

*Marek Ilnicki*

## **Zmiany w zarządzaniu granicami Unii Europejskiej wywołane presją migracyjną**

### **Streszczenie**

Unia Europejska swoim potencjałem gospodarczym, standardem życia jej społeczeństwa, humanitaryzmem oraz demokratycznym systemem normom instytucjonalno-prawnych tworzy bardzo korzystne warunki do egzystencji oraz rozwoju jednostki i zbiorowości ludzkich. W obliczu narastających konfliktów, deficytów środków do życia oraz zagrożeń epidemicznych występujących w bliskim sąsiedztwie Unii, a także w odleglejszych rejonach Afryki i Azji od kilku lat nasila się aktywność migracyjna na kierunku europejskim. Imigracji, zwłaszcza do najbogatszych państw UE, towarzyszą różnorodne niebezpieczeństwa, również o charakterze przestępczym. Jednym ze sposobów redukcji ryzyka ich wystąpienia jest skuteczna ochrona unijnych granic. Celem artykułu jest przedstawienie zmian procedur i działań granicznych wprowadzanych pod wpływem wzmagających się zagrożeń dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej i samych imigrantów.

**Słowa kluczowe:** imigracja, bezpieczeństwo Unii Europejskiej, ochrona granicy, służby graniczne, przestępczość transgraniczna

### **Changes in border management by the EU caused by immigration pressure**

#### **Abstract**

The European Union, with its economic potential, standard of living of its societies, humanitarian and democratic legal-institutional system, creates very convenient conditions for individual and collective human development. In light of growing conflicts, decline of living standards and epidemiological threats in African and Asian regions close and far from the EU, we are witnessing a growing level of migration towards Europe. The process of immigration, especially to the richest EU countries, is accompanied by many dangers, also of criminal character. One of the forms of re-

ducing the risk of such dangers is effective EU border protection. The aim of the article is to present changes in procedures and border activities implemented as a result of growing threats to EU safety and immigrants themselves.

**Keywords:** immigration, EU safety, border protection, border services, trans-border crimes

Granice państwowe od chwili ich międzynarodowego usankcjonowania spełniają wiele funkcji stabilizujących bezpieczeństwo wewnętrzne wytyczonych nimi terytoriów państw oraz organizacyjnie powiązanych obszarów transgranicznych regionów. Choć oddziałują one na jakość i poziom relacji z sąsiadującymi państwami, a także kształtują bezpieczeństwo swojego zewnętrznego otoczenia, to jednak głównym ich zadaniem jest zapewnienie społeczno-ekonomicznego ładu wewnątrz podmiotu stosunków międzynarodowych i obowiązujących w nim reguł ustrojowo-prawnych. Sprawne zarządzanie granicami ma na celu ochronę przed egzogennymi zagrożeniami oraz zapobieżenie nielegalnemu wywozowi prawnie reglamentowanych lub wyłączonych z obrotu dóbr poza wyznaczony obszar. Granice państwowe winny stanowić skuteczne zabezpieczenie przed napływowym przemieszczaniem się osób, towarów i środków transportu, które nie spełniają wymogów formalnych, a ich wjazd byłby kwalifikowany jako nielegalny bądź szkodliwy. Wśród zewnętrznych zagrożeń przede wszystkim odnotowujemy przestępczość międzynarodową, na przykład taką jak:

- terroryzm;
- handel ludźmi;
- nielegalna imigracja;
- nielegalny handel narkotykami;
- nielegalny handel bronią/prolifercja broni masowego rażenia;
- pranie pieniędzy;
- fałszowanie środków płatniczych;
- przemyt towarów o wysokiej kumulacji zysków (papierosy, alkohol, paliwa, podrabiane wytwory naruszające prawa autorskie lub związane ze wzornictwem przemysłowym).

Własne społeczeństwa chronimy również przed chorobami epidemicznymi dotyczącymi osób i zwierząt oraz obejmującymi rodzime rośliny, a także przed radioaktywnymi i chemicznymi skażeniami. W tym celu ustanawiany jest reżim graniczny skierowany na ochronę granicy państwa i kontrolę ruchu granicznego wyznaczający zasady przekraczania granicy lądowej, morskiej i powietrznej oraz służby odpowiedzialne za ich nienaruszalność.

Przekraczanie granicy może odbywać się jedynie w wyznaczonych do tego celu miejscach – przejściach granicznych i na podstawie ważnych dokumentów podróży

oraz dokumentów potwierdzających dopuszczalność obrotu towarowego. Zezwolenie na przemieszczanie się przez granicę osób, towarów i środków transportu obwarowane jest wieloma innymi, szczegółowymi wymogami, które sprawdzają służby graniczne<sup>1</sup>. Służbami granicznymi nazywamy instytucje, które w imieniu państwa, zwykle na jego granicy, weryfikują zasadność przekraczania granicy i egzekwują przestrzeganie obowiązującego w tym względzie prawa. Są to najczęściej formacje policyjne, wojskowe, celne, sanitarne, weterynaryjne i fitosanitarne. Służby graniczne wspólnie z innymi odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo, zwłaszcza biorącymi udział w międzynarodowej kooperacji, organami ograniczają przedostawanie się endogennych zagrożeń na zewnątrz reprezentowanych przez nie państw, biorąc udział w transnarodowej reakcji na rozprzestrzenianie się destrukcyjnych czynników. Służby graniczne przeciwdziałają ponadto nielegalnej emigracji i naruszającemu interes państwa wywozowi materialnych i niematerialnych dóbr.

Unia Europejska 1 grudnia 2009 r. na mocy przepisów traktatu lizbońskiego uzyskała osobowość prawną i jako organizacja międzynarodowa stała się podmiotem prawa międzynarodowego<sup>2</sup>. Uwzględniając zobowiązania i uprawnienia ujęte w dorobku prawnym UE (*acquis communautaire*), na który składają się treści zawartych, w okresie od rozpoczętych w 1951 r. postanowień integracyjnych (Traktat o utworzeniu Europejskiej Wspólnoty Węgla i Stali), umów międzynarodowych oraz regulacje wprowadzone przez organy unijne, Unia zapewnia swoim obywatelom<sup>3</sup> przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Zagwarantowana w niej jest swoboda przepływu (przez państwa UE) osób, w powiązaniu ze skutecznymi środkami dotyczącymi kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, a także zapobiegania i zwalczania przestępczości<sup>4</sup>.

Podział granic UE na zewnętrzne i wewnętrzne związany jest z sąsiedztwem poszczególnych państw członkowskich lub z kierunkiem rejsu statku morskiego bądź powietrznego. Uogólniając, granice zewnętrzne występują w relacjach z państwami trzecimi (spoza Unii) i podlegają kontroli granicznej rozumianej jako odprawa graniczna w przejściu granicznym oraz ochrona granicy poza przejściami, jak również w okresie ich zamknięcia. Unormowania dotyczące przepływu osób przez granice

<sup>1</sup> Szerzej na temat zasad dotyczących przekraczania granicy państwowej: M. Ilnicki, *Służby graniczne w walce z terroryzmem. Polskie warunki ustrojowo-prawne*, Toruń 2011, s. 86–118.

<sup>2</sup> Art. 47 Traktatu o Unii Europejskiej (TUE).

<sup>3</sup> „...Obywatelem Unii jest każda osoba mająca obywatelstwo Państwa Członkowskiego. Obywatelstwo Unii ma charakter dodatkowy w stosunku do obywatelstwa krajowego i nie zastępuje go” – art. 9 TUE.

<sup>4</sup> Więcej na temat wspólnych polityk UE dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, op.cit., Tytuł V (art. 67–89) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE).

określa rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (WE) nr 562/2006 z dnia 15 marca 2006 r. ustanawiające unijny kodeks zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen)<sup>5</sup>. Ze względu na liczne znaczące zmiany (ostatnie dwie czerwiec i listopad 2013 r.) wprowadzone w czasie obowiązywania kodeksu oraz zapowiedź kolejnych o istotnym wpływie na bezpieczeństwo wewnętrzne UE, w celu zachowania przejrzystości i zrozumiałości istniejących tekstów, Parlament Europejski w dniu 2 lutego 2016 roku uznał, że należy je ujednoczyć<sup>6</sup>. Aktualnie granice wewnętrzne mogą być przekraczane w każdym miejscu, formie i czasie bez dokonywania odprawy granicznej osób niezależnie od ich obywatelstwa. Zasada ta dotyczy obywateli UE oraz obcokrajowców legalnie przebywających w krajach strefy Schengen.

Konflikty zbrojne zainspirowane Arabską Wiosną oraz niezwykle trudne warunki życia w afrykańskich i azjatyckich państwach dysfunkcyjnych, stosujących terror i nieprzestrzegających elementarnych praw człowieka oraz w regionach objętych ekstremalnymi zjawiskami naturalnymi doprowadziły do masowej emigracji w kierunku Europy<sup>7</sup>. Imigracji, zwłaszcza do najbogatszych państw UE, towarzyszą różnorodne zagrożenia, również o charakterze przestępczym. Jednym ze sposobów redukcji ryzyka ich wystąpienia jest skuteczna ochrona unijnych granic. Zgodnie uznaje się jednak, że dotychczasowe rozstrzygnięcia dotyczące zarządzania zewnętrznymi granicami unijnymi są niewystarczające i należy je zmodyfikować podnosząc skuteczność realizowanych procedur i działań ochronnych obejmujących interesy Unii oraz napływającej do niej imigrującej ludności.

Zagrożenia głównie sytuują się w obrębie zdrowia i życia imigrantów w trakcie ich niezwykle niebezpiecznych przepraw przez granice państw, zwłaszcza na akwenach morskich<sup>8</sup> oraz wykorzystywania ich dramatycznej sytuacji przez grupy międzynarodowych przestępców do czerpania dochodów finansowych z organizowania nielegalnej migracji lub innych profitów związanych z handlem ludźmi (np. wyzysk pracowniczy lub seksualny). Unia Europejska narażona jest na ponoszenie finansowych kosztów związanych z ratowaniem życia migrantów na morzu oraz z udzielaniem im ochrony międzynarodowej i realizacją, w uzasadnionych przypadkach, operacji powrotowych do krajów ich pochodzenia. Jednak największym wyzwaniem jest prze-

<sup>5</sup> Dz.U. L 105 z 13.04.2006, s. 1.

<sup>6</sup> Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), (tekst jednolity), Dz.U. L 77 z 23.03.2016, s. 1.

<sup>7</sup> W 2015 r. odnotowano ponad 1,8 mln przypadków nielegalnego wjazdu do UE – informacje zawarte w konkluzjach Rady Unii Europejskiej z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie przemytu migrantów.

<sup>8</sup> Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji ocenia, iż w 2015 r. na Morzu Śródziemnym straciło życie ponad 3770 migrantów – źródło jak w przypisie 7.

ciwdziałanie przestępczej aktywności związanej z organizowaniem nielegalnej migracji oraz adekwatne kwalifikowanie imigrantów na: uchodźców, osoby niemogące uzyskać statusu uchodźcy lecz z innych powodów korzystające z ochrony międzynarodowej, osoby motywowane względami ekonomicznymi i przedostających się do Europy z pobudek przestępczych, a zwłaszcza terrorystycznych. Skuteczność wymienionych działań przekłada się na obciążenia Unii i jej państw członkowskich związane z racjonalną integracją cudzoziemców, ich asymilacją, monitorowaniem i kontrolą ich pobytu oraz rozpoznawaniem i eliminowaniem przestępczości już wcześniej zaplanowanej bądź zapoczątkowanej po przybyciu na obszar UE.

Zwalczanie przestępczości powiązanej z imigracją bezwzględnie połączone jest z efektywną ochroną zewnętrznnej granicy UE gwarantującą jej przekraczanie jedynie w specjalnie do tego ustanowionych i wyposażonych, w celu przeprowadzania wnikliwej i sprawnej kontroli granicznej, przejściach granicznych. Istotne są również działania zapobiegawcze podejmowane na terytoriach państw trzecich i w strefie przedgranicznej oraz działania profilaktyczne, wykrywcze, rozpoznawcze i neutralizujące zdarzenia kryminalne na terenie Unii.

Dotychczasowe działania unijnych instytucji podejmowane w ramach nasilającego się kryzysu migracyjnego koncentrowały się na:

- eliminowaniu przyczyn migracji poprzez udzielanie pomocy w przywracaniu pokoju i stabilności oraz wspieranie rozwoju gospodarczego w państwach tranzytu i pochodzenia migrantów;
- usprawnianiu zarządzania legalnymi przepływami migracji (niebieska karta, pracownicy sezonowi oraz studenci, naukowcy i stażyści);
- zwiększaniu ochrony migrantów (operacje morskie i unijne regionalne programy rozwoju i ochrony);
- walce z przemytem migrantów i handlem ludźmi;
- gwarantowaniu powrotu i readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie w celu zwiększenia wiarygodności unijnych polityk dotyczących udzielania ochrony międzynarodowej i legalnej migracji;
- zapewnieniu bezpieczeństwa socjalnego w państwach członkowskich UE relokowanym i przesiedlonym imigrantom<sup>9</sup>;
- przeciwdziałaniu patologiom społecznym obejmującym środowiska przebywających już w Unii imigrantów, w tym o charakterze przestępczym, a zwłaszcza terrorystycznym.

---

<sup>9</sup> Relokacja oznacza rozmieszczenie między państwa członkowskie osób, które znajdują się na terenie Unii i potrzebują ochrony międzynarodowej. Przesiedlenie odbywa się na wniosek Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i w porozumieniu z państwem przesiedlenia, z państwa trzeciego do państwa członkowskiego, dotyczy osób kwalifikujących się do przyznania im ochrony międzynarodowej.

Efektywność zaplanowanych i ujętych w tematycznych programach<sup>10</sup> przedsięwzięć na razie nie uzyskiwała oczekiwanego poziomu. W dalszym ciągu utrzymuje się bardzo wysokie zagrożenie kontrolowaną imigracją, a także towarzyszącą jej przestępczością. Podejmowane są kolejne inicjatywy ograniczenia wpływu „czynników przyciągających i wypychających” generujących omawianą migrację, jak również działań ochronnych, zabezpieczających interesy imigrantów i Unii Europejskiej.

Rada Europejska w swoich konkluzjach z posiedzeń odbytych w dniach 18 i 19 lutego, 10 marca oraz 17 i 18 marca 2016 r. wskazuje jako pilne, w reakcji na utrzymujący się kryzys migracyjny, kompleksowe podejście polegające na powstrzymaniu przepływów migracyjnych, ochronie unijnych granic zewnętrznych, ograniczeniu nielegalnej migracji i zagwarantowaniu integralności strefy Schengen. Wyzwaniem o priorytetowym znaczeniu pozostaje odzyskanie kontroli nad naszymi granicami zewnętrznymi.

Określone przez Radę Europejską cele, które należy pilnie osiągnąć w ramach podejścia kompleksowego, mogą zostać zrealizowane jedynie przy jak najszerzej integracji instrumentów pozostających w dyspozycji Unii Europejskiej, wzajemnie się wzmacniających i przybliżających uzyskanie końcowego efektu na zasadzie synergii. Modyfikacji muszą ulegć stosowane dotychczas wspólne polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji, co systematycznie następuje poprzez dostosowywanie swoich sektorowych strategii i programów do aktualnie występujących zagrożeń oraz zewnętrznych i wewnętrznych uwarunkowań. Pełniejszej integracji należy oczekiwać w wymiarze instytucjonalno-prawnym obejmującym:

- relacje pomiędzy unijnymi instytucjami a państwami członkowskimi Unii i państwami trzecimi (pochodzenia lub tranzytu imigrantów) zapewniające koordynację działań zaradczych i ponoszenie wspólnych wysiłków;
- współpracę instytucji i agencji UE z organizacjami międzynarodowymi;
- współdziałanie między agencjami Unii przy szerszym wykorzystaniu funkcjonujących systemów informatycznych i nadzoru oraz dostępnych baz danych;
- współdziałanie agencji UE ze służbami odpowiedzialnymi za bezpieczeństwo wewnętrzne państw członkowskich (szkolenia, wsparcie techniczne i personalne);

---

<sup>10</sup> – Odnowiona strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE na lata 2015–2020, oparta na zasadach określonych w komunikacie Komisji „Europejska agenda bezpieczeństwa” z 28 kwietnia 2015 r.;

– Europejski program w zakresie migracji z 9 maja 2015 r.;

– Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020 z 27 maja 2015 r.;

– Plan działania UE w zakresie powrotów z 9 września 2015 r.

- procedury i wymagania zawarte w przepisach dotyczących: przekraczania zewnętrznych granic, wydawania wiz, legalnej migracji, udzielania ochrony międzynarodowej, readmisji i powrotów cudzoziemców, dokumentów podróży itd.

Konsolidacji na rzecz zażegnania kryzysu migracyjnego i doskonalenia zdolności ochronnych w ujęciu perspektywicznym podlega również potencjał wykonawczy poszczególnych systemów zarządzania unijną przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości.

Integracja systemu zarządzania zewnętrznymi granicami UE zapowiedziana w art. 77 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej realizowana jest obecnie poprzez zaakceptowaną przez Radę Europejską, Radę Unii Europejskiej i Parlament Europejski koncepcję utworzenia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Instytucja ta spajać będzie, mającą powstać na bazie FRONTEX-u, Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej ze służbami państw członkowskich Unii odpowiedzialnymi za zarządzanie ich granicami. Do rozbudowanych względem FRONTEX-u<sup>11</sup> kompetencji Agencji należeć między innymi będzie:

- zawiadywanie interwencyjną rezerwą (1500 osób) wyspecjalizowanych funkcjonariuszy w celu szybkiego uruchomienia (w ciągu kilku dni) do działań granicznych;
- posiadanie własnych środków technicznych i przekazanych jej przez państwa członkowskie do samodzielnego wykorzystania w zarządzaniu granicami UE;
- pełnienie funkcji nadzorczej i monitorującej w zakresie zagrożeń i ryzyka ich wystąpienia oraz zdolności operacyjnych poszczególnych państw w zapewnieniu obowiązujących reżimów granicznych;
- na wniosek państw członkowskich lub w oparciu o decyzję Komisji podejmowanie interwencji zabezpieczających granice zewnętrzne w obszarze niewydolności miejscowych służb granicznych nawet przy braku takiej intencji państwa odpowiedzialnego za zagrożony odcinek granicy;

---

<sup>11</sup> Do aktualnych zadań FRONTEX-u głównie należy:

- koordynowanie współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami;
- wspomaganie państw członkowskich w szkoleniach narodowych straży, policji granicznych i ustanawianie wspólnych standardów szkoleniowych;
- przeprowadzanie analizy ryzyka;
- monitorowanie rozwoju badań mających znaczenie dla kontroli i ochrony granic zewnętrznych;
- udzielanie pomocy technicznej i operacyjnej państwom członkowskim w sytuacjach wzmożonego zagrożenia granicznego;
- wspieranie wspólnych działań w zakresie organizowania powrotów cudzoziemców do ich krajów pochodzenia.

- podejmowanie wspólnych działań z państwami trzecimi nawet na ich terytorium;
- utworzenie we własnych strukturach Europejskiego Biura ds. Powrotów w celu skuteczniejszego odsyłania nielegalnie przebywających cudzoziemców do państw trzecich;
- prowadzenie analizy ryzyka obejmującej przestępczość transgraniczną i terroryzm, zapobieganie terroryzmowi we współpracy z innymi agencjami Unii i organizacjami międzynarodowymi;
- przeprowadzanie akcji poszukiwawczo-ratowniczych na morzu.

Kryzys migracyjny obejmujący współczesną Europę skłania UE do podejmowania działań zaradczych polegających również na:

- modyfikacji uregulowań zawartych w kodeksie granicznym i kodeksie wizowym Schengen;
- wprowadzeniu szczegółowej kontroli wjazdowej i wyjazdowej wobec obywateli UE przekraczających zewnętrzne granice obszaru Schengen;
- egzekwowaniu jednolitego stosowania przez państwa członkowskie przepisów Schengen;
- wdrożeniu koncepcji „inteligentnych granic” (automatyzacja odpraw granicznych, poprawa jakości informacji o wjeździe i wyjeździe przekraczających granice, szersze stosowanie analizy cech biometrycznych, skuteczniejsze profilowanie zagrożeń, elektroniczne systemy nadzoru i ochrony granic zewnętrznych);
- wzmocnieniu wnikliwości kontroli bezpieczeństwa osób, towarów i środków transportu przekraczających granice;
- rozbudowie unijnych systemów informatycznych i zapewnienie interoperacyjności między nimi;
- szerszym wykorzystywaniu danych z baz innych niż granicznych służb i instytucji międzynarodowych (wywiadowczych, policyjnych, finansowych, morskich);
- zwiększeniu ilości „hotspotów”<sup>12</sup> oraz efektywności działań ośrodków recepcyjnych w zakresie identyfikacji i rejestracji prowadzonych wobec napływających imigrantów i pobierania od nich odcisków palców;
- zapewnieniu skutecznych powrotów migrantów kwalifikujących się do nakazowego opuszczenia Unii (koordynacja działań własnych, współpraca z pań-

---

<sup>12</sup> Hotspot to odcinek granicy zewnętrznej UE lub region znajdujący się pod szczególną presją migracyjną, wymagający skoordynowanego wsparcia ze strony agencji UE. Ustalono, że w projekcie tym uczestniczą: Frontex, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), Europol i Eurojust współdziałając w zakresie identyfikacji, rejestracji i powrotów, a także gromadzenia informacji i danych wywiadowczych dotyczących migrantów. We Włoszech wskazano sześć obszarów jako hotspoty (Augustę, Lampedusę, Portę Empedocle, Pozzallo, Taranto i Trapani), natomiast w Grecji pięć obszarów (Lesbos, Chios, Leros, Samos i Kos).



stwami trzecimi, wydawanie powszechnie uznawanego europejskiego dokumentu podróży do celów powrotowych).

Trwały jednolity system zintegrowanego zarządzania granicami tworzony jest w celu zagwarantowania Unii i jej państwom członkowskim możliwości skutecznego (adekwatne: siły i środki, procedury, czas) reagowania na kryzysowe sytuacje na granicach zewnętrznych. Pozytywnych rezultatów należy oczekiwać łącząc wysiłki podejmowane nie tylko w ramach unijnych polityk odnoszących się do przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, ale także związanych ze wspólną polityką zagraniczną i bezpieczeństwa. Zaangażowanie Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych, delegowanych przez poszczególne unijne agencje do państw trzecich oficerów łącznikowych oraz włączenie potencjału militarnego zapewni komplementarność działań na rzecz ochrony zewnętrznej granicy przybliżając stabilizację bezpieczeństwa wewnętrznego UE.

W latach 2015 i 2016 skierowano do wsparcia nadzorowania akwenów morskich, akcji poszukiwawczo-ratowniczych oraz interwencji granicznych na morzu wojskowe jednostki pływające. Prowadzone przez FRONTEX dwie operacje morskie realizujące działania graniczne na Morzu Śródziemnym:

- „Posejdon”, obejmująca basen wschodni, rozpoczęta w 2006 r.;
- „Tryton”, realizowana u wybrzeży Włoch i Malty od 2014 r.;

nie zapewniły oczekiwanego poziomu bezpieczeństwa zewnętrznych granic morskich UE z uwagi na niewystarczalność zaangażowanych sił i środków (unijnych i skierowanych dodatkowo przez niektóre państwa członkowskie). Obecny kryzys migracyjny wymusił podjęcie dodatkowych inicjatyw włączających potencjał militarny państw członkowskich UE oraz pozostający w dyspozycji Organizacji Paktu Północnoatlantyckiego (NATO).

W maju 2015 r. Unia Europejska rozpoczęła wojskową operację zarządzania kryzysowego („EUNAVFOR MED”/„Sophia”) wymierzoną przeciwko przemytowi migrantów i handlowi ludźmi w południowo-środkowym rejonie Morza Śródziemnego<sup>13</sup>. Operacja prowadzona jest w trzech następujących po sobie fazach wprowadzanych adekwatnie do występującej sytuacji i uzyskiwanych efektów zgodnie z wymogami prawa międzynarodowego:

- pierwsza faza obejmuje wykrywanie i monitorowanie sieci migracyjnych przez uzyskiwanie informacji i patrolowanie na pełnym morzu;
- druga faza zakłada wejście (na pełnym morzu) na pokład, przeszukanie, zajęcie i zawrócenie statków podejrzewanych lub używanych do przemytu ludzi lub

<sup>13</sup> Decyzja Rady (WPZiB) 2015/778 z dnia 18 maja 2015 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego (EUNAVFOR MED).

handlu ludźmi, a także, za zgodą danego państwa nadbrzeżnego lub zgodnie z rezolucjami Rady Bezpieczeństwa ONZ, przeprowadzenie takich działań na morzu terytorialnym i wodach wewnętrznych tego państwa;

- trzecia faza zakłada w sytuacjach utrzymującej się przestępczości, za zgodą państwa nadbrzeżnego lub zgodnie ze stosownymi rezolucjami Rady Bezpieczeństwa unieszkodliwianie statków na jego terytorium.

Aktualnie realizowana jest u wybrzeży Libii faza druga, na którą UE otrzymało przyzwolenie Rady Bezpieczeństwa ONZ na mocy rezolucji nr 2240 z dnia 9 października 2015 r.

W lutym 2016 r. NATO rozpoczęła misję monitorowania napływu uchodźców przez Morze Egejskie i zwalczania przemytu ludzi angażując w nią pięć swoich okrętów. Uzgodniono, że ujawnione jednostki pływające z imigrantami oraz osoby uratowane na morzu – nawet znajdujące się już na terytorium Grecji będą zwracane do Turcji. Okręty mogą wykonywać patrole i podejmować interwencje na wodach terytorialnych Grecji i Turcji, ze względu na uwarunkowania historyczne nie będą w nich uczestniczyć jednostki obu wymienionych państw. Misja NATO stanowi uzupełnienie postanowień porozumienia zawartego 29 listopada 2015 r. przez UE z Turcją, ukierunkowanych na zatrzymanie niekontrolowanego przepływu imigrantów poprzez wzmocnienie tureckich działań zabezpieczających i unijnych rekompensat w postaci 3 mld EUR, wprowadzenia ułatwień wizowych i przyspieszenia procesu akcesyjnego Turcji do UE.

Trwający kryzys migracyjny wykazał wiele słabości w systemach realizacyjnych wspólnych polityk dotyczących przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości zapewnianej przez Unię Europejską. Nieskuteczność podejmowanych działań jest wypadkową skali przepływów migracyjnych, długotrwałych przyczyn masowych migracji, nieadekwatnych unijnych regulacji prawnych, nieskutecznego wywiązywania się państw członkowskich z kompetencji dzielonych z Unią oraz braku spójności działań i solidarnej za nie odpowiedzialności. Sukcesywnie wprowadzane zmiany w obszarach zewnętrznym i wewnętrznym, w relacjach międzyinstytucjonalnych oraz w jakości zarządzania zewnętrznymi granicami skłaniają do umiarkowanego optymizmu, co do szybkiego zażegnania kryzysu i obrony wartości, na których opiera się Unia Europejska.

## Bibliografia

Decyzja Rady (WPZiB) 2015/778 z dnia 18 maja 2015 r. w sprawie operacji wojskowej Unii Europejskiej w południowym rejonie środkowej części Morza Śródziemnego (EUNAVFOR MED).

Europejski program w zakresie migracji z 9 maja 2015 r.

Ilnicki M., *Służby graniczne w walce z terroryzmem. Polskie warunki ustrojowo-prawne*, Toruń 2011.

Konkluzje Rady Europejskiej z dnia 19 lutego i 18 marca 2016 r.

Konkluzje Rady Unii Europejskiej z dnia 10 marca 2016 r. w sprawie przemytu migrantów.

Odnowiona strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE na lata 2015–2020.

Plan działania UE w zakresie powrotów z 9 września 2015 r.

Rezolucja Rady Bezpieczeństwa ONZ nr 2240 z dnia 9 października 2015 r.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 z dnia 9 marca 2016 r. w sprawie unijnego kodeksu zasad regulujących przepływ osób przez granice (kodeks graniczny Schengen), (tekst jednolity) Dz.U. L 77 z 23.03.2016, s. 1.

Traktat o Unii Europejskiej.

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej.

Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020 z 27 maja 2015 r.