

OPINIE i ANALIZY

INSTYTUTU DE REPUBLICA

Rola europejskich instytucji w zarządzaniu masowymi migracjami

DR ALEKSANDER OLECH



OPINIE i ANALIZY

INSTYTUTU DE REPUBLICA

Rola europejskich instytucji w zarządzaniu masowymi migracjami

DR ALEKSANDER OLECH

Redakcja serii

dr hab. Bogumił Szmulik, prof. ucz.
dr Magdalena Maksymiuk
mgr Łukasz Gołqb

© Copyright by Instytut De Republica 2022

ISBN 978-83-962594-9-3 (online)

Wydawca

Instytut De Republica
ul. Belwederska 23 lok.1
00-761 Warszawa
+48 22 295 07 29
e-mail: instytut@iderepublica.pl
www.iderepublica.pl

Spis treści

Rola europejskich instytucji w zarządzaniu masowymi migracjami	7
Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex)	9
Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu	13
Polityka azylowa UE	15
Inne organizacje pomocowe	19
Unijna walka z terroryzmem	21
Efektywność działań	23
Przyszłość migracji	25
Wiele perspektyw	27
Zakończenie	29
Bibliografia	31

Rola europejskich instytucji w zarządzaniu masowymi migracjami

dr Aleksander Olech

Streszczenie

Masowe migracje w kierunku państw członkowskich Unii Europejskiej, które rozpoczęły się w 2015 r., ukazały brak odpowiedniego przygotowania i współpracy pomiędzy krajami. Coraz częściej rządy uciekają się do sekurytyzacji zjawiska migracji oraz jego wykorzystywania do prowadzenia polityki. Wiąże się to m.in. ze stosowaniem kontrowersyjnych metod, takich jak „push-back”, które w długoterminowej perspektywie nie wpływają pozytywnie na osoby o nieudokumentowanym statusie oraz nie przyczyniają się do poprawy systemu koordynującego przepływ ludności. W artykule przeanalizowano rolę i kompetencje europejskich instytucji, takich jak Frontex czy Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu, w zakresie zarządzania migracjami, podkreślając jednocześnie wagę współpracy i solidarności wśród państw członkowskich. Pomimo upływu kilku lat UE wciąż nie wypracowała skutecznych, przejrzystych mechanizmów pozwalających na efektywne zarządzanie migracjami.

Słowa kluczowe

migracje, Unia Europejska, Frontex, granica, migrant

Rola europejskich instytucji w zarządzaniu masowymi migracjami

Ruchy migracyjne znajdują się w centrum uwagi świata. W ostatnich latach Europa musiała odpowiedzieć na najpoważniejsze wyzwanie tego typu od zakończenia II wojny światowej. Bezprecedensowy napływ osób o nieuregulowanym statusie w granice strefy Schengen, który osiągnął szczyt w 2015 r., ujawnił szereg niedociągnięć i luk w polityce UE w zakresie azylu, granic zewnętrznych i migracji. Dlatego rozpoczęto jej odbudowę poprzez wprowadzenie reform opartych na czterech filarach.:

- ograniczeniu zachęt do nielegalnej migracji poprzez zajęcie się jej pierwotnymi przyczynami, usprawnienie powrotów oraz likwidację siatek przemytniczych;
- ratowanie życia i zabezpieczanie granic zewnętrznych;
- ustanowienie silnej polityki azylowej UE oraz zapewnienie większej liczby legalnych ścieżek dla osób ubiegających się o azyl;
- skuteczniejszych kanałów prawnych dla legalnych migrantów.

Masowe migracje stanowią tym poważniejsze wyzwanie, jeśli w ich trajektorię angażują się również politycy, którzy uciekają się do wykorzystywania ludzi jako elementów swojej polityki, celem zyskania określonych korzyści. W ciągu dwóch dni w maju 2021 r. władze Maroka zezwoliły ponad 10 tys. osobom na nieregularne przeprawy do Ceuty¹. Za przykład może posłużyć też strategia obrona przez reżim białoruski, który został oskarżony o ułatwienie wjazdu na Białoruś migrantom z państw Afryki Północnej oraz Bliskiego Wschodu, a następnie skierowanie ich w stronę granicy polskiej, litewskiej i łotewskiej, co jest przykładem niedawnej przymusowej dyplomacji wykorzystującej przesiedlonych jako „broń”.

Kelly Greenhill stwierdziła na podstawie swoich badań, że używanie migracji jako broni jest skuteczniejsze niż inne rodzaje interwencji, przymusu czy agresji². Coraz częściej ta „broń”

¹ *Hundreds of migrants blocked from crossing into Spain*, [online] <https://www.africanews.com/2021/08/28/hundreds-of-migrants-blocked-from-crossing-into-spain/>, 28.08.2021, [dostęp: 1.12.2021].

² K.M. Greenhill, *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement as an Instrument of Coercion*, „Strategic Insights”, Spring/Summer 2010, Vol. 9 (1), 116–159.

jest wymierzona w UE jako sposób na wykorzystanie jej głębokich podziałów politycznych i obaw społecznych przed niekontrolowaną migracją. Zjawisko to prowadzi do dalszego zaostrzenia postaw mieszkańców Unii wobec osób przemieszczających się i ubiegających o azyl, ponieważ państwa członkowskie poszukują nowych sposobów wzmacniania swoich granic i odstraszenia przesiedleńców przed udaniem się do UE.

W lutym 2020 r. turecki rząd wysłał ponad 13 tys. osób na grecką granicę³. Prezydent Turcji, Recep Tayyip Erdoğan, wielokrotnie wystosowywał w stronę UE komunikaty, w których niejako groził celowym zwiększeniem częstotliwości przybywania osób o nieudokumentowanym statusie. Erdogan skarżył się, że Turcja jest przeciążona dużą liczbą uchodźców, a UE nie wywiązuje się ze swojej części umowy. Turcja w 2016 r. zawarła porozumienie z UE, aby powstrzymać migrację głównie syryjskich uchodźców do Europy w zamian za pomoc w wysokości 6 mld euro i obietnicę przyjęcia w krajach członkowskich większej liczby uznanych osób ubiegających się o azyl⁴.

Głównym problemem łączącym zarówno utrzymywanie integralności zewnętrznych granic Unii Europejskiej, jak i humanitarne podejście do drugiego człowieka, pozostaje wciąż brak jednolitego stanowiska, które popierałyby wszystkie państwa członkowskie. Fiasko rozpoczętej w 2015 r. procedury relokacji w związku z bezprecedensową liczbą migrantów napływających do Grecji i Włoch ukazało brak chęci współpracy i solidarności pomiędzy krajami Unii Europejskiej.

³ R. Cortinovis, *Pushbacks and lack of accountability at the Greek-Turkish borders*, https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/02/LSE2021-01_Pushbacks-and-lack-of-accountability-at-the-Greek-Turkish-border.pdf, „CEPS Paper in Liberty and Security in Europe”, February 2021, No. 2021-01.

⁴ K. Terry, *The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint*, [online], <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on>, 8.04.2021 [dostęp: 3.12.2021].

Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex)

Frontex bierze udział w wielu zadaniach unijnego systemu migracji i kontroli granic, od analizy ryzyka po nadzór granic i deportacje, a jego działalność znacznie się rozwinęła od 2005 r., kiedy rozpoczął działalność. Wówczas miała ona jedynie około 70 pracowników oraz budżet w wysokości 6 mln euro⁵. Utworzenie dekadę wcześniej wolnej od paszportów i pozbawionej granic strefy Schengen zwiększyło potrzebę wzmocnienia kontroli granic zewnętrznych. Wkrótce potem rola Frontexu i narzędzi, jakimi dysponuje, zaczęła rosnąć. W 2013 r. wdrożono europejski system nadzoru granic (ang. *The European Border Surveillance system*, EUROSUR), aby przyspieszyć wymianę informacji między agencją a państwami członkowskimi. Jednak dopiero kryzys migracyjny z 2015 r., podczas którego w UE złożono około 1,3 mln wniosków o azyl⁶, naprawdę skierował światło reflektorów na Frontex i na zawsze zmienił jego sposób pracy, ponieważ europejskie rządy starały się poradzić sobie z nagłym i masowym napływem migrantów bez faktycznego uzgodnienia wspólnej polityki w tym zakresie. W 2020 r. finansowanie Agencji wzrosło aż do 420 mln euro⁷.

Od 2021 r. liczba personelu Frontexu stopniowo wzrastała (co obejmowało m.in. utworzenie własnej straży granicznej do rozmieszczenia na granicach zewnętrznych UE), znacząco zwiększając tym samym autonomię Agencji i zmniejszając jej zależność od funkcjonariuszy państw członkowskich. Urzędnicy z korpusu zostali rozmieszczeni w szeregu „zespołów”, wspierających władze krajowe w zarządzaniu granicami i przepływem ludzi oraz w deportacjach. Trwają również prace nad znacznym zwiększeniem budżetu, przy czym 22,6 mld

⁵ S. Hartwig, *Frontex: From Coordinating Controls to Combating Crime*, „EUCRIM The European Criminal Law Associations’ Forum” Issue 2/2020, s. 134–138.

⁶ Ph. Connor, *Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015*, [online], <https://www.pewresearch.org/global/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/>, 2.08.2021 [dostęp: 12.12.2021].

⁷ Z. Timocin Cantekin, *European Union: Revised Regulation Strengthens European Border and Coast Guard Agency*, [online], <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2020-01-06/european-union-revised-regulation-strengthens-european-border-and-coast-guard-agency/>, 4.12.2021 [dostęp: 29.11.2021].

euro zostanie przeznaczonych na „zarządzanie migracją i granicami” w latach 2021–2027⁸. Rola Agencji w systemie granic UE wzrośnie dopiero w nadchodzących latach – a wraz z tym procesem będą rozszerzały się granice samej wspólnoty.

Agencja podpisała wiele porozumień roboczych z państwami spoza UE, organami regionalnymi i organizacjami międzynarodowymi, umożliwiającymi współpracę w zakresie szkoleń, wymiany informacji, wspólnych operacji i pomocy we wdrażaniu strategii i technologii kontroli granic. Współpracuje również z państwami, z którymi nie ma żadnych formalnych uzgodnień roboczych – na przykład poprzez Africa-Frontex Intelligence Community (AFIC) oraz projekt „EU4BorderSecurity” w Afryce Północnej i Lewancie. Posiada również umowy z Albanią i Czarnogórą, z którymi UE podpisała porozumienia umożliwiające urzędnikom Frontexu pomaganie w kontroli i nadzorze granic. Bałkany są postrzegane przez Unię jako kluczowa strefa buforowa w jej wysiłkach na rzecz zapobiegania rozprzestrzenianiu się migracji, a podobne umowy z państwami takimi jak Serbia, Macedonia Północna i Kosowo są w toku. Informacje są również regularnie wymieniane za pośrednictwem działającej od dawna należącej do Frontexu sieci analizy ryzyka płynącego z Bałkanów Zachodnich. Inne takie sieci obejmują granice Europy Wschodniej, Turcję i państwa zaangażowane w AFIC.

W 2016 r. Frontex rozpoczął szkolenie tak zwanej libijskiej straży przybrzeżnej na Morzu Śródziemnym we współpracy z europejskimi morskimi siłami zbrojnymi biorącymi udział w Operacji Sophia⁹. Kontrowersje może budzić tutaj fakt, że niektórzy członkowie władz lokalnych Libii są zaangażowani w działalność przemytniczą¹⁰, co nie przeszkodziło jednak UE i państwom członkowskim – w szczególności Włochom – we wzmocnieniu zdolności straży przybrzeżnej owego kraju. Takie podejście opiera się na podobnej taktyce stosowanej u wybrzeży Senegalu i Mauretanii podczas Operacji Hera, ustanowionej w celu zarządzania przepływami ludności i zatrzymywania migrantów bez dokumentów wzdłuż szlaku zachodnioafrykańskiego, od zachodnich wybrzeży Afryki po Wyspy Kanaryjskie w Hiszpanii.

Oprócz szkoleń libijskich służb wykorzystywana jest wymiana informacji. Nadzór nad Morzem Śródziemnym prowadzony przez samoloty, łodzie, drony i inne środki – informacje przetwarzane przez Eurosur – umożliwiają poinformowanie libijskiej straży przybrzeżnej o lokalizacji łodzi w niebezpieczeństwie. Niemniej jednak sposób ten budzi wiele kontrowersji, gdyż może prowadzić do nadużyć ze strony funkcjonariuszy. Oskarżenia o współudział w nielegalnych akcjach rosły wraz ze skalą i zakresem działalności Agencji. Pierwszą z nich była operacja Hera, która została uruchomiona na Atlantyku w 2006 r. w odpowiedzi na

⁸ I. Goldner Lang, *Financial Implications of the New Pact on Migration and Asylum: Will the Next MFF Cover the Costs?*, [online], <https://eumigrationlawblog.eu/financial-implications-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum-will-the-next-mff-cover-the-costs/?print=print>, dostęp: 2.12.2021.

⁹ *Frontex helps train Libyan Coast Guard*, [online], <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-helps-train-libyan-coast-guard-zxRCnE>, 13.12.2016 [dostęp: 4.12.2021].

¹⁰ M. Micallef, T. Reitano, *The anti-human smuggling business and Libya's political end game*, Institute for Security Studies, 2017.

gwałtowny wzrost liczby osób przybywających drogą morską z Afryki Zachodniej na Wyspy Kanaryjskie. Od tego czasu wspólne operacje koordynowane przez Agencję prowadziły Włochy, Grecja, Węgry i Chorwacja. Agencja jest również aktywna na granicach lądowych Grecji z Albanią i Macedonią, ale spadek poziomu współpracy z nią utrudnia sporządzenie kompleksowej listy rozmieszczeń migrantów.

Nowe uprawnienia przyznane Agencji w ostatnich latach sprawiają, że nabiera ona bardziej aktywnej roli w uruchamianiu i koordynowaniu operacji. W większości przypadków misje są inicjowane na wniosek państwa członkowskiego, ale Frontex może teraz również proponować operacje krajom na podstawie swoich analiz ryzyka. Jeżeli władze odrzucą ofertę, muszą uzasadnić powód takiej decyzji. Jeśli sytuacja zostanie uznana za wystarczająco pilną, Rada UE może zobowiązać państwo członkowskie do zaakceptowania zaangażowania Frontexu¹¹.

W następstwie kryzysu migracyjnego, który rozpoczął się w 2015 r., Frontexowi przyznano kluczową rolę w nadzorze znanych hotspotów w Grecji i we Włoszech, co miało pomóc w kontroli, rejestracji i identyfikacji osób przybywających na terytorium UE. Zgodnie z definicją hotspoty to „odcinki granicy zewnętrznej UE lub regionu znajdującego się pod nadzwyczajną presją migracyjną, wymagający wzmocnionego i skoordynowanego wsparcia ze strony agencji UE”¹².

We wrześniu 2020 r. Komisja Europejska zaproponowała nowy Pakt o migracji i azylu. Zakładał on nowe zasady „kontroli” osób bez dokumentów przyjeżdżających do UE, która obejmowała sprawdzanie tożsamości, bezpieczeństwa i zdrowia. Zgodnie z tymi przepisami miejsce, w którym odbywa się inspekcja, nie będzie uważane za terytorium UE, co rodzi poważne wątpliwości co do dostępności gwarancji prawnych i zabezpieczeń.

¹¹ *Questions & Answers: the new European Border and Coast Guard Agency*, [online], https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3308_pl.htm, 6.10.2016 [dostęp: 28.11.2021].

¹² *Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, Bruksela, 14.10.2015, [online], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0510&from=SL>, [dostęp: 8.12.2021].

Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu

Unia Europejska pracuje nad scaleniem i udoskonalaniem wspólnego systemu azylowego. EASO wspiera jego wdrażanie, stosując podejście oddolne, a jego celem jest zapewnienie, że poszczególne sprawy azylowe będą rozpatrywane w spójny sposób przez wszystkie państwa członkowskie.

Zmiany wprowadzone w 2020 r. koncentrowały się na ogólnej poprawie skuteczności procedury azylowej. Na przykład w Austrii nowy rząd koalicyjny ogłosił w swoim programie na lata 2020–2024 kompleksową strategię w zakresie migracji, opartą na wyraźnym oddzieleniu migracji od azylu. Plan zakładał skrócenie procedury azylowej (nie powinna przekraczać sześciu miesięcy) oraz jej unowocześnienie poprzez zastosowanie nowych technologii¹³. Kilka krajów przyjęło poprawki do wewnętrznego ustawodawstwa w celu usprawnienia procedury azylowej. W październiku 2020 r. w Bułgarii znowelizowano ustawę o azylu, czego efektem miało być szybkie i wydajne przetwarzanie dokumentów przy zapewnieniu poszanowania wszystkich praw i dostosowanie w większym stopniu krajowego ustawodawstwa do przekształconej dyrektywy Komisji Europejskiej w sprawie procedur azylowych i zaleceniami. W Estonii 27 czerwca 2020 r. znowelizowano ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony międzynarodowej. Obecnie określa ona, że Rada Policji i Straży Granicznej (ang. *Police and Border Guard Board*, PBGB) może zwrócić się o pomoc do EASO i na podstawie umowy międzynarodowej lub aktu UE może brać udział w rozpatrywaniu wniosku o azyl na terytorium innego państwa.

Poza zbieraniem informacji oraz ich wymianą pomiędzy krajami członkowskimi warta rozważenia jest jednolita polityka azylowa dla wszystkich państw Unii Europejskiej, która mogłaby zapewnić większą przejrzystość i kontrolę nad całym procesem przyznawania statusu azylanta oraz ewentualnej relokacji.

¹³ Aus Verantwortung für Österreich – Regierungsprogramm 2020–2024, Wien 2020.

Polityka azylowa UE

Wiele kontrowersji zdaje się budzić polityka azylowa oparta na podziale na „bezpieczne kraje pochodzenia”. Zgodnie z art. 36 Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 roku w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, „kraj trzeci wyznaczony jako bezpieczny kraj pochodzenia może, po indywidualnym rozpatrzeniu wniosku, zostać uznany za bezpieczny kraj pochodzenia dla danego wnioskodawcy tylko wtedy, gdy ma on obywatelstwo tego kraju; lub jest bezpaństwowcem i wcześniej miał miejsce zwykłego pobytu w tym kraju, oraz nie przedstawił żadnych poważnych podstaw, aby uznać, że kraj ten nie jest bezpiecznym krajem pochodzenia w jego szczególnej sytuacji i pod względem kwalifikacji jako osoba korzystająca z ochrony międzynarodowej zgodnie z dyrektywą 2011/95/ UE”¹⁴. Państwa członkowskie same określają w ustawodawstwie krajowym dalsze zasady i tryby stosowania koncepcji bezpiecznego kraju pochodzenia.

Istnieją dwa podstawowe powody, dla których administracyjna geopolityka deklaracji bezpiecznej przestrzeni stworzyła nowe zagrożenia dla migrantów. Zmiana terminologii przypisanej do różnych niebezpiecznych krajów na „bezpieczne kraje pochodzenia”, „bezpieczne kraje azylu” i „bezpieczne kraje trzecie” pozwala na deportację uchodźców do miejsc, które w rzeczywistości nie są bezpieczne dla większości osób powracających (takich jak np. Turcja). Poprzez tworzenie niekończących się opóźnień w określaniu możliwości deportacji do tych niebezpiecznych „bezpiecznych” przestrzeni, faktyczne wdrożenie przez administrację zasad „bezpiecznego kraju” pozwoliło na bezterminowe przetrzymywanie uchodźców w coraz bardziej niezdrowych i niebezpiecznych obozach. Podstawowym problemem z deklaracjami UE o „bezpiecznej przestrzeni” jest sposób, w jaki ograniczają one prawną odpowiedzialność państw członkowskich za ochronę uchodźców.

Wspólny europejski system azylowy (ang. *Common European Asylum System*, CEAS) określa minimalne standardy traktowania wszystkich osób ubiegających się o azyl w całej wspólnotie.

¹⁴ Zarządzanie kryzysem... op. cit.

Kryzys migracyjny podkreślił więc potrzebę zreformowania unijnych przepisów w tym zakresie. Ramy uzgodnionych zasad ustanawiają wspólne procedury ochrony międzynarodowej i jednolite warunki dla osób, którym przyznano status uchodźcy lub ochronę uzupełniającą (na podstawie Konwencji Genewskiej i protokołu w sprawie uchodźców), i mają na celu:

- zapewnienie sprawiedliwego i humanitarnego traktowania ubiegających się o ochronę międzynarodową,
- harmonizację systemów azylowych w UE i zmniejszenie różnic między państwami członkowskimi w obowiązującym prawodawstwie,
- wzmocnienie praktycznej współpracy między krajowymi i zewnętrznymi administracjami azylowymi¹⁵.

Na podstawie tendencji zaobserwowanych w 2019 r. można stwierdzić, iż liczba wniosków o azyl złożonych w Europie nadal rosła na początku 2020 r., przekraczając wskaźniki z tego samego okresu w roku poprzednim¹⁶. Najprawdopodobniej wzrost liczby osób ubiegających się o azyl, szukających schronienia w Europie, trwałby przez cały rok, gdyby świat nie zatrzymał się w środku globalnej pandemii. Od marca 2020 r. liczba wniosków złożonych w krajach UE gwałtownie spadła, ponieważ wprowadzono blokady, zakazy podróży i środki mające na celu ograniczenie rozprzestrzeniania się COVID-19. Łącznie w 2020 r. do państw Unii wpłynęło prawie o jedną trzecią mniej wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej w porównaniu z 2019 rokiem¹⁷. Aby zapewnić stały dostęp do procedury azylowej, państwa członkowskie skłoniły się ku rozwiązaniom cyfrowym i zmieniły organizację pracy.

Przedstawienie Paktu o migracji i azylu oraz propozycji związanych z nim instrumentów prawnych wznowiło dyskusję na temat skutecznego i humanitarnego zarządzania przepływem ludności w Europie. Całościowe podejście Komisji Europejskiej do koordynowania procesu konsultacji sprzyjających włączeniu społecznemu oraz starania zmierzające do dokładnego zintegrowania powiązań między różnymi obszarami polityki migracyjnej i azylowej w jednym spójnym podejściu zostały odebrane pozytywnie, podobnie jak autentyczny wysiłek w celu zaspokojenia zróżnicowanych potrzeb różnych państw członkowskich UE. Chociaż wydaje się, że wśród państw członkowskich utrzymują się rozbieżne poglądy na niektóre aspekty proponowanej polityki migracyjnej i azylowej, propozycje przedstawione przez Komisję Europejską stanowią podstawę dalszego konstruktywnego dialogu na poziomie technicznym i politycznym w trakcie procesu legislacyjnego. Wśród pozytywnych reakcji pojawiły się również głosy – zarówno ze strony podmiotów państwowych, jak i niepaństwowych – zwracające uwagę na obszary, w których można osiągnąć więcej.

¹⁵ *Common European Asylum System (CEAS)*, [online], https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/common-european-asylum-system-ceas_en, [dostęp: 5.12.2021].

¹⁶ *Asylum statistics*, [online], https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics, [dostęp: 5.12.2021].

¹⁷ Ibidem.

Naturalnie pandemia COVID-19 miała głęboki wpływ zarówno na przepływy migracyjne, jak i funkcjonowanie systemów azylowych w Europie. W pełni uznając trudności, z jakimi borykają się państwa członkowskie podczas wdrażania odpowiednich przepisów UE podczas pandemii, Komisja Europejska wydała komunikat zawierający wytyczne dotyczące zapewnienia ciągłości procedur azylowych i powrotowych oraz przesiedleń.

Starając się kontynuować świadczenie usług przy jednoczesnym przestrzeganiu nowych przepisów, kraje członkowskie dokonały cyfryzacji wielu etapów procedury azylowej, opracowały i wdrożyły nowe systemy elektroniczne. Wiele z tych rozwiązań może pozostać na bardziej trwałych podstawach, aby zwiększyć skuteczność systemów azylowych, podczas gdy inne mogą być wykorzystywane jako wzorce metodologiczne na wypadek, gdyby kraje UE zostały wezwane do stawienia czoła podobnym wyzwaniom w przyszłości.

Inne organizacje pomocowe

W ramach Agencji UE ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) działa Europejskie Centrum Przemytu Migrantów (ang. *European Migrant Smuggling Centre*, EMSC), które powstało po okresie bardzo dynamicznej nielegalnej migracji, w której przesiedleńcy szczególnie podatni na zagrożenia podróżują w większości w dużych grupach przez Morze Śródziemne, a następnie zewnętrzne granice lądowe do Europy w kierunku pożądaných krajów docelowych. Przemyt migrantów szybko przekształcił się w bardzo lukratywną formę działalności przestępczej, która polega na omijaniu środków zaradczych na granicach morskich stosowanych solidarnie przez państwa członkowskie i agencje UE. Te ułatwienia często przybierały formę ryzykownej przeprawy morskiej na całkowicie nieodpowiednim i przepełnionym statku.

Zajęcie się tym wielomiliardowym handlem stało się zatem zasadniczą częścią odpowiedzi UE na kryzys migracyjny. Rzeczywiście, w agendzie UE w sprawie migracji z 2015 r. określono, że walka z przemytem przybyszów jest priorytetem¹⁸. Wspieranie policji i służb granicznych w koordynowaniu wysoce złożonych transgranicznych operacji antyprzemytnicznych stało się zatem głównym celem EMSC, przy założeniu ścisłej współpracy z partnerskimi agencjami UE: Europejską Jednostką Współpracy Sądowej (ang. *European Union Agency for Criminal Justice Cooperation*, Eurojust) i Frontexem.

Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (ang. *International Organization for Migration*, IOM) przeprowadziła serię wywiadów z ponad 9 tys.¹⁹ migrantów i uchodźców, którzy przeprawiali się przez Morze Śródziemne. W przypadku osób podróżujących środkową trasą śródziemnomorską traumatyczne indywidualne doświadczenia dotyczyły je głównie w Libii (92% wszystkich przypadków). Jeśli chodzi zaś o podróżujących szlakiem wschodniośródziemnomorskim, zdarzenia związane z bezpośrednim doświadczeniem handlu ludźmi miały miejsce głównie w Turcji (78% wszystkich przypadków).

¹⁸ S. Carrera, S. Blockmans, D. Gros, E. Guild, *The EU's Response to the Refugee Crisis Taking Stock and Setting Policy Priorities*, „CEPS Essays”, No. 20, 16 December 2015.

¹⁹ International Organization for Migration, *Flow monitoring surveys: the human trafficking and other exploitative practices indication survey*, [online], https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/dtm/Mediterranean_DTM_201801.pdf, [dostęp: 5.12.2021].

Unijna walka z terroryzmem

Należy dodać, że ważnym elementem w zarządzaniu migracjami w kontekście bezpieczeństwa międzynarodowego jest posiadanie narzędzi do reagowania na zagrożenia. Ze względu na nasilenie się aktów terroryzmu w państwach Unii Europejskiej, a także ataki dokonywane przez osoby przybywające z innych kontynentów do Europy, w procesie analizy zdolności instytucji europejskich do reagowania *stricte* na masowe migracje warto określić ich zakres działania na wypadek zdarzeń o charakterze terrorystycznym²⁰.

Zwalczanie terroryzmu w UE ze względu na jego występowanie wewnątrz poszczególnych państw jest prowadzone głównie za pomocą instrumentów prawa krajowego. Prawo międzynarodowe stanowi uzupełnienie prawne i praktyczne oraz ośrodek podejmowania działań angażujących kilka podmiotów jednocześnie. Współpraca międzynarodowa wzmacnia działalność krajowego systemu i zwiększa możliwość zaangażowania większej liczby podmiotów, które mogą przyczynić się do utrzymania lub przywrócenia wymaganego poziomu bezpieczeństwa²¹.

W celu zwalczania zagrożeń terrorystycznych oraz zapewnienia bezpieczeństwa w Unii Europejskiej powstało wiele instytucji, wyspecjalizowanych agencji oraz inicjatyw o charakterze antyterrorystycznym, m.in.:

- koordynator Unii Europejskiej ds. zwalczania terroryzmu,
- Europejski Urząd Policji (EUROPOL),
- Europejska Jednostka Współpracy Sądowej (EUROJUST),
- *Counter Terrorism Group*,
- Grupa Robocza UE ds. Terroryzmu,
- Policyjna Grupa Robocza UE ds. Terroryzmu,

²⁰ A. Olech, *Walka z terroryzmem. Polskie rozwiązania a francuskie doświadczenia*, Warszawa 2021.

²¹ J. Zalewski, *Systemy antyterrorystyczny w Polsce na tle regulacji prawnych Unii Europejskiej* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski: zagrożenia i determinanty zmian*, A. Chabasińska, Z. Czachór (red. nauk.), Warszawa 2016, s. 225.

- Grupa ATLAS,
- Stały Komitet Współpracy Operacyjnej w zakresie Bezpieczeństwa Wewnętrznego (COSI),
- Program śledzenia środków finansowych należących do terrorystów (*Terrorist Finance Tracking Program*).

Efektywność działań

UE i jej państwa członkowskie intensyfikują wysiłki na rzecz ustanowienia skutecznej, humanitarnej i bezpiecznej europejskiej polityki migracyjnej. Rada Europejska odgrywa w tych wysiłkach ważną rolę, wyznaczając priorytety. Na ich podstawie ustala kierunki działania i udziela mandatów negocjacyjnych z krajami trzecimi. Przyjmuje również prawodawstwo i określa konkretne programy. W ciągu ostatnich kilku lat UE i RE wypracowały silną reakcję na presję migracyjną.

W październiku 2015 r. prezydencja luksemburska uruchomiła zintegrowane rozwiązania w zakresie reagowania na kryzysy polityczne (ang. *Integrated Political Crisis Response*, IPCR)²². Zapewniają one konkretne narzędzia pomagające koordynować reakcję polityczną na kryzys poprzez zrzeszanie kluczowych podmiotów.

Szlak wschodniośródmorski wybierają nieregularni przybysze do Grecji, Bułgarii i na Cypr. W 2015 r. tą drogą przybyła do UE duża liczba uchodźców szukających schronienia przed wojną w Syrii. Od tego czasu liczba nielegalnych migrantów na tej trasie znacznie spadła dzięki współpracy między UE a Turcją. Szlakiem zachodniośródmorskim podróżują natomiast nieregularni przybysze do Hiszpanii. Przedostają się zarówno drogą morską do Hiszpanii kontynentalnej, jak i drogą lądową do hiszpańskich enklaw Ceuty i Melilli w Afryce Północnej. Korzystają z niego głównie migranci z Algierii i Maroka, ale mieszkańcy wielu krajów Afryki Subsaharyjskiej również próbują dotrzeć tą drogą do Europy. Po szczycie w 2018 r. Hiszpania odnotowała spadek liczby przyjazdów z różnych powodów²³. Jednym z głównych czynników było rozpoczęcie bliskiej współpracy UE z Marokiem w celu wzmocnienia kontroli granic i zwalczania handlu migrantami. Trasa zachodnioafrykańska odnosi się do głównie do transportów na Wyspy Kanaryjskie na Oceanie Atlantyckim. W 2020 r.

²² Council of the European Union, *Migratory crisis: EU Council Presidency steps up information sharing between member states by activating IPCR*, [online], <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/30/migratory-crisis-activating-ipcr/>, 30.10.2015, [dostęp: 7.12.2021].

²³ European Council, *EU migration policy*, [online], <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/>, [dostęp: 4.12.2021].

stała się najczęściej używaną drogą morską do Hiszpanii, z dziesięciokrotnie większą liczbą przyjazdów niż w tym samym okresie ubiegłego roku²⁴. Ta baza wylotowa z Maroka, Sahary Zachodniej, Mauretanii, Senegalu i Gambii – odpowiadała za ponad połowę docelowych podróży do Hiszpanii. Z trasy śródkowośródziemnomorskiej korzystają nieregularni przybysze do Włoch i na Maltę. Migranci z Afryki Subsaharyjskiej i Afryki Północnej przejeżdżają przez Tunezję i Libię w drodze do Europy. Szlak ten był z kolei najczęściej wykorzystywaną trasą w latach 2015–2017. Po dwóch latach notowania niskiej liczby nielegalnych migrantów na trasie liczba ta znacznie wzrosła w 2020 r.

Po przewrotach politycznych na Białorusi i środkach restrykcyjnych przyjętych przez UE, w czerwcu 2021 r. zaczęto organizować loty i podróże wewnętrzne w celu ułatwienia tranzytu migrantów do UE, najpierw na Litwę, a następnie na Łotwę i do Polski. Większość z nich stanowili obywatele Iraku, Afganistanu i Syrii. Na posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 24–25 czerwca 2021 r. przywódcy UE potępił wszelkie podejmowane przez państwa trzecie próby instrumentalizacji uciekającej ludności do celów politycznych²⁵. 22 października 2021 r. zapowiedzieli, że UE będzie nadal przeciwdziałać trwającemu atakowi hybrydowemu białoruskiego reżimu, m.in. wprowadzając kolejne ograniczenia wobec osób fizycznych i prawnych²⁶.

²⁴ Ibidem.

²⁵ *EU condemns use of migration as pressure tool*, [online], <https://www.ekathimerini.com/news/1170424/eu-condemns-use-of-migration-as-pressure-tool/>, 23.10.2021, [dostęp: 7.12.2021].

²⁶ R. Emmott, *EU envoys say "hybrid attack" is legal basis for new Belarus sanctions*, [online], <https://www.reuters.com/world/europe/eu-envoys-say-hybrid-attack-is-legal-basis-new-belarus-sanctions-2021-11-10/>, 10.11.2021, [dostęp: 8.12.2021].

Przyszłość migracji

Kryzys klimatyczny ma wpływ na współczesny świat, ponieważ środowisko naturalne Ziemi zmienia się teraz szybciej niż w jakimkolwiek momencie historii cywilizacji. Zdefiniowana przez modyfikacje przeciętnych warunków pogodowych, które utrzymują się przez wiele dziesięcioleci lub dłużej, zmiana klimatu obejmuje wahania temperatury, wzorców opadów, częstotliwości i nasilenia niektórych zdarzeń pogodowych oraz innych cech systemu klimatycznego. W połączeniu z transformacjami fizycznymi, społecznymi i ekonomicznymi zmiany klimatyczne mogą podważyć bezpieczeństwo żywnościowe, wodne i gospodarcze. Wtórne skutki tego procesu mogą obejmować przesiedlenia, utratę środków do życia, osłabienie rządów, a w niektórych przypadkach niestabilność polityczną i konflikty.

Wyniki raportu Groundswell przewidują, że do 2050 r. na całym świecie może być do 216 mln wewnętrznych migrantów klimatycznych²⁷. Gorące punkty migracji klimatycznej mogą zacząć pojawiać się już w 2030 r., ponieważ ludzie opuszczają miejsca, w których nie są już w stanie się utrzymać, i udają się na obszary, które oferują możliwości. Według raportu motorem tych wędrówek będzie niedobór wody, spadek wydajności upraw i podnoszenie się poziomu mórz. Ludzie zwykle decydują się na odejście po wielu sezonach nieudanych zbiorów lub rok po roku, w którym fale sztormowe niszczą domy i szkoły oraz zanieczyszczają solą wodę pitną. W zależności od podejmowanych dziś na świecie zbiorowych działań trajektoria wewnętrznej migracji klimatycznej w następnym półwieczu może zostać skrócona nawet o 80% – do 44 mln ludzi – do 2050 roku²⁸.

W 2010 r. La Faute-sur-Mer – zamożny kurort na francuskim wybrzeżu Atlantyku – nawiedziła Xynthia, potężna burza, której towarzyszyły wzbierające morza. Sto lat temu sztorm o takiej sile nie spowodowałby zniszczeń, ale podnoszący się poziom mórz spowodował

²⁷ V. Clement et al., *Groundswell Part 2 : Acting on Internal Climate Migration*, Washington 2021.

²⁸ Ibidem.

rozległe powodzie, w których zginęło 29 mieszkańców miasta²⁹. W przeciwieństwie do ofiar globalnego ocieplenia w biednych krajach, tysiąc osób, które straciły domy, otrzymało od państwa francuskiego odszkodowanie za przesiedlenie. Około 400 postanowiło opuścić miasto na stałe³⁰. Niemniej jednak trauma emocjonalna i blizny po utracie domów lub bliskich są wszędzie takie same.

²⁹ *French mayor jailed over floods that left 29 dead*, [online], <https://www.thelocal.fr/20141212/french-mayor-jailed-over-floods-that-killed-29/>, 12.12. 2014, [dostęp: 8.12.2021].

³⁰ L. Montalto Monella, *How a deadly storm turned a French resort into a climate change laboratory*, [online], <https://www.euronews.com/2020/02/27/how-a-deadly-storm-turned-a-french-resort-into-a-climate-change-laboratory-chapter-1>, 24.03.2020, [dostęp: 1.02.2021].

Wiele perspektyw

Wątki dotyczące wykorzystywania przez władze migrantów jako swoistego elementu polityki mającej na celu wymuszenie określonych zysków coraz mocniej prowadzi do sekurytyzacji migracji. Sekurytyzacja to proces konstrukcji społecznej, który spycha obszar regularnej polityki w obszar bezpieczeństwa, odwołując się do retoryki dyskursywnego pojawiania się, zagrożenia i niebezpieczeństwa, mającego na celu uzasadnienie podjęcia nadzwyczajnych środków³¹.

Sytuacja, w której migracje są postrzegane jako zagrożenie dla bezpieczeństwa, może prowadzić do prób nie tylko jej ograniczania oraz zwalczania przestępczości zorganizowanej czy handlu ludźmi, ale także ochrony spójności społeczno-politycznej państwa, co w szerszej perspektywie może prowadzić do dyskryminacji osób z doświadczeniem uchodźczym. Nie można pominąć również uzasadniania stosowania „pushbacków” motywowanego wzmacnianiem bezpieczeństwa granic zewnętrznych UE. „Push-back” to zestaw środków państwowych, za pomocą których uchodźcy i migranci są zmuszani do powrotu przez granicę – zazwyczaj natychmiast po jej przekroczeniu – bez uwzględnienia indywidualnych okoliczności i bez możliwości złożenia wniosku o azyl³².

Ponadto w przepływie ludności w dużym stopniu zaangażowane są również struktury mafijne. Jak wynika z pierwszej kompleksowej analizy oficjalnych danych dotyczących kryminalizacji uchodźców i osób ubiegających się o azyl we Włoszech, od 2013 r. włoska policja aresztowała ponad 2500 migrantów za przemyt lub pomoc w nielegalnej imigracji³³. W raporcie Arci Porco Rosso, organizacji pozarządowej Alarm Phone i organizacji non-profit Borderline

³¹ O. Weaver, B. Buzan, W. de Jaap, *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, London 1993.

³² E. McDonnell, *Realising the Right to Leave during Externalised Migration Control*, [online] <https://www.ejiltalk.org/realising-the-right-to-leave-during-externalised-migration-control/>, 27.09.2021, [dostęp: 7.12.2021].

³³ *From the Sea to Prison. The criminalisation of migration in the report by Arci Porco Rosso and Alarm Phone*, [online], <https://www.borderlinesicilia.it/en/news-en/from-the-sea-to-prison-the-criminalisation-of-migration-in-the-report-by-arci-porco-rosso-and-alarm-phone/>, translated from Italian by S. Krause, 15.10.2021, [dostęp: 7.12.2021].

Sicilia znaleziono dowody na to, że funkcjonariusze policji oferują przybyszom dokumenty imigracyjne i inne zachęty, aby przekonać ich do składania zeznań przeciwko podejrzanym kierowcom łodzi, którzy w niektórych przypadkach byli osobami ubiegającymi się o azyl zmuszanymi przez handlarzy bronią do nawigowania łodziami dla uchodźców.

Palącym problemem zdaje się także korupcja. Europejski Urząd ds. Zwalczania Nadużyć Finansowych (ang. *European Anti-Fraud Office*, OLAF) opublikował ustalenia, w których odkryto rozpowszechnienie korupcji, w kontekście migracji, zwłaszcza we Włoszech. Kraj łączy nadużywanie funduszy ze znanymi sieciami przestępczości zorganizowanej i urzędnikami publicznymi.

Warto także wziąć pod uwagę wpływ, jaki sam proces przedostawania się z jednego kraju do drugiego oraz stosunek państwa docelowego może wywrzeć na osobach migrujących. W dalszej perspektywie może się to odbić na funkcjonowaniu jednostek oraz ich zdolnościach asymilacyjnych. Oddzielną kwestią jest również zarządzanie migrantami, uchodźcami oraz i relokacja wewnątrz państw. Warto podkreślić, że każde z 27 krajów członkowskich posiada w innym stopniu przygotowane ośrodki detencyjne, które również odgrywają niezwykle istotną rolę w dalszych losach osób oczekujących na przyznanie statusu uchodźcy lub azylanta. Dostęp do podstawowych środków żywnościowych i higienicznych, kanalizacji, pomocy medycznej czy psychologicznej powinien być standardem. Wspólna polityka rozlokowywania migrantów pozwoliłaby również na przejrzysty podział dofinansowania dla krajów członkowskich, celem utworzenia bądź usprawnienia obecnie istniejących ośrodków.

Zakończenie

Zarządzanie migracjami z perspektywy Unii Europejskiej jest niezwykle złożonym i skomplikowanym zagadnieniem, na które składają się nie tylko ogólnie przyjęte prawa i procedury na najwyższych szczeblach władzy, ale i poziom efektywności ich egzekwowania w każdym z krajów członkowskich. Poszczególne państwa UE borykają się jednak ze zróżnicowanymi wewnętrznymi wyzwaniami, które również bezpośrednio przekładają się na możliwości realizacji ogólnych zaleceń oraz ich kontroli i dbania o prawidłowy przebieg.

Humanitarne oraz efektywne zarządzanie migracjami będzie stawać się coraz istotniejsze, chociażby ze względu na spowolnienie przyrostu naturalnego w większości krajów rozwiniętych, gdzie imigracja staje się kluczowym źródłem utrzymania populacji w przyszłości.

Wykorzystywanie migracji w walce o własne interesy, ale też zmiany klimatyczne będą coraz częstszymi problemami, z którymi UE będzie musiała sobie radzić, jednocześnie się do nich dostosowując. Należy wdrożyć stały mechanizm relokacji ze wspólnym wysiłkiem i obowiązującymi kontyngentami. Jednolity system azylowy oraz relokacji pozwoliłby na bardziej przejrzysty i możliwy do weryfikacji proces zarządzania, w który ściśle zaangażowane byłyby zarówno struktury unijne, jak i poszczególnych państw członkowskich.

Nieemożność zarządzania szlakami migracyjnymi uwidacznia przede wszystkim słabość Unii Europejskiej jako organizacji, która boryka się z wieloma wewnętrznymi sporami. Ponadto nieumiejętność przejrzystego egzekwowania dyrektyw unijnych unaocznia również wewnętrzne problemy każdego z krajów członkowskich. Kryzysy migracyjne będą się tylko potęgować, dlatego też np. Republika Francuska – przejmująca prezydencję w Radzie UE³⁴ – powinna zaproponować wspólne rozwiązania, gdyż ten kraj ma obecnie bardzo duże problemy z osobami osiedlonymi nielegalnie, a zatem przyniosłoby to również korzyści dla niego samego.

³⁴ A. Olech, *10 przykładów Francji w polityce zagranicznej w trakcie prezydencji w UE*, <https://trimarium.pl/10-przykazan-francji-w-polityce-zagranicznej-w-trakcie-prezydencji-w-ue>, [dostęp: 18.12.2021].

Bibliografia

- Asylum statistics*, [online], https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php?title=Asylum_statistics, [dostęp: 5.12.2021].
- Aus Verantwortung für Österreich – Regierungsprogramm 2020–2024*, Wien 2020.
- Carrera S., Blockmans S., Gros D., Guild E., *The EU's Response to the Refugee Crisis Taking Stock and Setting Policy Priorities*, „CEPS Essays”, No. 20, 16 December 2015.
- Clement V. et al., *Groundswell Part 2 : Acting on Internal Climate Migration*, Washington 2021.
- Common European Asylum System (CEAS)*, [online], https://ec.europa.eu/home-affairs/pages/glossary/common-european-asylum-system-ceas_en, [dostęp: 5.12.2021].
- Connor Ph., *Number of Refugees to Europe Surges to Record 1.3 Million in 2015*, [online], <https://www.pewresearch.org/global/2016/08/02/number-of-refugees-to-europe-surges-to-record-1-3-million-in-2015/>, 2.08.2021 [dostęp: 12.12.2021].
- Cortinovis R., *Pushbacks and lack of accountability at the Greek-Turkish borders*, https://www.ceps.eu/wp-content/uploads/2021/02/LSE2021-01_Pushbacks-and-lack-of-accountability-at-the-Greek-Turkish-border.pdf, „CEPS Paper in Liberty and Security in Europe”, February 2021, No. 2021-01.
- Council of the European Union, *Migratory crisis: EU Council Presidency steps up information sharing between member states by activating IPCR*, [online], <https://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/30/migratory-crisis-activating-ipcr/>, 30.10.2015, [dostęp: 7.12.2021].
- Emmott R., *EU envoys say “hybrid attack” is legal basis for new Belarus sanctions*, [online], <https://www.reuters.com/world/europe/eu-envoys-say-hybrid-attack-is-legal-basis-new-belarus-sanctions-2021-11-10/>, 10.11.2021, [dostęp: 8.12.2021].
- EU condemns use of migration as pressure tool*, [online], <https://www.ekathimerini.com/news/1170424/eu-condemns-use-of-migration-as-pressure-tool/>, 23.10.2021, [dostęp: 7.12.2021].

- European Council, *EU migration policy*, <https://www.consilium.europa.eu/en/policies/eu-migration-policy/>, dostęp online: 04.12.2021.
- French mayor jailed over floods that left 29 dead*, [online], <https://www.thelocal.fr/20141212/french-mayor-jailed-over-floods-that-killed-29/>, 12.12. 2014, [dostęp: 8.12.2021].
- From the Sea to Prison. The criminalisation of migration in the report by Arci Porco Rosso and Alarm Phone*, [online], <https://www.borderlinesicilia.it/en/news-en/from-the-sea-to-prison-the-criminalisation-of-migration-in-the-report-by-arci-porco-rosso-and-alarm-phone/>, translated from Italian by S. Krause, 15.10.2021, [dostęp: 7.12.2021].
- Frontex helps train Libyan Coast Guard*, [online], <https://frontex.europa.eu/media-centre/news/news-release/frontex-helps-train-libyan-coast-guard-zxRCnE>, 13.12.2016 [dostęp: 4.12.2021].
- Goldner Lang I., *Financial Implications of the New Pact on Migration and Asylum: Will the Next MFF Cover the Costs?*, [online], <https://eumigrationlawblog.eu/financial-implications-of-the-new-pact-on-migration-and-asylum-will-the-next-mff-cover-the-costs/?print-print>, dostęp: 2.12.2021.
- Greenhill K.M., *Weapons of Mass Migration: Forced Displacement as an Instrument of Coercion*, „Strategic Insights”, Spring/Summer 2010, Vol. 9 (1), 116–159.
- Hartwig S., *Frontex: From Coordinating Controls to Combating Crime*, „EUCRIM The European Criminal Law Associations’ Forum” Issue 2/2020, s. 134–138.
- Hundreds of migrants blocked from crossing into Spain*, [online] <https://www.africanews.com/2021/08/28/hundreds-of-migrants-blocked-from-crossing-into-spain/>, 28.08.2021, [dostęp: 1.12.2021].
- International Organization for Migration, *Flow monitoring surveys: the human trafficking and other exploitative practices indication survey*, [online], https://www.iom.int/sites/g/files/tmzbd1486/files/dtm/Mediterranean_DTM_201801.pdf, [dostęp: 5.12.2021].
- McDonnell E., *Realising the Right to Leave during Externalised Migration Control*, [online] <https://www.ejiltalk.org/realising-the-right-to-leave-during-externalised-migration-control/>, 27.09.2021, [dostęp: 7.12.2021].
- Micallef M., Reitano T., *The anti-human smuggling business and Libya’s political end game*, Institute for Security Studies, 2017.
- Montalto Monella L., *How a deadly storm turned a French resort into a climate change laboratory*, [online], <https://www.euronews.com/2020/02/27/how-a-deadly-storm-turned-a-french-resort-into-a-climate-change-laboratory-chapter-1>, 24.03.2020, [dostęp: 1.02.2021].
- Olech A., *10 przykazań Francji w polityce zagranicznej w trakcie prezydentury w UE*, <https://tri-marium.pl/10-przykazan-francji-w-polityce-zagranicznej-w-trakcie-prezydentury-w-ue>, [dostęp: 18.12.2021].
- Olech A., *Walka z terroryzmem. Polskie rozwiązania a francuskie doświadczenia*, Warszawa 2021.

- Questions & Answers: the new European Border and Coast Guard Agency*, [online], https://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-3308_pl.htm, 6.10.2016 [dostęp: 28.11.2021].
- Terry K., *The EU-Turkey Deal, Five Years On: A Frayed and Controversial but Enduring Blueprint*, [online], <https://www.migrationpolicy.org/article/eu-turkey-deal-five-years-on>, 8.04.2021 [dostęp: 3.12.2021].
- Timocin Cantekin Z., *European Union: Revised Regulation Strengthens European Border and Coast Guard Agency*, [online], <https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2020-01-06/european-union-revised-regulation-strengthens-european-border-and-coast-guard-agency/>, 4.12.2021 [dostęp: 29.11.2021].
- Weaver O., Buzan B., de Jaap W., *Identity, Migration and the New Security Agenda in Europe*, London 1993.
- What is the EU-Turkey deal?*, International Rescue Committee, [online], <https://eu.rescue.org/article/what-eu-turkey-deal>, 18.03.2021, [dostęp: 1.12.2021].
- Zalewski J., *Systemy antyterrorystyczny w Polsce na tle regulacji prawnych Unii Europejskiej* [w:] *Bezpieczeństwo narodowe Polski: zagrożenia i determinanty zmian*, A. Chabasińska, Z. Czachór (red. nauk.), Warszawa 2016, s. 225.
- Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, Bruksela, 14.10.2015, [online], <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52015DC0510&from=SL>, [dostęp: 8.12.2021].

Dr Aleksander Olech – Dyrektor Programu Bezpieczeństwa Europejskiego w Instytucie Nowej Europy. Absolwent Europejskiej Akademii Dyplomacji. Doświadczenie badawcze zdobywał m.in. na Université Jean Moulin Lyon 3, Instytucie Stosunków Międzynarodowych w Pradze, Instytucie Wspierania Pokoju i Zarządzania Konfliktami w Wiedniu, NATO Energy Security Centre of Excellence w Wilnie oraz Baltic Defence College w Tartu. Stypendysta OSCE & UNODA Peace and Security oraz Fundacji im. Kazimierza Pułaskiego. Jego główne zainteresowania badawcze to terroryzm, międzynarodowa współpraca na rzecz bezpieczeństwa w Europie Środkowo-Wschodniej oraz rola NATO i UE w środowisku zagrożeń hybrydowych.
<https://orcid.org/0000-0002-3793-5913>



The role of European institutions in the management of mass migration

dr Aleksander Olech

Summary

The mass migrations towards the Member States of the European Union, which started in 2015, showed a lack of adequate preparation and cooperation between the countries. Increasingly, state governments are resorting to securitizing migration and using it for making politics. This is related to, inter alia, the use of controversial methods, such as „push-back”, which in the long term do not have a positive effect on people with undocumented status and do not contribute to the improvement of the system coordinating the movement of people. The article analyzes the role and competencies of European institutions such as Frontex or the European Asylum Support Office in the field of migration management, emphasizing at the same time the importance of cooperation and solidarity among the Member States. Despite the passage of several years, the EU has still not developed effective, transparent mechanisms allowing for effective management of migration.

Key words

migrations, European Union, Frontex, border, migrant

Pragniemy wspierać polskich naukowców i dzielić się ich dokonaniem. Do naszych głównych zadań należy uwolnienie potencjału polskiej nauki poprzez promocję i popularyzację rodzimej myśli badawczej z zakresu nauk humanistycznych i społecznych, a także wytworzenie mechanizmów i kapitału społecznego, który organizowałby się wokół idei państwowości.

Instytut De Republica jest nowoczesnym zapleczem eksperckim, promocyjnym i wydawniczym dla niedocenianych w kraju i poza jego granicami, a tak ważnych dla właściwego rozumienia historii i zjawisk społecznych, dziedzin nauki. Równie istotnym aspektem we wspomnianym zakresie jest współdziałanie z uczelniami wyższymi, instytutami badawczymi oraz analitycznymi z Polski i całego świata.