ W tym celu podjęto współpracę z Urzędem Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców, Międzynarodową Organizacją ds. Migracji, a także Międzynarodowym Ruchem Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężyca oraz organizacjami pozarządowymi.

³¹ Por.: M. Duszczyk, *Polityka imigracyjna UE – odpowiedź na „kryzys migracyjny” 2011 r.*, „Wspólnoty Europejskie” 2011, nr 4, s. 20.

³² Cyt. za: A. Franco, *EU moots new Schengen rules*, <http://www.swissinfo.ch> (14.10.2011).

infrastruktury przejść granicznych, prowadzenie szkoleń dla funkcjonariuszy granicznych, co skutkowało ma prowadzeniem skutecznych kontroli granicznych. Dodatkowo, w komunikacie podkreślono konieczność stworzenia mechanizmu pozwalającego na ocenę skuteczności funkcjonowania strefy Schengen oraz zacieśnienie współpracy między *Frontexem* Europolem i krajowymi służbami imigracyjnymi, granicznymi i policyjnymi³³.

9 czerwca 2011 r. propozycje te stały się przedmiotem dyskusji Rady UE ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych (dalej: Rada WSSW). Podobną tematykę w ramach Rady WSSW podjęto podczas polskiej prezydencji. 18 i 19 lipca 2011 r. w Sopocie doszło do nieformalnego spotkania ministrów sprawiedliwości i ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich, poświęconego dyskusjom nad funkcjonowaniem strefy Schengen, Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego oraz możliwościami zwiększenia efektywności zarządzania granicami zewnętrznymi³⁴. Uwidoczniły się wówczas różnice interesów między państwami członkowskimi. Przedstawiciele Francji i Włoch, wsparci przez niemiecką dyplomację, optowali za wprowadzeniem zmian do porozumień schengeńskich, przewidujących możliwość wprowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych. Polska prezydencja natomiast, wzmocniona m.in. stanowiskiem belgijskim, wskazywała, iż pomysły takie są zaprzeczeniem idei „Europy bez granic”. Postulowała w zamian podjęcie działań na rzecz usprawnienia zarządzania w strefie Schengen, zarządzania granicami oraz ustanowienia nowych instrumentów polityki imigracyjnej i azylowej, pozwalających na legalizację imigracji i na stworzenie skutecznej, „efektywnej i zrównoważonej polityki powrotów i readmisji”³⁵.

Kwestia migracji i azylu stała się także przedmiotem zainteresowania Rady Europejskiej. Na spotkaniu z 24 czerwca 2011 r. podkreślono konieczność prowadzenia ścisłej współpracy z państwami regionu Morza Śródziemnego w celu rozwijania dialogu na rzecz migracji, mobilności i bezpieczeństwa³⁶. W ten sposób nawiązano do rezolucji Parlamentu Europejskiego z 5 kwietnia 2011 r., w której postulat ten zajął czołowe miejsce³⁷. Celem było zwiększenie skuteczności zarządzania imigracją legalną i ograniczenie nielegalnego napływu osób. Podobnie jak wcześniej Komisja Europejska, tak i Rada Europejska rozważała możliwość jednostronnego przywrócenia przez państwo członkowskie kontroli granicznych.

³³ *Annual Report on Immigration and Asylum (2010). Communication from the Commission to the European Parliament and the Council*, Brussels, 24.05.2010, COM (2011) 291 final, s. 10.

³⁴ *Nieformalna Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych*, <http://pl2011.eu/content> (14.10.2011).

³⁵ *Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. 1 lipca 2011-31 grudnia 2011*, Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa 2011, s. 25.

³⁶ Co postulowano już w marcu 2011 r. Por.: *Komisja Europejska nawiązuje ambitne Partnerstwo na rzecz Demokracji i Wspólnego Dobrobytu z południowym regionem Morza Śródziemnego*, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction> (14.10.2011).

³⁷ Por.: *European Parliament resolution of 5 April, 2011 on migration flows arising from instability: scope and role of EU foreign policy*, 2010/2269 (INI).

W konkluzjach Rady z 23 i 24 czerwca zaproponowano wzmocnienie kompetencji *Frontexu* oraz strefy Schengen, a także stworzenie spójnej polityki zarządzania imigracją we współpracy z państwami trzecimi.

Uwzględniając powyższe postulaty wysuwane przez Radę WSSW, Radę Europejską i Komisję Europejską, oraz dążąc do pogodzenia sprzecznych wizji dotyczących europejskiej polityki imigracyjnej, podjęto decyzję o rozszerzeniu mandatu *Frontexu*. Rozporządzenie z 26 października 2011 r. przewiduje wzrost zdolności operacyjnych agencji m.in. dzięki wzmocnieniu personelu, ilościowemu zwiększeniu granicznych grup szybkiego reagowania oraz możliwości wsparcia przez międzynarodowe zespoły państw członkowskich, które z powodu dużej presji migracyjnej nie będą w stanie realizować samodzielnie kontroli granicznych³⁸. Kluczowe znaczenie przyznano kooperacji z państwami trzecimi opartej na projektach przewidujących finansowe i techniczne wsparcie w realizacji programów powrotów (readmisji i usunięć). Dodatkowo, z inicjatywy Parlamentu Europejskiego, w ciągu najbliższego roku. Komisja Europejska ma zbadać możliwości powołania europejskiej straży granicznej, złożonej z istniejących już zespołów wsparcia, granicznych grup szybkiego reagowania i oddelegowanych przez państwa krajowych służb granicznych. Rozszerzenie istniejących i nadanie nowych kompetencji ma usprawnić działanie agencji. Celem jest także bardziej skuteczna odpowiedź na ewentualne przyszłe kryzysy migracyjne.

Nawiązując do wcześniejszych ustaleń, po wydarzeniach w północnej Afryce podjęto konkretne działania zmierzające do uruchomienia elektronicznego portalu imigracyjnego Unii Europejskiej, powiązanego z centrami mobilności migracyjnej. Portal, funkcjonujący od 18 listopada 2011 r., dostępny jest w języku angielskim, hiszpańskim i arabskim. Zawiera podstawowe informacje dotyczące wymogów wjazdowych na obszar Unii Europejskiej, procedur migracyjnych, a także możliwości podjęcia w państwach członkowskich legalnej pracy, nauki lub studiów.

Tego samego dnia Komisja Europejska zaprezentowała komunikat w sprawie globalnego podejścia do problemu migracji. Zasygnalizowano dalsze ułatwienia dla imigrantów zabiegających o legalny pobyt i pracę w państwach UE, przy jednoczesnym nasileniu walki z nielegalną imigracją o charakterze indywidualnym, jak i międzynarodowym przemytem osób i zjawiskiem handlu ludźmi. Zapowiedziano skrócenie procedur wizowych dla osób, które zabiegają o pobyt krótkoterminowy (dla celów turystycznych, naukowych, badawczych lub pracy sezonowej) oraz realizację systemu kwotowego dla osób chcących się osiedlić i podjąć pracę³⁹.

³⁸ Patrz: pkt 9,13-14 oraz artykuł 3 (1b), 3b, 8a, *Regulation (EU) No. 1168/2011 of the European Parliament and the Council of 25 October 2011 amending Council Regulation (EC) No. 2007/2004 establishing a European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union*, „Official Journal” L 304/1, 22.11.2011.

³⁹ Por.: Część 5, *The Global Approach to Migration and Mobility, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Brussels 18.11.2011, COM (2011) 743 final.

Istotnym elementem nowego podejścia do imigracji będzie system uznawania kwalifikacji i dyplomów, a także rozwój współpracy w zakresie azylu i innych form ochrony. W pierwszej kolejności ułatwienia skierowane będą do potencjalnych imigrantów z Egiptu, Tunezji i Maroka, z możliwością rozpoczęcia dialogu na ten temat z nowymi władzami Libii.

* * *

W 2003 r. imigranci stanowili 3,6% populacji w Unii Europejskiej. Siedem lat później ich liczba sięgnęła ponad 20 milionów, co stanowiło 4% ogółu mieszkańców UE⁴⁰. Legalne i nielegalne przyjazdy obywateli państw trzecich, nastawionych na długoterminowy pobyt na obszarze Unii Europejskiej, wymusiły konieczność przyjęcia wspólnych zasad zarządzania imigracją. Choć początki tworzenia polityki imigracyjnej Unii Europejskiej sięgają 1993 r. (gdy na mocy traktatu z Maastricht ustanowiono filar III, do którego włączono rozwiązania imigracyjne, wizowe i azylowe), a jej rozwój przypada na okres funkcjonowania traktatu amsterdamskiego, to Arabska Wiosna Ludów przyczyniła się do zainicjowania dyskusji nad koniecznością zreformowania dotychczasowego podejścia do imigracji. Postulaty wysuwane w 2011 r. skutkują i skutkować będą w najbliższym czasie przyjmowaniem nowych rozwiązań prawnych. Warto jednak podkreślić, że choć czynnikiem determinującym zmiany był napływ imigrantów z północnej Afryki, to konsekwencje nowego kształtu polityki imigracyjnej UE będą odczuwalne nie tylko dla nielegalnych imigrantów, ale również dla tych obywateli państw trzecich, którzy do Unii Europejskiej przybywają w ramach imigracji krótkoterminowej (turystyka, podjęcie nauki, studiów lub badań, prowadzenie interesów) i długoterminowej (legalne osiedlenie się i podjęcie pracy).

Cel, jaki wskazują państwa członkowskie uzasadniając konieczność reformy polityki imigracyjnej, jest wyraźnie określony: walka z nielegalnym napływem osób z państw trzecich i ich nielegalnym pobytom na terytoriach państw UE. Zadaniem jest więc ochrona liczącej 136 tysięcy kilometrów morskiej granicy zewnętrznej, 9 tysięcy kilometrów zewnętrznej granicy lądowej oraz ponad 300 lotnisk utrzymujących ruch międzynarodowy. Warto jednak zauważyć, że ze strony wszystkich organów i instytucji UE padają również hasła o jednoczesnym legalizowaniu imigracji na rzecz rozwoju i stabilizacji europejskiego rynku pracy. Niewątpliwie takie podejście uchroni Unię Europejską przed wpadnięciem w tzw. zakłęte koło polityki imigracyjnej⁴¹, gdy wzrost nakładów na kontrolę granic zewnętrznych celem zwiększenia efektywności działań służb granicznych prowadzi do zwiększenia społecznego przekonania o zagrożeniu migracyjnym, co z kolei powoduje dalszy wzrost środków przeznaczonych na kontrole graniczne.

⁴⁰ *Annual Report on Immigration and Asylum (2010)*..., s. 1.

⁴¹ Nawiązujące do koncepcji Douglasa S. Massey'a.

ABSTRACT

Multilateral cooperation of the member states of today's European Union which is oriented towards the creation of uniform immigration legislation goes back to 1985 when the Schengen Treaty was signed. However, it was the ratification of the Maastricht Treaty on European Union that marked a turning point. When defining the areas of common interest the member states indicated immigration, visa and asylum policy and declared to accept regulations on the crossing of external borders. The objective agreed upon was to suppress illegal immigration, residence and work in the EU of the citizen of third countries. Implementation of a unified immigration policy for the member states of the EU proved to be especially important in the situation of an increased influx of people from the region of North Africa. Developments known as the Arab Spring and the migration pressure from North Africa triggered a debate on the necessity of reforming the EU's immigration policy. The object of the reform is twofold. On the one hand it is to increase the effectiveness of preventive measures against illegal influx of persons from third countries and their illegal residence in the EU. On the other hand, attention is drawn to constructing the EU's immigration policy in such a way as to facilitate legal immigration with a view to the development and stabilization of the European labor market.