

Maria Giryn-Boudy*

ORCID: 0000-0002-9660-1980

Politechnika Koszalińska

Integracja europejska a kryzys migracyjny

European Integration and the Migration Crisis

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo migracyjne, dyplomacja migracyjna Unii Europejskiej, kryzys migracyjno-uchodźczy, stanowisko Polski, suwerenność narodowa

Keywords: migration and refugee crisis, migration diplomacy of the European Union, migration security, national sovereignty, Poland's position

Streszczenie

Koncepcje ideologiczne leżące u podstaw Unii Europejskiej nie są do końca spójne. Trudno zachować taką spójność, biorąc pod uwagę, że Unia jest tworem złożonym z 27 państw, w których żyją różne narody. Polska nie jest na tyle silnym państwem, by mogła sobie na to pozwolić, co bardzo wyraźnie pokazują obecne czasy toczącej się wojny u naszych wschodnich sąsiadów, tj. na Ukrainie. Tak jak od początku wyłaniania się europejskiej wspólnoty pojawiały się rozbieżności ideologiczne i nieufności wobec nowego tworu, tak samo państwa członkowskie zmuszone były obcować z narastającymi zjawiskami migracji i uchodźstwa, które współcześnie stawiają UE przed nowymi wyzwaniami i koniecznością wypracowywania coraz to nowej polityki.

Abstract

The ideological concepts underlying the European Union are not entirely coherent. It is difficult to achieve such coherence, considering that the Union is a creation

* Maria Izabela Giryn-Boudy, dr; adiunkt na Wydziale Humanistycznym Politechniki Koszalińskiej; e-mail: maria.giryn@tu.koszalin.pl.

made up of 27 countries, in which different nations live. Poland is not a strong enough state to afford this, which is very clearly demonstrated by the current times of the ongoing war in our eastern neighbours, i.e. in Ukraine. Just as ideological differences and mistrust towards the new entity emerged from the very beginning of the European community's formation, so too have Member States been forced to grapple with the growing phenomena of migration and refugees, which today present the EU with new challenges and the need to develop ever-changing policies.

Wstęp

Znany niemiecki socjolog Ulrich Beck powiedział, że gdyby Unia Europejska nie istniała, musielibyśmy ją wymyślić dzisiaj. Daleka od bycia zagrożeniem dla suwerenności narodowej na początku XXI w., UE suwerenność tę umożliwiła. W światowym społeczeństwie ryzyka, w obliczu groźnego nagromadzenia globalnych problemów, które opierają się narodowym rozwiązaniom, państwa narodowe pozostawione samym sobie są bezsilne, niezdolne do egzekwowania własnej suwerenności.

Połączona suwerenność UE jest jedyną nadzieją dla każdego narodu i każdego obywatela na życie w wolności i pokoju, co jest szczególnie istotne w obliczu kryzysu migracyjno-uchodźczego. Korzyści płynące z integracji europejskiej dla wszystkich państw członkowskich są tak namacalne i oczywiste, że działanie na szkodę projektu europejskiego poprzez promowanie nastrojów nacjonalistycznych w celu realizacji własnych celów na wewnętrznej arenie politycznej może być niebezpieczne i nieodwracalne¹.

Celem niniejszego artykułu jest analiza wpływu kryzysu migracyjnego z 2015 r. na proces integracji europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem zasady solidarności, funkcjonowania wspólnej polityki azylowej oraz stanowiska Polski wobec mechanizmów relokacyjnych Unii Europejskiej. Problem badawczy sprowadza się do pytania, w jaki sposób kryzys migracyjny wpłynął na proces integracji europejskiej i ujawnił napięcia pomiędzy logiką wspólnotową Unii Europejskiej a interesami państw członkowskich. W związku z tym sformułowano następujące pytania badawcze:

1. W jaki sposób kryzys migracyjny wpłynął na funkcjonowanie mechanizmów integracyjnych Unii Europejskiej?

¹ M. Lesińska, *Polityka migracyjna Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, red. W. Bokajło, A. Paczeński, Wrocław 2009, s. 466-467.

2. Jakie znaczenie miały zasady solidarności i odpowiedzialności w polityce migracyjnej oraz azyłowej UE?
3. W jaki sposób stanowisko Polski wpisywało się w spór dotyczący zakresu wspólnej polityki migracyjnej i azyłowej?

Hipoteza badawcza zakłada, że kryzys migracyjny z 2015 r. nie tylko ujawnił ograniczoną skuteczność unijnych instrumentów migracyjnych i azyłowych, lecz także pogłębił spór o model integracji europejskiej, zwłaszcza w zakresie relacji między solidarnością unijną a suwerennością państw członkowskich. W artykule zastosowano analizę instytucjonalno-prawną, analizę politologiczną oraz analizę źródeł zastanych, obejmującą akty prawa Unii Europejskiej, dokumenty instytucji unijnych, dane statystyczne oraz literaturę przedmiotu.

Celem niniejszego artykułu jest holistyczne przedstawienie zasobu narzędzi polityki migracyjnej, będących w dyspozycji Unii Europejskiej oraz skuteczności zarządzania procesami migracyjnymi w warunkach masowych migracji. W artykule postawiono hipotezę badawczą, zgodnie z którą założono, że napływ migrantów do UE stwarza nowe wyzwania dla integracji europejskiej. Artykuł może stanowić podwaliny do dalszych rozważań o charakterze teoretyczno-metodologicznym. Wykorzystano w nim aktualną bibliografię, dobraną bardzo starannie i adekwatnie do treści przedstawianych w poszczególnych rozdziałach i podrozdziałach.

Integracja europejska, naród i państwo narodowe – kontekst teoretyczny

W niniejszym artykule integracja europejska rozumiana jest jako proces pogłębiania współpracy politycznej, prawnej i instytucjonalnej między państwami członkowskimi Unii Europejskiej, obejmujący zarówno mechanizmy ponadnarodowe, jak i międzyrządowe. Kryzys migracyjny oznacza tu gwałtowny wzrost napływu osób do państw UE, który ujawnił ograniczenia wspólnej polityki azyłowej, kontroli granic zewnętrznych oraz mechanizmów solidarności. Pojęcie kryzysu uchodźczego stosowane jest w węższym kontekście, tj. w odniesieniu do osób ubiegających się o ochronę międzynarodową lub spełniających przesłanki statusu uchodźcy.

Mobilność mieszkańców Europy, wynikająca ze zniesienia kontroli granicznych między poszczególnymi państwami członkowskimi UE, niższych cen transportu, a także dostępności informacji ze względu na powszechność użytkowania

Internetu, osłabiła więzi lokalne, ale jednocześnie przyczyniła się do powstania nowych społeczności i spowodowała zmiany w strukturach państwowych. Czy w tym kontekście nowoczesne państwa europejskie mogą nadal odwoływać się do tożsamości narodowej, wspólnej tradycji i wartości? To, co nazywamy narodem, to wspólnota etniczna i kulturowa istniejąca na określonym terytorium, ukształtowana na gruncie historii i tradycji, świadoma własnej tożsamości, a często także posługująca się tym samym językiem i posiadająca jedną dominującą religię. Według tej definicji tożsamość narodowa, potrzeba posiadania państwa, historia i kultura narodowa są najważniejszymi czynnikami narodotwórczymi. Naród to wspólnota idei². Jak trafnie zauważył kardynał Stefan Wyszyński, „naród ginie, gdy zniszczy swoją kulturę, gdy zatraci pamięć o przeszłości i przestanie wierzyć w swoją przyszłość”³. Pogląd ten doskonale ilustruje znaczenie dziedzictwa kulturowego jako czynnika tożsamości narodowej, bez którego procesy integracyjne mogą prowadzić do duchowego wykorzenia.

Celem wyżej opisanej ideologii jest zmobilizowanie jak największej części populacji uważanej za naród do obrony wspólnych interesów. Wraz z rozprzestrzenianiem się ideologii zaczyna kształtować się świadomość narodowa, czyli poczucie przynależności do narodu. Zagrożenia uruchamiają mechanizm wspólnego i zaangażowanego działania w jego obronie. Istnienie takiej świadomości skutkuje poczuciem tożsamości narodowej, tj. poczuciem odmienności od innych narodów. Większość istniejących narodów utworzyła niepodległe państwa, głównie w okresie narastania nastrojów nacjonalistycznych w XVIII i XIX w. Państwo powinno być uważane za państwo narodowe, gdy jest zamieszkane przez przedstawicieli jednego narodu. W dzisiejszych czasach trudno jednak o stan jednorodny demograficznie. Globalizacja i migracje w znacznym stopniu przyczyniły się do zróżnicowania społeczeństw zamieszkujących poszczególne państwa⁴.

Wypracowany na danym terytorium model państwa, który podlegał historycznym zmianom i sprawował suwerenną władzę nad obywatelami, oparty na wspólnym języku i tradycji, odchodzi w przeszłość. Rosnące współzależności gospodarcze i polityczne, powstawanie związków państwowych, wspólnot regionalnych, federacji i konfederacji, organizacji międzynarodowych i korporacji ograniczyły zdolność państw do wykonywania swoich suwerennych uprawnień,

² A. Weiner, *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990-2003*, Warszawa 2006, s. 79-83.

³ S. Wyszyński, *Kazania świętokrzyskie*, Warszawa 1974, s. 112.

⁴ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (1951), Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515.

ponieważ scedowały część swoich kompetencji na inne podmioty odpowiedzialne za stosunki międzynarodowe. Realia krajowe i międzynarodowe są tak silnie powiązane, przepływ towarów, usług i osób jest tak intensywny, że granice, których strzegły państwa, zacierają się. Zaczynamy więc mówić o narodzie jako o relikcie, anachronicznej formie w stosunkach międzynarodowych, która odchodzi w niepamięć decyzją współczesnych społeczeństw. Być może jednak należy zwrócić większą uwagę na zjawiska historyczne, które wielokrotnie pokazywały, że znaczenie państwa narodowego wzrasta w sytuacjach kryzysowych i w obliczu konfliktów zbrojnych. W takich warunkach jednolite, zorientowane na sprawy wewnętrzne państwa narodowe wielokrotnie okazywały się silniejsze i dawały większe poczucie stabilności⁵.

Doświadczenia II wojny światowej, z krytyczną oceną egoistycznych interesów państw narodowych, popchnęły państwa europejskie w latach 50. XX w. do integracji. Już wtedy politycy reprezentowali dwie różne wizje integracji europejskiej: federalną i konfederacyjną. Ci pierwsi chcieli wspólnoty wyposażonej w ponadnarodowe instytucje, marzyli o rządzie europejskim, o wspólnej polityce w różnych sferach, o przekazaniu kompetencji suwerennego państwa organom federalnym. Zwolennicy modelu konfederacyjnego mówili o Europie ojczyzn, ze wspólnymi instytucjami ograniczonymi do roli administracyjnej i technicznej, respektującymi tożsamość oraz suwerenność poszczególnych państw i opartymi na wspólnym, jednomyślnym działaniu rządów. Na przełomie tysiącleci odrodziła się debata dotycząca modelu federalnego integracji w porównaniu z Europą ojczyzn⁶.

W 2000 r. w swoim berlińskim przemówieniu (*Od związku państw do federacji. Rozważania o finalizacji integracji europejskiej*), wspierany przez kanclerza Gerharda Schrödera, niemiecki minister spraw zagranicznych Joschka Fischer zadeklarował, że Komisja Europejska powinna stać się silnym rządem Europy, Parlament Europejski powinien dzielić budżet UE, a Rada Ministrów UE powinna stać się „Izbą Stanów”; Bruksela miałaby podejmować decyzje w sprawie polityki wojskowej i zagranicznej Unii. W odpowiedzi socjalistyczny premier Francji,

⁵ F. Jasiński, *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006, s. 96-97.

⁶ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (tzw. Dublin III); rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl (tzw. Dublin II); Konwencja dotycząca określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków o azyl, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r. (tzw. konwencja dublińska).

Lionel Jospin, opowiadał się za federacją państw narodowych, której kompetencje „rządu europejskiego” ograniczały się do decyzji dotyczących polityki gospodarczej strefy euro, z silnym naciskiem na sprawy społeczne. Komisja Europejska miałyby większe prerogatywy, ale nadal w tradycyjnym trójkącie: Komisja, Rada i Parlament. Jospin opowiadał się za współpracą między Parlamentem Europejskim a parlamentami narodowymi, bez nadmiernego ograniczania ich suwerenności⁷.

Media podkreślały wówczas, że Jospin odrzucił plan Schrödera dotyczący zwiększenia władzy organów europejskich kosztem poszczególnych państw, ponieważ w procesie integracji europejskiej Francja zawsze podkreślała rolę narodów. Ponadto dziennik „Die Welt” zwrócił uwagę, że nie było możliwe zbudowanie struktury federalnej z Polską, Węgrami, Czechami czy Słowenią, ponieważ państwa te zaledwie dekadę wcześniej ciężko walczyły o odzyskanie suwerenności i nie chciały się z nią rozstać. Europa jest Europą wolnych, niepodległych suwerennych narodów, które decydują się połączyć tę suwerenność w dążeniu do własnych interesów i dobra wspólnego, osiągając razem więcej niż mogłyby osiągnąć same. UE pozostanie unikalnym połączeniem porządku międzyrządowego i ponadnarodowego. Taka Europa może, w swojej sile gospodarczej i politycznej, być supermocarstwem, lecz nie superpaństwem⁸.

W marcu 2000 r., kiedy szefowie państw i rządów UE spotkali się w Lizbonie, aby omówić strategię na najbliższe 10 lat, ich głównym celem było uczynienie gospodarki europejskiej najbardziej konkurencyjną gospodarką na świecie, przy ciągłym wzroście dzięki tworzeniu większej liczby miejsc pracy i lepszemu wykorzystaniu już istniejących etatów, zwiększonej spójności społecznej, wzroście inwestycji w B+R, redukcji biurokracji i barier dla przedsiębiorstw. Do realizacji tego celu potrzebna jest siła robocza, tak samo jak fundusze, a biorąc pod uwagę starzenie się populacji Europy, oznacza to, że potrzebni będą również migranci⁹.

Państwa członkowskie Wspólnot zapraszały migrantów zarobkowych już znacznie wcześniej – jeśli nie w sposób skoordynowany, to przynajmniej kierując się podobnymi przesłankami. Wraz z boomem gospodarczym końca lat 50. i początku lat 60. XX w. otworzyły się przed nimi możliwości zatrudnienia i osiedlenia w krajach Europy Zachodniej. Jak kiedyś bardzo trafnie powiedział Max

⁷ M. Lesińska, op.cit., s. 467.

⁸ *Europejska prasa o wystąpieniu Jospina*, <https://wiadomosci.wp.pl/europejska-prasa-o-wystapieniu-jospina-6109098968601729a> [dostęp: 26.03.2022].

⁹ E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2011, s. 11.

Frisch: „Poprosiliśmy o pracowników. Zamiast tego mamy ludzi”¹⁰. Ci ludzie pochodzili z państw znacznie różniących się kulturowo i mentalnie od tych, do których przybyli. Plan był taki, że przyjadą, wypełnią lukę w zapotrzebowaniu na siłę roboczą, a po wykonaniu swoich zadań wrócą do swoich krajów pochodzenia. Polityka migracyjna „starych” państw UE jest konsekwencją napływu taniej zagranicznej siły roboczej, która w latach 60. i 70. XX w. napędzała ich szybki wzrost gospodarczy. Imigracja nie była jednorodna pod względem pochodzenia, kultury czy religii, ale spełniała ówczesne wymagania ekonomiczne. W Wielkiej Brytanii byli to migranci z byłych kolonii brytyjskich (Indie, Pakistan), we Francji przybyli z Afryki Północnej (głównie Algierii), we Włoszech – z Maroka, a w Niemczech – z Turcji. Napływ cudzoziemców do tych krajów znacznie wyprzedzał refleksję nad tym, jak znaleźć dla nich miejsce w społeczeństwie¹¹.

Wdrożono środki tymczasowe w celu zapewnienia doraźnych rozwiązań pojawiających się problemów, lecz napięcia i konflikty narastały i od czasu do czasu wybuchały w niekontrolowany sposób, np. zdarzały się przypadki podpalania domów pracowników tureckich lub marokańskich, ataki na migrantów w szkołach i na ulicach. Unia Europejska rozszerzyła się do 28 państw członkowskich, ale nie stała się bardziej spójna i jednorodna. Świadczyły o tym chociażby głosy opowiadające się za konstytucją dla Europy (przy referendum „przeciw” we Francji i Holandii). W końcu konstytucja jest charakterystyczna dla państwa, a nie dla europejskiego superpaństwa. Te i podobne wydarzenia wyraźnie pokazały zmieniające się postawy na europejskiej scenie politycznej. Przyczyniło się do tego również rozszerzenie, w wyniku którego do Unii przystąpiły państwa Europy Środkowo-Wschodniej, powodując migracje wewnątrzunijne, które z kolei często spotykały się z negatywną reakcją społeczeństw „starych” państw członkowskich, które stały się znacznie bardziej wrażliwe na „innych”, a kryzys gospodarczy jeszcze bardziej ten sentyment spotęgował, gdyż „inni” są postrzegani jako zagrożenie dla lokalnych rynków pracy¹².

Pogarszających się nastrojów nie poprawiła też znacząco strategia „Europa 2020”, ogłoszona przez przewodniczącego Komisji Europejskiej José Manuela Barroso w marcu 2010 r., mająca na celu wyciągnięcie Europy z zapaści gospo-

¹⁰ A. Gruszczak, K. Reczkin, *Wstęp*, [w:] *Program Haski – implikacje i wyzwania dla Polski. Materiały z seminarium 8 grudnia 2004 r. w Centrum Europejskim Natolin*, Warszawa 2005, s. 4–5.

¹¹ M. Krystyniak, *Program Haski – implikacje dla Polski*, „Biuletyn PISM” 2004, nr 55(243), s. 11–15.

¹² *Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej*, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C” z dn. 3.03.2005 r.

darczej. Strategia wzywała do mobilizacji i wspólnego działania w celu przezwyciężenia kryzysu. Plan rozwoju gospodarczego koncentrował się na innowacjach w badaniach i promocji przyjaznej środowisku „zielonej” gospodarki opartej na wiedzy oraz rozwoju kapitału ludzkiego. Program ten powinien być realizowany ponownie wspólnie i dla wspólnego europejskiego dobra. Biurokraci i urzędnicy w Brukseli stracili kontakt z europejską rzeczywistością i chyba przeoczyli oznaki, że Europa nie jest już na drodze do statusu mocarstwa, ale stoi w obliczu kryzysu egzystencjalnego. Unia Europejska cierpi z powodu skutków kryzysu finansowego, kryzysu euro oraz kryzysu migracyjnego i uchodźczego. Jest zaskoczona brytyjską decyzją w sprawie brexitu, który na powrót pobudził „narodowe koszmary”¹³.

Migracje w UE przed kryzysem

Według Eurostatu, 1 stycznia 2015 r. w państwach członkowskich UE mieszkało 34,3 mln osób urodzonych poza UE 28. Najwięcej cudzoziemców mieszkało w Niemczech (7,5 mln), Wielkiej Brytanii (5,4 mln), Włoszech (5,0 mln), Hiszpanii (4,5 mln) i Francji (4,4 mln). Nie była to więc już Europa europejska. Co więcej, „narodowe” społeczeństwa państw członkowskich tworzą również bardzo zróżnicowany tygiel, który często określany jest jako źródło siły Wspólnoty.

Wielu obywateli państw członkowskich przemieszcza się w obrębie Unii w poszukiwaniu lepszych warunków życia, wnosząc wartość dodaną do społeczeństw przyjmujących, która to wartość dodana jest bardzo pozytywnie oceniana przez władze lokalne i centralne. Wydaje się więc, że „narodowa” histeria wokół kryzysu migracyjnego/uchodźczego ma drugą stronę – zbieranie głosów, elektorat karmiony strachem przed migrantami, aby wygrać wybory. Europa przez wiele lat była postrzegana jako miejsce przyjazne i otwarte na migrantów¹⁴.

Każdego roku przybywało ok. 4 mln nowych imigrantów, w tym ok. 2 mln spoza terytorium UE. Państwa członkowskie podejmowały liczne – choć niezbyt udane – próby opracowania wspólnej polityki migracyjnej i azyłowej. W 1990 r.,

¹³ Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego – Podejście globalne do migracji w rok później: ku kompleksowej europejskiej polityce migracyjnej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0735&from=DA> [dostęp: 26.03.2022].

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Rozwój globalnego podejścia do kwestii migracji: zwiększenie koordynacji, spójności i efektu synergii, COM (2008) 611 wersja ostateczna, Bruksela, 8.10.2008.

w obliczu narastającej fali migracji, „stare” państwa członkowskie podpisały konwencję dublińską (weszła w życie w 1997 r.), dotyczącą rozpatrywania wniosków azylowych przez państwa członkowskie UE, zastąpioną w 2003 r. rozporządzeniem Dublin II oraz w 2013 r. przez Dublin III.

Traktat amsterdamski, który wszedł w życie w 1999 r., przeniósł kwestie związane z migracją, azylem i wizami z III do I filaru integracji, co oznaczało „uwspółnotowanie”, czyli to, że instytucje UE przejmą odpowiedzialność za zarządzanie tym filarem. Włączył również postanowienia układu z Schengen do dorobku prawnego UE. Postanowienia te zostały również potwierdzone w traktacie lizbońskim. Drażliwy charakter tej kwestii spowodował jednak nieoczekiwany regres integracji¹⁵.

Kryzys migracyjny 2015 r. jako test solidarności europejskiej

W 2013 r. ministrowie spraw zagranicznych państw członkowskich UE zatwierdzili reformę systemu Schengen, dopuszczającą tymczasowe kontrole na granicach wewnętrznych Unii, a także reformę europejskiej polityki azylowej. Kontrole graniczne mogą być przywracane okresowo w nadzwyczajnych okolicznościach (takich jak zagrożenie bezpieczeństwa narodowego) na okres nie dłuższy niż 10 dni i tylko za zgodą Komisji Europejskiej. Znaczący wzrost migracji nie został uznany za zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego. Nowelizacja Układu z Schengen w obliczu masowego napływu uchodźców otworzyła bramy powodziowe i obecnie państwa członkowskie mogą przywrócić kontrolę graniczną na okres do trzech miesięcy bez zgody Komisji. Arabska Wiosna, która przetoczyła się przez państwa arabskie od 2011 r., spowodowała *exodus* milionów ludzi zamieszkujących ten region. Migranci przenieśli się najpierw do krajów sąsiednich, a później do Europy. Nie jest celem tego artykułu analiza przyczyn tych wydarzeń; należy jednak zwrócić uwagę na walki, które leżały u ich podstaw: o prawa człowieka (Tunezja, Egipt, Syria), przeciw korupcji (Tunezja, Egipt), o poprawę warunków życia (Tunezja, Egipt, Libia, Syria), na rzecz liberalizacji systemu politycznego (Libia, Jemen, Syria) lub walk motywowanych różnicami etnicznymi (Libia, Jemen) i religijnymi (Bahrajn, Syria). Równoczesny wzrost tych ruchów był możliwy dzięki szerokiemu wykorzystaniu do komunikacji Internetu

¹⁵ B. Przybylska-Maszner, *Od strategii Unii Europejskiej na rzecz Afryki do strategicznego partnerstwa z Afryką – dylematy o realnej wizji współpracy*, „Przegląd Strategiczny” 2011, nr 1, s. 25–29.

i mediów społecznościowych, co pozwoliło także poznać życie w innych częściach świata i rozbudziło chęć do przeniesienia się tam¹⁶.

Powszechnie uważa się, że kryzys migracyjny rozpoczął się w 2015 r., kiedy w państwach członkowskich UE złożono ponad 1,2 mln wniosków o azyl. Według danych UNHCR migranci, którzy przybyli do Europy w 2015 r., to głównie obywatele Syrii (49%), a następnie Afgańczycy (21%) i Irakijczycy (8%). Najwięcej wniosków o azyl złożono w Niemczech (476 tys.), następnie w Szwecji, Austrii i na Węgrzech. W maju 2015 r. Komisja Europejska ogłosiła „Europejski Program w Zakresie Migracji”.

Dzięki temu odważnemu programowi Unia Europejska udowodniła, że jest gotowa zająć się trudną sytuacją osób uciekających przed wojnami, prześladowaniami i ubóstwem. Migracja jest wspólnym obowiązkiem wszystkich państw członkowskich i wszystkie państwa członkowskie są teraz wzywane do wniesienia wkładu w rozwiązanie tego historycznego wyzwania, a pierwszy wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej, Frans Timmermans, powiedział, że Rada Europejska wyraźnie stwierdziła, że musimy znaleźć europejskie rozwiązania, oparte na wewnętrznej solidarności i uświadomieniu sobie, że ponosimy wspólną odpowiedzialność za stworzenie skutecznej polityki migracyjnej¹⁷.

Pakiet ratunkowy obejmował m.in. zintensyfikowanie działań Frontexu, zbieranie danych o przemytnikach, zatrudnienie dodatkowych urzędników we Włoszech i Grecji, wprowadzenie kontroli odcisków palców i wstępny projekt dotyczący relokacji uchodźców w całej Europie. Reakcja na ten projekt pokazała, że szeroko nagłościony kryzys migracyjny czy uchodźczy jest w rzeczywistości kryzysem podstawowej zasady integracji europejskiej: zasady solidarności, a więc kryzysem projektu integracyjnego. Kiedy Bruksela wezwała wszystkie państwa członkowskie do okazania sobie wzajemnego wsparcia i solidarności, Grupa Wyszehradzka (Polska, Węgry, Czechy, Słowacja), złożona z państw członkowskich UE, które od czasu akcesji korzystały z różnych form solidarności, odmówiła przyjęcia uchodźców i nazwała ich „niechcianymi obcokrajowcami”. W związku z kryzysem uchodźczym, od września 2015 r. Austria, Niemcy, Dania, Szwecja, Słowenia, Węgry, Malta i Norwegia przywróciły kontrole graniczne na swoich granicach wewnętrznych na podstawie jednostronnych decyzji w oparciu o kodeks graniczny Schengen.

¹⁶ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności, COM (2011) 743 wersja ostateczna, Bruksela, 18.11.2011.

¹⁷ http://www.europedirectzielonagora.lubuskie.uw.gov.pl/informacje_podstawowe/aktualnosci/idn:665.html [dostęp: 26.03.2022].

Kodeks pozwala na wprowadzenie kontroli na granicach wewnętrznych UE w wyjątkowych okolicznościach, gdy ogólne funkcjonowanie obszaru bez kontroli na granicach wewnętrznych jest zagrożone w wyniku utrzymujących się poważnych uchybień związanych z kontrolą granic zewnętrznych¹⁸. W takich okolicznościach kontrole mogą być wprowadzone na okres sześciu miesięcy i mogą być trzykrotnie przedłużane, co oznacza, że maksymalny okres ich obowiązywania wynosi dwa lata. Biorąc pod uwagę, że podjęte środki nie przyniosły oczekiwanych rezultatów, w dn. 4 marca 2016 r. Komisja przedstawiła plan działania dotyczący przywrócenia pełnej funkcjonalności systemu Schengen, w którym wiceprzewodniczący Komisji, Frans Timmermans, zapewnił, że jej celem jest zniesienie wszelkich kontroli granicznych jak najszybciej, do grudnia 2016 r.¹⁹

W dokumencie uwzględniono również szacunkowe koszty likwidacji strefy Schengen, propozycję powołania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a także pomoc dla Grecji. W kwietniu 2016 r. Komisja Europejska przygotowała kolejną propozycję reformy systemu dublińskiego, w której zidentyfikowano pięć priorytetowych obszarów, w których należy ulepszyć wspólny europejski system azylowy. Zgodnie z planem należało osiągnąć większą konwergencję i ograniczyć turystykę azylową, zapobiec wtórnym przepływowi w UE, zaproponować zmianę kompetencji Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu i wzmocnić system Eurodac²⁰.

Działania podejmowane przez UE w obliczu kryzysu migracyjnego

W ramach tworzenia Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, Unia Europejska wprowadziła kryteria i mechanizmy odpowiedzialności jednego państwa za rozpatrzenie wniosku o azyl. Zasady przyjęte po raz pierwszy w konwencji wykonawczej do układu z Schengen oraz w konwencji dublińskiej zostały doprecyzowane w aktach wewnętrznych Parlamentu Europejskiego i Rady, zwanych potocznie rozporządzeniem Dublin II oraz Dublin III zmieniającym dawny.

¹⁸ H. Wyligala, *Problem imigracji w relacjach francusko-niemieckich*, [w:] *Dokąd zmierza Europa? Nacjonalizm, separatyzm, migracje – nowe wyzwania Unii Europejskiej*, red. P. Mickiewicz, H. Wyligala, Wrocław 2009, s. 220–222.

¹⁹ M. Duszczyk, *Europejski Pakt na Rzecz Migracji i Azylu*, „Biuletyn Migracyjny” 2008, nr 19, s. 6.

²⁰ A. Gruszczyk, *Program Sztokholmski – uwagi wstępne*, [w:] *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, red. idem, Warszawa 2010, s. 8–10.

Przyjęto kryteria określające, które państwo rozpatrzy wnioszek: zasadę jedności rodziny, wydanie zezwolenia na pobyt lub wizy, nielegalne przekroczenie granicy lub pobyt oraz legalny wjazd.

W praktyce jednak najczęściej stosowano kryterium wjazdu, w wyniku czego Grecja i Włochy musiały ponosić nieproporcjonalną część ciężaru rozpatrywania wniosków o azyl. Stworzyło to ogromne dysproporcje i pogrążyło europejski system azylowy w chaosie. I tak już niewydolny system azylowy w Grecji całkowicie się zawalił. Masowy napływ imigrantów obnażył słabości całego systemu, w rezultacie czego pojawiły się pytania o odpowiedzialność poszczególnych państw i ich solidarność w realizacji unijnej polityki azylowej²¹.

Zgodnie z art. 67 ust. 2 TFUE, Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych oraz kształtuje wspólną politykę azylową, migracyjną i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między państwami członkowskimi, która jest sprawiedliwa wobec obywateli państw trzecich; bezpaństwowcy są traktowani jak obywatele państw trzecich. Podobnie art. 80 TFUE stanowi, że polityki Unii oraz ich realizacja podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności, łącznie z jej skutkami finansowymi, między państwami członkowskimi. W razie potrzeby akty Unii przyjęte na podstawie niniejszego rozdziału zawierają odpowiednie środki w celu wprowadzenia w życie niniejszej zasady.

Tak głęboki kryzys skłonił instytucje Unii Europejskiej do podjęcia działań. Początkowo Rada Europejska podczas nadzwyczajnego posiedzenia 23 kwietnia 2015 r. postanowiła m.in. zwiększyć pomoc dla państw pierwszej linii oraz rozważyć możliwość zorganizowania awaryjnej relokacji migrantów na zasadzie dobrowolności²². Na posiedzeniu, które odbyło się 25 i 26 czerwca 2015 r., Rada Europejska zdecydowała o potrzebie ich relokacji z Włoch i Grecji, w której miałyby uczestniczyć wszystkie państwa, oraz poruszyła kwestie powrotu, readmisji, reintegracji i współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu. We wrześniu 2015 r. Rada podjęła dwie decyzje: po pierwsze o relokacji 40 tys. wnioskodawców, a po drugie o relokacji 120 tys. wnioskodawców do państw członkowskich. Ponadto Grecja i Włochy otrzymały wsparcie w tworzeniu tzw. punktów szybkiej rejestracji dla migrantów, aby usprawnić zarządzanie napływającymi migrantami. UE oddelegowała również ekspertów z państw członkowskich do pomocy przy kontroli i rejestracji tych osób. Przy większości imigrantów przybywających do

²¹ Ibidem, s. 14.

²² M. Lesińska, op.cit., s. 56–57.

Europy przez Turcję współpraca z rządem tureckim była nieunikniona²³. W marcu 2016 r. z inicjatywy Niemiec podpisano porozumienie, na mocy którego od 20 marca 2016 r. wszyscy nowi nielegalni migranci przybywający z Turcji do Grecji będą odsyłani z powrotem do Turcji. Zamiast tego każdemu powrotowi Syryjczyka z wysp greckich do Turcji towarzyszyć będzie przesiedlenie kolejnego Syryjczyka z Turcji do UE.

Ponadto UE przeznaczyła 6 mld EUR w ramach Instrumentu UE dla uchodźców w Turcji. Jak podkreśla Joanna Dobrowolska-Polak, podstawą prawną readmisji migrantów miała być grecko-turecka umowa o readmisji nielegalnych migrantów z 2001 r. oraz unijna dyrektywa azyłowa z 2013 r. Autorka wskazuje jednak na wątpliwości związane z uznaniem Turcji za „bezpieczny kraj trzeci” przy wdrażaniu procedur zawartych w tych aktach. W 2016 r. Komisja Europejska zaproponowała reformę polityki azyłowej UE, która przewidywała m.in. stały system dystrybucji uchodźców uruchamiany automatycznie w sytuacji kryzysowej, a także możliwość wykupienia obowiązku relokacji. Propozycja ta spotkała się z krytyką państw, a w 2017 r. Parlament Europejski zaproponował rozwiązanie, które m.in. zakładało odstąpienie od nakładania nadmiernych obciążeń na państwo pierwszego wjazdu i wprowadziło relokację w oparciu o stały system przydziału korekcyjnego do państw z najniższą stawką wstępu.

Barbara Mikołajczyk ocenia projekt Komisji jako restrykcyjny²⁴, zarówno wobec państw członkowskich, jak i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową. Z drugiej strony, zdaniem autorki, poprawki Parlamentu Europejskiego w większym stopniu odwołują się do zasady solidarności zawartej w art. 80 TFUE i uwzględniają w większym stopniu prawa migrantów. Sophie Capicchiano Young uważa również²⁵, że projekt Komisji pogłębia nierówności w zakresie obciążeń nakładanych na państwa członkowskie, głównie ze względu na usunięcie zabezpieczeń finansowych dla krajów szczególnie narażonych na napływ uchodźców. Na posiedzeniu w czerwcu 2018 r. Komisja Europejska zwróciła uwagę m.in. na konieczność osiągnięcia konsensusu w sprawie rozporządzenia dublińskiego w celu jego zreformowania w oparciu o równowagę między odpowiedzialnością a solidarnością.

²³ Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ustanowienia Wspólnego unijnego programu przesiedleń (2009), nr KOM (2009) 456 z dn. 2.09.2009 r.

²⁴ B. Mikołajczyk, *Mechanizm dubliński na rozdrożu – uwagi w związku z pracami nad rozporządzeniem Dublin IV*, „Europejski Przegląd Sądowy” 2018, nr 3, s. 4–13.

²⁵ S. Capicchiano Young, *The Dublin IV Regulation: Much Ado About Nothing?*, „European Journal of Migration and Law” 2017, vol. 19, nr 4, s. 373–396.

Stanowisko Polski wobec kryzysu uchodźczego

Kryzys uchodźczy niesie ze sobą zagrożenie konfliktem pomiędzy państwami członkowskimi UE oraz pomiędzy państwami członkowskimi a Komisją Europejską. W obliczu jego wagi istotne wydaje się dokonanie analizy zajmowanego przez Polskę stanowiska. Zostanie ona dokonana w kontekście krajowym i międzynarodowym.

Stanowisko Polski w sprawie planu rozmieszczenia uchodźców pomiędzy państwami członkowskimi UE zostało wyrażone w uchwale Sejmu RP z dn. 1 kwietnia 2016 r. Sejm negatywnie zaopiniował wydaną we wrześniu decyzję Rady Unii Europejskiej w sprawie relokacji i transferu uchodźców. Skrytykował też poparcie poprzedniego polskiego rządu dla tej decyzji, choć stanowisko uzgodnione przez Grupę Wyszehradzką było inne. Zgodnie z uchwałą, punktem odniesienia dla polskiego rządu powinny być krajowe kryteria polityki uchodźczej, które podkreślają konieczność szczególnej ochrony samotnych kobiet, dzieci, rodzin z dwójką lub więcej dzieci oraz mniejszości wyznaniowych²⁶.

Sejm kategorycznie sprzeciwiał się wszelkim próbom ustanowienia stałych unijnych mechanizmów alokacji uchodźców lub migrantów, stwierdzając, że instrumenty polityki uchodźczej i migracyjnej powinny znajdować się w rękach państwa polskiego, zwłaszcza w kontekście tego, co określił jako rosnące napięcia spowodowane nadmierną falą migracji z Bliskiego Wschodu do Europy. Sejm dodał jednak, że w pełni poparł udzielanie i finansowanie pomocy humanitarnej na terenach dotkniętych konfliktami zbrojnymi i krajach sąsiadujących z tymi terenami. Jak przypominał Jan Paweł II: „Zasada solidarności wymaga, aby bogatsi pomagali biedniejszym, a narody bardziej rozwinięte wspierały rozwój krajów uboższych”²⁷. Słowa te nadal zachowują aktualność wobec współczesnych wyzwań migracyjnych i powinny stanowić moralny fundament polityki europejskiej.

Kwestia uchodźstwa jest źródłem szerokiej dyskusji w polskim społeczeństwie. Nie jest to jednak niestety debata publiczna, ale to raczej politycy i media grające na emocjach ludzi. Hasło „Polska dla Polaków” wydaje się dość osobliwe, biorąc pod uwagę, że w państwach „starej” Unii pracuje 2,5 mln polskich migrantów zarobkowych i że na polskim rynku rośnie niedobór siły roboczej²⁸.

²⁶ Ibidem.

²⁷ Jan Paweł II, *Centesimus annus*, Watykan 1991, nr 48.

²⁸ J.C. Juncker, *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change*, http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf [dostęp: 26.03.2022].

Odmowa przyjęcia uchodźców, mimo że do Polski miało trafić ok. 7 tys. osób, zdefiniowała Polskę jako jeden z tych krajów, w których wspólna wartość solidarności została poświęcona na ołtarzu interesu narodowego i nazywania rzeczy po imieniu: walki o poparcie określonego elektoratu. Nastroje antyimigracyjne są łatwym źródłem kapitału politycznego, czego dowodem jest pojawienie się różnych ruchów nacjonalistycznych w wielu państwach Europy. Dla przyszłości polskiej gospodarki nie wróżyłoby dobrze, gdyby funkcjonowanie Obszaru Schengen było ograniczone (punkty kontrolne, taryfy, turystyka itp.). Ponadto w obliczu braku deklaracji wsparcia ze strony partnerów, państwa najbardziej dotknięte napływem uchodźców (Niemcy, Austria, Włochy, Szwecja, Francja) mogą po prostu zdecydować się na takie rozwiązania, jak zamknięcie granic²⁹.

W interesie Polski leży poszukiwanie rozwiązań sytuacji kryzysowych na poziomie europejskim, a nie zamykanie się w swoich granicach. Na tym etapie konieczne byłoby jednak zaangażowanie wielu sił społecznych, nie tylko polityków, ale także mediów (zwłaszcza publicznych), mediów społecznościowych, Kościoła (który ma w Polsce znaczne wpływy opiniotwórcze) i wreszcie systemu edukacji. Problem musi być ukazany we właściwej proporcji. Tylko niewielka liczba uchodźców, którzy mieliby zostać przesiedleni do Polski, faktycznie by tam została. Wynika to z tego, że musieliby zostać uznani za kwalifikujących się do ochrony międzynarodowej. Niektórzy zostaliby zweryfikowani jako migranci zarobkowi, inni zostaliby odesłani z powrotem do swoich krajów pochodzenia, pod warunkiem, że zostaną one uznane za bezpieczne lub do bezpiecznych państw trzecich. A ci, którzy potencjalnie pozostaliby w Polsce, najprawdopodobniej wkrótce zaczęliby szukać sposobu na wyjazd do Europy Zachodniej, tj. Eldorado, o którym dowiedzieli się w internecie. W obecnych realiach przekonanie polskiego społeczeństwa o potrzebie życia w państwie narodowym nie ma racji bytu. Nie da się zatrzymać postępujących procesów globalizacji, nie da się zerwać istniejących więzi gospodarczych, finansowych, społecznych i kulturowych. Wielu problemów współczesnego świata nie da się rozwiązać w ramach państw narodowych³⁰.

Sytuacja demograficzna w Polsce – i w ogóle w Europie – szkodzi gospodarce i systemom emerytalnym. Istotnym czynnikiem w tym zakresie jest dominujący model rodziny, w której dzieci plasują się dopiero na trzecim miejscu, po karierze

²⁹ *Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration*, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm [dostęp: 26.03.2022].

³⁰ *NOTATKA BBN: Europejska Agenda Bezpieczeństwa na lata 2015–2020*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6721,NOTATKA-BBN-Europejska-Agenda-Bezpieczenstwa-na-lata-2015-2020> [dostęp: 11.04.2025].

zawodowej i stabilności materialnej. Polityka prorodzinna wymaga ogromnych nakładów finansowych, ale przynosi efekty dopiero w dłuższej perspektywie. Brak siły roboczej, wynikający z trendów demograficznych i migracji młodych ludzi w poszukiwaniu lepszych warunków życia, będzie musiał zostać uzupełniony. Odmowa przyjęcia „innych” (cudzoziemców) ze względów narodowych, kulturowych lub religijnych, pozbawia państwo możliwości rozwoju i wpędza go w stagnację, co jest sprzeczne z polskim interesem narodowym. To bardzo trafne spostrzeżenie, że państwa Europy Środkowo-Wschodniej zbyt długo walczyły o niepodległość, by teraz oddać ją jakimkolwiek instytucjom wspólnotowym. Ale to one chciały wstąpić do Unii Europejskiej i tego pragnęły ich społeczeństwa. Zanim przyczynią się do unicestwienia projektu europejskiego, powinny zatem oderwać się od populizmu i przyjąć wartości wyższe.

Wnioski

Przeprowadzona analiza potwierdza hipotezę badawczą, zgodnie z którą kryzys migracyjny z 2015 r. stał się jednym z najpoważniejszych testów dla procesu integracji europejskiej. Ujawnił on ograniczoną skuteczność unijnych mechanizmów migracyjnych i azylowych, a jednocześnie pogłębił spór pomiędzy zwolennikami pogłębionej integracji europejskiej a państwami akcentującymi znaczenie suwerenności narodowej. Kryzys migracyjny potwierdził również, że problemy związane z migracją i ochroną granic nie mogą być skutecznie rozwiązywane wyłącznie na poziomie narodowym i wymagają współpracy instytucjonalnej w ramach Unii Europejskiej.

Dla zwolenników federalistycznej wizji integracji europejskiej ostatecznym celem projektu jest przekształcenie Europy w jedno państwo, a to oznacza władzę państwową, sprawowaną nad świadomym swojej tożsamości narodem, zamieszkującym określone terytorium otoczone granicami państwowymi. I taki byt faktycznie powstawał: układ z Schengen stworzył zewnętrzne granice UE; obywatelstwo UE zostało zapisane w art. 9 Traktatu o Unii Europejskiej, zgodnie z którym każda osoba posiadająca obywatelstwo państwa członkowskiego jest również obywatelem UE. Wraz z każdym traktatem instytucje UE otrzymały szereg nowych kompetencji do podejmowania decyzji dla wspólnego dobra. Wśród potencjalnych decyzji znalazły się te dotyczące wspólnej polityki migracyjnej, azylowej i wizowej, a także dotyczące przekraczania granic zewnętrznych przez obywateli spoza UE. Jednak w obliczu fali uchodźczej i migracyjnej

kontrola granic zewnętrznych stała się niemożliwa, a starannie opracowane fundamenty wspólnej polityki migracyjnej rozpadły się, obnażając słabość systemu. Instytucje unijne nie były w stanie wypracować skutecznych mechanizmów antykryzysowych i zapewnić społeczeństwu europejskiego, że może czuć się bezpiecznie u siebie³¹.

Jak już wcześniej wspomniano, w wielu państwach członkowskich pojawiły się radykalne, nacjonalistyczne ugrupowania, które sprawiły, że politycy znacznie mniej chętnie szukają wspólnych rozwiązań sytuacji na szczeblu UE. Europa nie była europejska jeszcze przed kryzysem. Jak już wspomniano, 1 stycznia 2015 r. 34,3 mln osób urodzonych poza UE 28 mieszkało w państwach członkowskich UE. To ponad 6% populacji Europy. Dla niektórych partii politycznych stanowią ważny elektorat, dla władz państwowych i struktur bezpieczeństwa stanowią bardzo realne zagrożenie w przypadku niezadowolenia i zamieszek, ale dla tych, którzy szanują wartości etyczne, ci ludzie są Europejczykami tak jak my. Postęp cywilizacyjny doprowadził do opracowania i zawarcia Konwencji dotyczącej uchodźców z 1951 r., w której sygnatariusze zobowiązali się do ich ochrony, przy czym uchodźcą jest każda osoba, która z powodu uzasadnionej obawy przed prześladowaniem ze względu na rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych, znajduje się poza krajem swojej narodowości i nie może lub z powodu takiej obawy nie chce skorzystać z ochrony tego państwa lub która, nie mając obywatelstwa i będąc poza państwem swojego poprzedniego miejsca zwykłego pobytu w wyniku takich wydarzeń, nie jest w stanie lub z powodu takiej obawy nie chce do niego wrócić³².

Wśród grup migrujących do Europy po konfliktach i wojnach jest wielu, którym przysługuje status uchodźcy, ale jest też wielu migrantów zarobkowych, którzy po zapoznaniu się z sytuacją w Europie zamierzają przenieść się do określonych krajów, gdzie mają nadzieję na lepsze życie. Decyzja o nadaniu statusu uchodźcy wymaga indywidualnego rozpatrzenia każdego wniosku. Podlega procedurze odwoławczej i może trwać miesiące, a nawet lata. Osoby objęte procedurą pozostają w ośrodkach dla uchodźców lub otrzymują niezbędne wsparcie podczas pobytu poza ośrodkami lub obozami dla uchodźców. Cudzoziemcy, którzy już mieszkają w państwach członkowskich, nie naruszyli dotychczas swojego porządku prawnego i społecznego. Potrzebna jest wobec nich przemyślana,

³¹ https://www.bing.com/newtabreidir?url=https%3A%2F%2Fwebapi2016.cor.europa.eu-%2Fv1%2Fdocuments%2FCDR9-2012_FIN_AC_PL.doc%2Fcontent [dostęp: 26.03.2022].

³² E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, op.cit., s. 11.

odpowiedzialna i wspólna polityka integrująca ich z europejskimi systemami społecznymi, z poszanowaniem ich specyfiki kulturowej, ale także egzekwująca poszanowanie europejskiego dziedzictwa kulturowego i podstawowych wartości. Wiąż ze społeczeństwami przyjmującymi powinna być rozwijana w wyniku wspólnych praw i obowiązków. Życie w odrębnych, równoległych rzeczywistościach, ciągle mówienie o egalitaryzmie i niezrozumianej poprawności politycznej jest rozwiązaniem tymczasowym i krótkowzrocznym. Nie powinna być wdrażana nawet jako środek doraźny na potrzeby chwili, a już na pewno nie powinna być strategią ugrupowania integracyjnego, jeśli chce przetrwać i dalej się rozwijać. Europa może być europejska poprzez swoje wartości, zakorzenione i pielęgnowane w świadomości swoich społeczeństw i ukształtowane w procesie edukacji przyszłych pokoleń. W dobie globalizacji i internetu alternatywa w postaci odgradzania się państw narodowych od innych wydaje się niewykonalna i przesłania jakąkolwiek konstruktywną dyskusję o tym, jak rozwiązać problem obcokrajowców w Unii Europejskiej³³.

Masowy napływ imigrantów obnażył słabości europejskiego systemu azylowego. Unia Europejska podjęła szereg działań, głównie ustanawiających tymczasowe środki w zakresie ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji. Jest to rozwiązanie przewidziane dla relokacji wnioskodawców do innych państw członkowskich Unii Europejskiej. Decyzją 2015/1523 wprowadzono mechanizm dobrowolnej relokacji dla 40 tys. osób z Grecji i Włoch, natomiast decyzją 2015/1601 o relokacji 120 tys. wnioskodawców przydzielono obowiązkowe kontyngenty osób do przyjęcia przez poszczególne państwa członkowskie. Polska głosowała za obiema rezolucjami, jednak w późniejszym okresie jej stanowisko w sprawie kryzysu uchodźczego ewoluowało, zarówno ze względu na czynniki wewnętrzne, jak i zewnętrzne³⁴.

Deklaracje o przyjmowaniu tylko chrześcijan z Syrii lub samotnych kobiet, dzieci czy mniejszości religijnych budzą poważne wątpliwości co do równego oraz niedyskryminacyjnego traktowania cudzoziemców. Ostatecznie Polska nie przyjęła ani jednego wnioskodawcy w ramach programu relokacji. Niektóre

³³ M. Gostkiewicz, *Demontaż strefy Schengen już się zaczął?*, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114871,19207117,tam-gdzie-niedawno-zdjeto-szlabany-dzis-staja-ploty-z-drutem.html> [dostęp: 26.03.2022].

³⁴ Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, Official Journal of the European Union, L 251, 16 September 2016.

państwa członkowskie wykazały negatywny stosunek do decyzji o relokacji, co zaowocowało m.in. wniesieniem do Trybunału Sprawiedliwości skargi o stwierdzenie nieważności decyzji (UE) 2015/1601. Polska była w tej sprawie interwenientem. Sąd oddalił powództwo.

Art. 80 TFUE ustanawia zasadę solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwa członkowskie przy wdrażaniu polityki azylowej. W konsekwencji ciężar wynikający ze środków tymczasowych przyjętych na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE na rzecz co najmniej jednego państwa członkowskiego w sytuacji skrajnej presji migracyjnej powinien być ponoszony przez wszystkie pozostałe państwa członkowskie. Decyzja (UE) 2015/1601 opiera się na zasadzie solidarności wyrażonej w art. 80 TFUE i realizuje tę zasadę. Dopiero decyzja określa szczegółowe obowiązki i podział odpowiedzialności państw członkowskich. W związku z nieprzyjęciem przez Polskę, Węgry i Republikę Czeską jakichkolwiek wnioskodawców w ramach procedur relokacji, Komisja wniosła do Trybunału Sprawiedliwości skargę o uchybienie zobowiązaniom wynikającym z decyzji (UE) 2015/1523 i 2015/1601. Jej zdaniem, rzecznik generalny odrzucił argumenty Polski związane z utrzymaniem porządku publicznego. Państwa członkowskie zachowują prawo do odmowy relokacji wnioskodawcy tylko wtedy, gdy istnieją uzasadnione podstawy, by uznać go za osobę zagrażającą ich bezpieczeństwu narodowemu lub porządkowi publicznemu. Państwa nie mogą jednak, kierując się względami bezpieczeństwa, arbitralnie decydować o niewypełnianiu obowiązków wynikających z decyzji o relokacji.

Bibliografia

- Borawska-Kędzierska E., Strąk K., *Zarządzanie granicami, polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2011.
- Duszczyk M., *Europejski Pakt na Rzecz Migracji i Azylu*, „Biuletyn Migracyjny” 2008.
- Europejska prasa o wystąpieniu Jospina*, <https://wiadomosci.wp.pl/europejska-prasa-o-wystapieniu-jospina-6109098968601729a>.
- Gostkiewicz M., *Demontaż strefy Schengen już się zaczął?*, <https://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114871,19207117,tam-gdzie-niedawno-zdjeto-szlabany-dzis-staja-ploty-z-drutem.html>.
- Gruszczak A., *Program Sztokholmski – uwagi wstępne*, [w:] *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, red. A. Gruszczak, Warszawa 2010.

Gruszczak A., Reczkin K., *Wstęp*, [w:] *Program Haski – implikacje i wyzwania dla Polski. Materiały z seminarium 8 grudnia 2004 r. w Centrum Europejskim Natolin*, Warszawa 2005.

http://www.europedirectzielonagora.lubuskie.uw.gov.pl/informacje_podstawowe/aktualnosci/idn:665.html.

https://www.bing.com/newtabredir?url=https%3A%2F%2Fwebapi2016.cor.europa.eu%2Fv1%2Fdocuments%2FCDR9-2012_FIN_AC_PL.doc%2Fcontent.

Jan Paweł II, *Centesimus annus*, Watykan 1991.

Jasiński F., *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej*, [w:] *Prawo Unii Europejskiej. Zagadnienia systemowe*, red. J. Barcz, Warszawa 2006.

Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten point action plan on migration, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-4813_en.htm.

Juncker J.C., *A New Start for Europe: My Agenda for Jobs, Growth, Fairness and Democratic Change*, http://ec.europa.eu/priorities/docs/pg_en.pdf.

Komunikat Komisji dla Rady i Parlamentu Europejskiego – Podejście globalne do migracji w rok później: ku kompleksowej europejskiej polityce migracyjnej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52006DC0735&from=DA>.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Rozwój globalnego podejścia do kwestii migracji: zwiększenie koordynacji, spójności i efektu synergii, COM (2008) 611 wersja ostateczna, Bruksela, 8.10.2008.

Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów, Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności, COM (2011) 743 wersja ostateczna, Bruksela, 18.11.2011.

Komunikat Komisji do Rady i Parlamentu Europejskiego w sprawie ustanowienia Wspólnego unijnego programu przesiedleń (2009), nr KOM (2009) 456 z dn. 2.09.2009 r.

Konwencja dotycząca określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków o azyl, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r. (tzw. Konwencja Dublińska).

Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (1951), Dz.U. 1991, nr 119, poz. 515.

Krystyniak M., *Program Haski – implikacje dla Polski*, „Biuletyn PISM” 2004, nr 55 (243).

Lesińska M., *Polityka migracyjna Unii Europejskiej*, [w:] *Podstawy europeistyki. Podręcznik akademicki*, red. W. Bokajło, A. Pacześniak, Wrocław 2009.

NOTATKA BBN: *Europejska Agenda Bezpieczeństwa na lata 2015–2020*, <https://www.bbn.gov.pl/pl/wydarzenia/6721,NOTATKA-BBN-Europejska-Agenda-Bezpieczenstwa-na-lata-2015-2020>.

Program Haski: wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, „Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C” z dn. 3.03.2005 r.

Przybylska-Maszner B., *Od strategii Unii Europejskiej na rzecz Afryki do strategicznego partnerstwa z Afryką – dylematy o realnej wizji współpracy*, „Przegląd Strategiczny” 2011, nr 1.

Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard and amending Regulation (EU) 2016/399 of the European Parliament and of the Council and repealing Regulation (EC) No 863/2007, Council Regulation (EC) No 2007/2004 and Council Decision 2005/267/EC, Official Journal of the European Union, L 251, 16 September 2016.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej (tzw. Dublin III).

Rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r. ustanawiające kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl (tzw. Dublin II).

Weinar A., *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców 1990–2003*, Warszawa 2006.

Wyligła H., *Problem imigracji w relacjach francusko-niemieckich*, [w:] *Dokąd zmierza Europa? Nacjonalizm, separatyzm, migracje – nowe wyzwania Unii Europejskiej*, red. P. Mickiewicz, H. Wyligła, Wrocław 2009.

Wyszyński S., *Kazania świętokrzyskie*, Warszawa 1974.