

Poza programem czy zgodnie z programem? Refleksje po pięciu latach obowiązywania „Europejskiego programu w zakresie migracji”

MONIKA SZULECKA¹

ORCID: [0000-0002-0145-3437](https://orcid.org/0000-0002-0145-3437)

Instytut Nauk Prawnych PAN

WITOLD KLAUS²

ORCID: [0000-0003-2306-1140](https://orcid.org/0000-0003-2306-1140)

Instytut Nauk Prawnych PAN

KATARZYNA STRĄK³

ORCID: [0000-0002-4561-2815](https://orcid.org/0000-0002-4561-2815)

Instytut Nauk Prawnych PAN

Okoliczności powstania i funkcjonowania „Europejskiego programu w zakresie migracji”

W obliczu znacznego wzrostu napływu uchodźców na terytorium Unii Europejskiej Komisja Europejska przyjęła w maju 2015 r. „Europejski program w zakresie migracji”⁴ (dalej: EPM). Zgodnie z jego treścią priorytetem miało być wsparcie przede wszystkim tych obywateli państw trzecich, którzy potrzebowali ochrony międzynarodowej przy jednoczesnym zawracaniu tych, których pobyt na terytorium państw członkowskich

¹ Kontakt: m.szulecka@inp.pan.pl

² Kontakt: witold.klaus@gmail.com

³ Kontakt: katarzyna.strak@inp.pan.pl

⁴ Zob. więcej Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski program w zakresie migracji*, COM(2015) 240 final, 13 maj 2015 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=HU> (data dostępu: 20.04.2021).

Unii został uznany za nielegalny. Kontynuowano tym samym podział na osoby pożądate i niepożądane, na tych „dobrych” („prawdziwych uchodźców”) oraz tych „złych”. Tych ostatnich nazywano różnie – fałszywym uchodźcami, nielegalnymi migrantami, migrantami ekonomicznymi czy nawet terrorystami (Franko 2020; Kmak 2015). W szerszym ujęciu EPM zawierał swego rodzaju mapę drogową działań, które Unia Europejska i jej państwa członkowskie powinny podjąć w celu „zbudowania spójnego podejścia, umożliwiającego osiągnięcie korzyści z migracji i sprostanie wynikającym z niej wyzwaniom” (COM(2015) 240 final, s. 2), przez co należy rozumieć ustanowienie docelowo nowej polityki legalnej migracji.

Historycznie rzecz ujmując, „Europejski program w zakresie migracji” poprzedzony był przyjęciem trzech tzw. programów w celu utworzenia Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości UE (dalej: PWBis), realizowanych w cyklach pięcioletnich – Programu z Tampere (1999), Programu Haskiego (2004) i Programu Sztokholmskiego (2009). Po zakończeniu każdego z nich następował etap podsumowań i refleksji nad przyszłością. Przyjęty w 2015 r. „Europejski program w zakresie migracji” opierał się na „czterech filarach lepszego zarządzania migracją” w ramach UE (COM(2015) 240 final, s. 8 i n.). Pierwszy z nich dotyczył ograniczenia czynników sprzyjających nielegalnej migracji, drugi – zarządzania granicami zewnętrznymi UE oraz ratowania życia migrantów w ich pobliżu⁵, trzeci – zdecydowanej wspólnej polityki azylowej, a czwarty – nowej polityki w zakresie legalnej migracji. W zasadzie cały program kontynuował realizację prowadzonej od wielu lat polityki sekurytyzacji migracji (por. np. Huysmans 2000) oraz granic Unii Europejskiej i – jak wspomnieliśmy wyżej – podział migrantów na poświadanych oraz niepoświadanych. Przy czym to ci ostatni stanowili znakomitą większość osób przyjeżdżających na terytorium UE i to przed nimi rządy państw członkowskich w różny sposób chciały zamknąć swoje granice (por. np. De Genova 2017; Koulis, van der Woude 2020).

EPM odróżniał się od wcześniej obowiązujących programów tym, że został przyjęty w formie komunikatu Komisji Europejskiej (COM(2015) 240 final), a nie konkluzji Rady Europejskiej. Nie obejmował też wszystkich dziedzin Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (PWBis), a skupiał się jedynie na jednej z nich – migracji spoza UE. Wyznaczone w ramach omawianego programu cele dotyczyły konkretnego zjawiska i problemów, które nie pojawiły się niespodziewanie, ale nasilały się w 2015 roku. Mowa tu przede wszystkim o trudno kontrolowanym (ze względu na skalę lub charakter) napływie obywateli państw trzecich do UE przez południowe granice (szczególnie na wyspy greckie) oraz odpowiedzi na wyzwania humanitarne

⁵ Choć w tym zakresie program zawiódł, bowiem od 2015 roku liczba osób, które zginęły na Morzu Śródziemnym przez kilka lat rosła. UE jako całość oraz państwa członkowskie nie zrobiły wiele, by ratować ginących migrantów i migrantki, a sama liczba osób, które poniosły śmierć w drodze do Europy jest nieznaną, bowiem pomimo gromadzenia różnego rodzaju danych statystycznych przez różne agendy UE, w tym przez Frontex, akurat te dane nie są zbierane (zob. Steinhilper and Gruijters, 2018; Franko, 2020: 49–50, 147–148).

pojawiające się w tym kontekście (Dadusc, Mudu 2020). Można jednak uznać, że część działań przewidzianych w programie z 2015 roku to konsekwentne, dalsze rozwijanie PWBIS w okrojonej formie.

Warto zwrócić uwagę na ewolucję „Europejskiego programu w zakresie migracji”, do której przyczyniły się pojawiające się nagle wyzwania i konieczność reakcji na nie. Jednym z nich było zagrożenie funkcjonowania strefy Schengen w związku z przedłużającym się wprowadzaniem przez państwa członkowskie UE kontroli granicznych na ich wybranych granicach wewnętrznych, spowodowanym chęcią kontroli napływu obywateli państw trzecich w sierpniu i wrześniu 2015 r. Takiego rozwoju sytuacji nikt nie przewidywał w chwili przyjmowania programu (13 maja 2015 r.), więc nie zaskakuje fakt, że działaniom ukierunkowanym na skuteczne zabezpieczenie granic zewnętrznych towarzyszyła nadspodziewanie bardziej intensywna dyskusja o granicach wewnętrznych i przyszłości strefy Schengen (zob. np. Cymbranowicz 2019; Lesiewicz 2016; Szymańska 2018).

W 2015 r. nikt też nie mógł przewidzieć pandemii wywołanej wirusem SARS-CoV-2 i jej skutków dla mobilności ludzi, zarządzania granicami, dostępu do procedury azylowej. Piąty, ostatni rok obowiązywania programu przypadł na pandemiczny 2020 r., gdy granice zostały zamknięte niemal dla wszystkich, a lista wprowadzanych wyjątków względem powszechnych ograniczeń w ich przekraczaniu pokazywała rzeczywiste priorytety poszczególnych państw. Najczęściej miały one związek z dopuszczeniem migracji pracowniczych (szczególnie tzw. niezbędnych pracowników – ang. *essential workers*, choć nie wyłącznie), znacznie rzadziej z deklarowaną gotowością do wspierania tych, którzy potrzebują ochrony. Co istotne, ograniczona mobilność transgraniczna przełożyła się nie tylko na trudności w przekraczaniu granic przez migrantów czy wszystkich innych podróżnych, ale też na trudności w realizacji procedur administracyjnych – zarówno tych sprzyjających legalnej migracji, jak i tych ukierunkowanych na radzenie sobie z migrantami nieudokumentowanymi. Tym samym, rzeczywistość stała się mało sprzyjająca realizacji celów EPM, w tym np. udoskonalenia procedur w celu skutecznej realizacji decyzji nakazujących powrót czy wypracowaniu właściwej reakcji na wyzwania humanitarne na Morzu Śródziemnym. W działaniach zarówno kontrolnych, jak i poszukiwawczo-ratunkowych istotnym elementem stało się ryzyko związane z rozprzestrzenianiem się epidemii, co jeszcze bardziej skomplikowało i tak już złożoną sytuację migrantów przymusowych zmierzających do Europy bądź czekających na taką możliwość w zatłoczonych obozach w pobliżu europejskich granic.

Propozycja „Nowego paktu o migracji i azylu” została ogłoszona 23 września 2020 r.⁶ w momencie, kiedy nie tylko Unia Europejska, ale i reszta państw na świecie

⁶ Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu*, COM/2020/609 final, 23 wrzesień 2020 r., <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN#> (data dostępu: 20.04.2021).

doświadczala problemów związanych z epidemią koronawirusa. Tymczasem, jak się wydaje, mimo pięciu lat obowiązywania przyjętego w 2015 r. „Europejskiego programu w zakresie migracji” do czasu ogłoszenia nowego programu nie udało się wypracować odpowiedzi na wcześniejszy „kryzys” – początkowo zwany uchodźczym bądź migracyjnym, a w rzeczywistości będącym kryzysem politycznym czy też kryzysem przywództwa na poziomie Unii Europejskiej. To bowiem brak jednolitej wizji solidarności i odpowiedzialności państw członkowskich UE w związku z presją migracyjną na jej granicach oraz konkurowanie, by przyciągnąć pożądanym migrantów przy jednoczesnych wysiłkach, by zniechęcić tych postrzeganych jako potencjalny problem (Moll, 2018), spowodowały, że wielu założeń EPM nie udało się zrealizować.

W świetle powyższego trudno zignorować podejście polskiego rządu, sprzeciwiającego się przymusowej relokacji uchodźców i kwestionującego konieczność dzielenia się odpowiedzialnością w ramach Unii Europejskiej w sytuacji, gdy problemy, za które należy wziąć odpowiedzialność, były postrzegane jako generowane przez inne państwa UE i takie, które Polski w zasadzie nie dotyczyły (Pędziwiatr, Legut 2016). To, co dla jednych państw oznacza podejście humanitarne, przez inne może być postrzegane jako sprzyjanie nielegalnej migracji. A te zagadnienia, zgodnie z założeniami EPM, wykluczają się wzajemnie, co naturalnie prowadzi do braku porozumienia pomiędzy państwami członkowskimi UE. Polski rząd, wraz z rządami pozostałych państw grupy wyszehradzkiej, postulował już w 2016 r. tzw. „elastyczne” podejście do solidarności w ramach UE, dążąc w ten sposób do uniknięcia przyjmowania uchodźców z południowych krajów UE i wskazując jednocześnie na zaangażowanie w odpowiedź na presję migracyjną na wschodniej granicy zewnętrznej (Duszczek et al. 2020; Klaus 2017; Szulecka 2019: 15–17). Zapowiedź elastycznej solidarności w „Nowym pakcie o migracji i azylu” wydaje się zatem powodem do zadowolenia dla wszystkich tych państw, które się sprzeciwiały udziałowi w unijnym programie relokacji uchodźców. Trzeba jednak pamiętać, że proponowana elastyczność dotyczy sposobu zaangażowania państw członkowskich Unii Europejskiej w rozwiązywanie problemów w sytuacji dużej presji migracyjnej, a więc wyboru między relokacją a zaangażowaniem w wykonywanie decyzji nakazujących powrót (Górczyńska 2021).

W kontekście ochrony granic zewnętrznych i realizacji procedur azylowych warto zwrócić uwagę na kwestię przyspieszonych procedur granicznych szeroko omawianych w nowym pakcie. Zapowiedź ich wprowadzenia pojawiła się w polskim kontekście już w styczniu 2017 r., ale spotkała się z krytycznymi uwagami (Król et al. 2018; Rzecznik Praw Obywatelskich 2019; Szulecka 2017). Procedury graniczne, zakładające umieszczenie w detencji osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej, zostały uznane za pozbawione potencjału rozwiązania problemów związanych z odmawianiem przyjęcia wniosku uchodźczego od osób pojawiających się bez wiz w przejściach granicznych na wschodzie Polski. Ponadto, choć zgodnie z prawem UE trudno odmówić im wąsko rozumianej legalności, rozwiązaniom takim brakuje odpowiedniej legitymizacji w związku z wątpliwościami dotyczącymi łamania

praw człowieka (w wyniku detencji) oraz potencjalnych naruszeń prawa azylowego (w przyspieszonym postępowaniu o udzielenie ochrony międzynarodowej) (Klaus 2020: 82). Pomimo tego pomysł ten jest dyskutowany na poziomie UE⁷. Do czasu zaproponowania nowego dokumentu wskazującego kierunki zarządzania migracjami przez kraje Unii Europejskiej (czyli „Nowego paktu...”) plan wprowadzenia procedury granicznej w Polsce został porzucony. Nie jest to zaskakujące w kontekście drastycznego spadku liczby wniosków uchodźczych składanych bezpośrednio na granicy. Główny argument towarzyszący propozycji wprowadzania procedury granicznej w Polsce – ryzyko nasilonej niekontrolowanej migracji na polskie terytorium – nie znajduje poparcia w danych statystycznych. Od 2017 r. liczba składanych w Polsce wniosków o ochronę międzynarodową systematycznie spada, osiągając w ostatnich latach poziom najniższy w XXI wieku⁸. Niemniej, w świetle rekomendacji zawartych w nowym pakcie z 2020 r., sięgnięcie po procedurę graniczną jako instrument radzenia sobie z poszukiwaczami ochrony międzynarodowej na zewnętrznych granicach UE staje się w Polsce prawdopodobne, ku zaniepokojeniu działaczy na rzecz ochrony praw człowieka⁹. Nowy program zawiera jednak elementy zasługujące nie tylko na uwagę, ale i na akceptację. Chodzi na przykład o wprowadzenie procedur monitorowania sytuacji na granicach, zewnętrznych względem administracji i służb granicznych¹⁰.

W kontekście ogłoszenia propozycji działań w ramach „Nowego paktu...” pojawiła się też obawa, że ich realizacja doprowadzi do coraz większego stopnia ekstermalizacji polityki migracyjnej UE, eskalacji praktyk odstraszenia migrantów czy wątpliwych z perspektywy humanitarnej działań związanych z realizacją polityki powrotowej (Franko 2020). Czas pokaże, czy rzeczywiście polityka UE wobec migracji, a w zasadzie jej implementacja, będzie kładła nacisk właśnie na te zagadnienia. Jeszcze inną kwestią jest to, czy planowana polityka migracyjna będzie wspólną unijną polityką, popieraną przez wszystkie państwa członkowskie, czy też będzie to wymuszony i niechciany przez nikogo kompromis, którego postanowienia są wdrażane niechętnie i z ociąganiem. Wówczas mielibyśmy do czynienia z powtórką z fiaska we wdrażaniu mechanizmu relokacji, jaką obserwowaliśmy w latach 2015–2017¹¹.

⁷ Zob. artykuł Marcina Górskiego w tym numerze.

⁸ Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Zestawienia roczne*, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/> (data dostępu: 20.04.2021).

⁹ Zob. np. Helsińska Fundacja Praw Człowieka, *Rekomendacje wobec nowego paktu o azylu i migracji*, <https://www.hfhr.pl/rekomendacje-zawarte-w-apelu/> (data dostępu: 19.04.2021).

¹⁰ O roli obserwatorów w kontekście realizacji polityki powrotowej – zob. artykuł Michała Żłobackiego w tym numerze.

¹¹ Zob. też wyrok Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej dotyczący uchybień kilku państw UE w realizacji tymczasowego mechanizmu relokacji – Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 2 kwietnia 2020 r. – sprawy połączone C-715/17, C-718/17 I C-719/17; Komisja Europejska przeciwko Polsce, Węgrom i Republice Czeskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62017CJ0715> (data dostępu: 22.04.2021).

Naukowa refleksja nad „Europejskim programem w zakresie migracji”

W lipcu 2020 r. odbył się cykl seminariów pod wspólnym tytułem *Pięć lat obowiązywania „Europejskiego programu w zakresie migracji”* zorganizowanych przez Instytut Nauk Prawnych PAN. Seminaria stanowiły realizację zaplanowanej pierwotnie na maj 2020 r. konferencji pod tym samym tytułem, podczas której – zgodnie z założeniami – mieli spotkać się badacze prawa migracyjnego i procesów migracyjnych z kilku ośrodków naukowych w Polsce. Jednakże ograniczenia związane z mobilnością, spowodowane przeciwdziałaniem epidemii COVID-19, stały się w tym wypadku nie tylko przedmiotem badań, ale i bezpośrednim doświadczeniem uczestników konferencji, którzy zamiast do Pałacu Staszica w Warszawie, będącego siedzibą INP PAN, zostali zaproszeni do zdalnego udziału w czterech lipcowych spotkaniach poświęconych ocenie skuteczności działań podejmowanych w ramach „Europejskiego programu w zakresie migracji” i prezentacji wyników badań naukowych z tym związanych. Tematyka czterech spotkań odpowiadała czterem filarom zarządzania migracjami wskazanym w EPM, tj. zjawisku migracji nieudokumentowanej, ochronie granic zewnętrznych, kwestiom azylowym, i wreszcie migracji legalnej i integracji migrantów¹². Pokłosiem tych spotkań (które ku ogromnej satysfakcji organizatorów cieszyły się dużym zainteresowaniem ze strony przedstawicielek i przedstawicieli nauki nie tylko w Polsce, ale i za granicą) jest niniejszy numer tematyczny. Do jego współtworzenia zaprosiliśmy autorów wybranych referatów, prezentujących różne dyscypliny naukowe, a w ich ramach – różne podejścia teoretyczne i metodologiczne.

Pierwszy artykuł pt. *European Agenda on Migration Towards Vulnerable Persons*, autorstwa Magdaleny Póltorak, poświęcony jest osobom mającym specjalne potrzeby, wymagającym szczególnego traktowania. w artykule Autorka szczegółowo analizuje kontekst, w jakim EPM odwołuje się do tzw. *vulnerable persons* (czyli migrantów i migrantek o specjalnych potrzebach, szczególnie wrażliwych), w jakich sytuacjach ukazuje te osoby, jakie im nadaje cechy, a co najważniejsze – jakie szczególnie działania wskazuje państwu członkowskim UE. Liczne odwołania do oficjalnych dokumentów Unii Europejskiej obrazują kontekst, w jakim osoby o szczególnych potrzebach pojawiają się na gruncie unijnej polityki migracyjnej, również tej realizowanej w sytuacji zagrożenia epidemią COVID-19 w 2020 r. Autorka sformułowała też pierwsze wnioski dotyczące uwzględnienia osób o szczególnych potrzebach w „Nowym pakcie o migracji i azylu” zaproponowanym we wrześniu 2020 r.

Kolejny artykuł pt. *Granica praw człowieka. Czy Polska dopuszcza się strukturalnego naruszenia EKPC w sprawach azylowych?* autorstwa Marcina Górskiego poświę-

¹² Z programem seminariów oraz treścią streszczeń wystąpień można zapoznać się na stronie INP PAN: <https://inp.pan.pl/aktualnosci/zaproszenie-na- cykl-seminariow-lipiec-z-europejskim-programem-w-zakresie-migracji/> (data dostępu: 19.04.2021).

cony jest kwestii dostępu do procedury azylowej. Autor analizuje praktykę polskich organów w sprawach dotyczących udzielania ochrony międzynarodowej, a konkretnie przyjmowania wniosku o nadanie statusu uchodźcy na polskiej granicy w Terespolu, w świetle obowiązującego prawa polskiego, międzynarodowego i dotychczasowego orzecznictwa Europejskiego Trybunału Praw Człowieka. Celem artykułu jest w szczególności odpowiedź na pytanie, czy obserwowane praktyki mogą być rozpatrywane przez pryzmat instytucji strukturalnego naruszenia Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Sformułowanym przez autora argumentom natury prawnej, przemawiającym za taką możliwością, towarzyszą komentarze dotyczące rzeczywistości osób wnioskujących o udzielenie ochrony międzynarodowej na polskiej granicy.

Autorka kolejnego tekstu, Magdalena Perkowska, analizuje realizację założeń EPM dotyczących zapobiegania nielegalnej migracji oraz ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej. Artykuł pt. *Przerzut migrantów przez polską wschodnią granicę – studium przypadku* jest poświęcony analizie charakterystyki sprawców i stopnia zorganizowania działań polegających na wspieraniu innych osób w nielegalnym przekraczaniu granicy zewnętrznej, która podlega odpowiedzialności polskich służb granicznych. Autorka dogłębnie zbadała akta dwóch spraw karnych, w których sprawców skazano za przerzut migrantów przez granicę wschodnią, realizowany w ramach zorganizowanej grupy przestępczej. W rezultacie możliwe było nie tylko scharakteryzowanie sprawców przerzutu i osób korzystających z ich usług, ale też ukazanie charakteru relacji między sprawcami, która przez polski wymiar sprawiedliwości została uznana za element zjawiska przestępczości zorganizowanej.

Kontynuację tematu przeciwdziałania nielegalnej migracji stanowi artykuł pt. *Who Assists Irregular Migrants in Poland and at What Cost? A Court Files' Analysis of Convictions of Facilitating Unauthorised Stay of Migrants* autorstwa Moniki Szuleckiej i Witolda Klausy. Źródłem danych na potrzeby analiz podjętych w tym artykule były akta spraw karnych dotyczących przestępstwa ułatwiania lub umożliwiania pobytu na terytorium RP wbrew przepisom w zamian za korzyści materialne lub osobiste. Na podstawie danych zawartych w 243 sprawach rozstrzygniętych przez polskie sądy między 2005 a 2017 r. autorzy przedstawili główne cechy sprawców tego przestępstwa, dostępne informacje o cudzoziemcach, którym nielegalny pobyt był ułatwiany, oraz zależności między sprawcami i osobami, którym w oczekiwaniu na zysk – jak ustaliły sądy – sprawcy udzielili wsparcia. Jest ilustracją rzeczywistych działań podejmowanych zgodnie z wytycznymi zawartymi w EPM (ale wprowadzonymi do prawa UE znacznie wcześniej, ponieważ już w 2002 roku¹³). Chodzi o działania ukierunkowane na eliminację czynników, które mogą sprzyjać migrantom nieudokumentowanym w realizacji ich planów przyjazdu i pobytu na terytorium państw członkowskich Unii Europejskiej.

¹³ Patrz przepisy dyrektywy Rady 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiującej ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (Dz. Urz. UE L 328, 05/12/2002 P. 0017 – 0018).

Kolejny artykuł (pt. *Pula obserwatorów powrotów przymusowych Frontex: geneza powstania, prawne i organizacyjne ramy funkcjonowania i rozwój działalności*), autorstwa Michała Żłobckiego, stanowi podsumowanie obserwacji związanych z realizacją powrotów przymusowych organizowanych przez unijną agencję Frontex w kontekście przestrzegania praw podstawowych osób deportowanych z państw członkowskich UE. Autor zwraca uwagę, że wzmocnienie kompetencji Frontexu, m.in. przez przekształcenie w 2016 roku instytucji powołanej do wspierania zarządzania granicami zewnętrznymi w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, oraz udoskonalenie procedur związanych z realizacją decyzji zobowiązujących do powrotu stanowiły część założeń EPM. Wyzwaniem pozostawały jednak działania gwarantujące przestrzeganie praw podstawowych, na co odpowiedzią miało być monitorowanie operacji deportacyjnych prowadzone przez obserwatorów działających w ramach Frontex. Autor przedstawił nie tylko rolę tych obserwatorów, ale zasygnalizował też dostrzegane problemy, w tym zastrzeżenia względem niezależności obserwatorów, i podkreślił wagę inicjatyw ukierunkowanych na wzmocnienie ochrony praw człowieka w polityce powrotowej Unii Europejskiej.

Analiza rezultatów EPM nie mogłaby być uznana za pełną, gdyby zabrakło spojrzenia poza granice Unii Europejskiej, a szczególnie na Turcję, która w ostatnich latach stała się kluczowym aktorem i jednocześnie partnerem Unii Europejskiej w wypracowaniu odpowiedzi na kryzys migracyjny i wyzwania humanitarne związane z migracją przymusową z Bliskiego Wschodu. Artykuł zatytułowany *Turecki projekt utworzenia strefy bezpieczeństwa w północnej Syrii w kontekście europejsko-tureckiej współpracy w zakresie migracji* autorstwa Renaty Kurpiewskiej-Korbut obrazuje jeden z kierunków polityki migracyjnej UE, a mianowicie eksternalizację zarządzania migracją. Autorka oparła swoje rozważania na politologicznej analizie treści i przeglądzie literatury dotyczącej stosunków między Turcją a Unią Europejską w ostatnich latach oraz tureckiego podejścia do przymusowych migrantów. Szczegółowej analizie poddała turecki plan stworzenia specjalnej strefy bezpieczeństwa w toczzonej wojnie w Syrii, wskazując między innymi na zjawisko „instrumentalizacji migracji” przez Turcję, która stara się być aktywnym graczem bardziej niż pasywnym obserwatorem eksternalizacji zarządzania migracjami oraz granicami przez Unię Europejską¹⁴.

Numer specjalny zamyka artykuł Katarzyny Strąk pt. *Status obywatela UE a Europejski program w zakresie migracji* poświęcony statusowi obywatela UE w kontekście „Europejskiego programu...” przyjętego w 2015 r. Autorka zwraca uwagę, że choć EPM nie zawiera w żadnym miejscu sformułowania „obywatel Unii Europejskiej”, to działania podejmowane w ramach EPM, ukierunkowane na zapobieganie napływowi „niepożądanych” obywateli państw trzecich na terytoria państw członkowskich UE, *de facto* wpłynęły też na obywateli Unii Europejskiej i możliwości egzekwowania praw wpisanych w ich status. By przedstawić charakter tego wpływu, autorka odwołuje się do orzeczeń Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej i spraw wniesionych do

tego organu, ale jeszcze nierozstrzygniętych. W artykule znajdują się też odwołania do działań podejmowanych na poziomie krajowym w ramach UE, niepozostających bez wpływu na status obywatela UE.

Zawarte w tym numerze artykuły pokazują nie tylko różnorodne perspektywy patrzenia na zarządzanie migracjami w kontekście Unii Europejskiej, ale również znakomicie ilustrują, jak daleko i wszechstronnie trzeba patrzeć, by odpowiedzialnie i racjonalnie planować, a następnie prowadzić działania wobec migrantów dobrowolnych i przymusowych. Choć przewodnim tematem była ocena programu przyjętego w ramach Unii Europejskiej i wysiłków (bądź zaniechań) obserwowanych w poszczególnych państwach członkowskich w związku z jego realizacją, to nieodzowne okazały się odwołania do państw pochodzenia migrantów czy uchodźców bądź państw tranzytowych poza Unią Europejską. Dyskusje toczone podczas seminariów pokazały też, że próba oceny skuteczności unijnego programu w zakresie zarządzania migracjami z 2015 r. czy sformułowania rekomendacji względem programów i regulacji przyjmowanych przez Unię Europejską w przyszłości wymaga interdyscyplinarnego podejścia oraz pogłębionej refleksji na temat realnego wpływu regulacji i dokumentów politycznych na złożone procesy migracyjne.

Jednym z rezultatów intelektualnego spotkania, do którego okazją był cykl seminariów poświęconych EPM w lipcu 2020 r., było powołanie w listopadzie 2020 r. Centrum Badań nad Prawem Migracyjnym INP PAN¹⁵. Większość członkiń i członków zespołu to uczestnicy lipcowych spotkań, dostrzegający potrzebę studiowania nie tylko „prawa w księgach”, ale przede wszystkim prawa w działaniu w odniesieniu do takich procesów jak migracje międzynarodowe, przekraczanie granic, udzielanie ochrony międzynarodowej, działania kontrolne podejmowane wobec migrantów i uchodźców czy ochrona praw podstawowych migrantów. Dynamika tych procesów wymaga systematycznej obserwacji inicjatyw legislacyjnych, stosowania obowiązującego prawa oraz orzecznictwa na poziomie krajowym i międzynarodowym (w tym na poziomie UE). Symboliczną kontynuacją naukowej dyskusji o „Europejskim programie w zakresie migracji” było seminarium inauguracyjne działalności Centrum, poświęcone „Nowemu paktowi o migracji i azylu”¹⁶. Postawione podczas tego seminarium pytanie – o wciąż żywe i zawiedzione nadzieje – nadal pozostaje otwarte. Zaproponowane w nowym pakcie działania są jeszcze przedmiotem konsultacji.

Mamy nadzieję, że zawarte w tym numerze tematycznym artykuły nie tylko poszerzą wiedzę i zaspokoją ciekawość Czytelniczek i Czytelników zainteresowanych

¹⁵ Więcej informacji o Centrum: <https://inp.pan.pl/placowki-naukowe/centrum-badan-nad-prawem-migracyjnym>.

¹⁶ Zob. materiały z seminarium zamieszczone na stronie Centrum: <https://inp.pan.pl/placowki-naukowe/centrum-badan-nad-prawem-migracyjnym/> oraz teksty: M. Duszczyk, *Europejski Pakt o migracji i azylu – nadzieja czy rozczarowanie?*, <https://interwencjaprawna.pl/europejski-pakt-o-migracji-i-azylu-nadzieja-czy-rozczarowanie/> (data dostępu: 19.04.2021); M. Górczyńska, *Między odpowiedzialnością a solidarnością w Nowym Pakcie o Migracji i Azylu*, <https://interwencjaprawna.pl/miedzy-odpowiedzialnoscia-a-solidarnoscia-w-nowym-pakcie-o-migracji-i-azylu/> (data dostępu: 19.04.2021).

unijnym zarządzaniem migracjami, ale będą też stanowiły punkt wyjścia do dalszej dyskusji naukowej na temat różnych aspektów identyfikowania i reagowania na wyzwania migracyjne. Doświadczenia związane z realizacją EPM pokazują wyraźnie, że rzeczywistość bywa bardziej skomplikowana niż przedmiot nawet długotrwałych konsultacji. Dlatego też mamy nadzieję, że przedstawione w niniejszym numerze wyniki analiz, podjętych przez przedstawicieli różnych dyscyplin naukowych, staną się wartościowym przyczynkiem do refleksji nad realizacją polityki migracyjnej i azylowej w Unii Europejskiej – teraz i w przyszłości.

Bibliografia

- Cymbranowicz K. (2019). Europa (bez) granic? Przyszłość strefy Schengen. *Polityka i Społeczeństwo*, 17(02), 65–85.
- Dadusc D., Mudu P. (2020). Care without Control: The Humanitarian Industrial Complex and the Criminalisation of Solidarity. *Geopolitics*, online first, 1–26. DOI: 10.1080/14650045.2020.1749839.
- De Genova N. (red.) (2017). *The Borders of "Europe": Autonomy of Migration, Tactics of Bordering*. Durham and London: Duke University Press.
- Del Sarto R.A. (2010). Borderlands: The Middle East and North Africa as the EU's Southern Buffer Zone, w: D. Bechev and K. Nicolaidis (red.), *Mediterranean Frontiers: Borders, Conflicts and Memory in a Transnational World*. London: I.B Tauris, 149–167.
- Duszczyk M. (2021). Europejski Pakt o migracji i azylu – nadzieja czy rozczarowanie? *Blog "Laboratorium Migracji"*, <https://interwencjaprawna.pl/europejski-pakt-o-migracji-i-azylu-nadzieja-czy-rozczarowanie/> (data dostępu: 19.04.2021).
- Duszczyk M., Podgórska K., Pszczółkowska D. (2020). From mandatory to voluntary. Impact of V4 on the EU relocation scheme. *European Politics and Society*, 21(4), 470–487. DOI: 10.1080/23745118.2019.1672367.
- Dyrektywa Rady 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu (Dz. Urz. UE L 328, 05/12/2002 P. 0017 – 0018).
- Franco K. (2020). *The Crimmigrant Other: Migration and Penal Power*. Abingdon, New York: Routledge.
- Górczyńska M. (2021). Między odpowiedzialnością a solidarnością w Nowym Pakcie o Migracji i Azylu. *Blog "Laboratorium Migracji"*, <https://interwencjaprawna.pl/miedzy-odpowiedzialnoscia-a-solidarnoscia-w-nowym-pakcie-o-migracji-i-azylu/> (data dostępu: 19.04.2021).
- Helsińska Fundacja Praw Człowieka (2020). *Rekomendacje wobec nowego paktu o azylu i migracji*, <https://www.hfhr.pl/rekomendacje-zawarte-w-apelu/> (data dostępu: 19.04.2021).
- Huysmans J. (2000). The European Union Securitization of Migration. *Journal of Common Market Studies*, 38(5), 751–777.
- Klaus W. (2017). Closing Gates to Refugees: The Causes and Effects of the 2015 "Migration Crisis" on Border Management in Hungary and Poland. *Yearbook of the Institute of East-Central Europe*, 15(3), 11–34.
- Klaus W. (2020). Between Closing Borders to Refugees and Welcoming Ukrainian Workers: Polish Migration Law at the Crossroads, w: E.M. Goździak, I. Main, B. Suter (red.), *Europe and the Refugee Response: A Crisis of Values?* London and New York: Routledge, 74–90.

- Kmak M. (2015). 'The Ugly' of EU Migration Policy: the role of the Recast Reception Directive in Fragmentation of the Refugee Subject, w: D. Gozdecka, M. Kmak (red.), *Europe at the Edge of Pluralism*. Cambridge: Intersentia, 87–100.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów – Europejski program w zakresie migracji*, COM(2015) 240 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/PDF/?uri=CELEX:52015DC0240&from=HU> (data dostępu: 22.04.2021).
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący nowego paktu o migracji i azylu*, COM/2020/609 final, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?qid=1601287338054&uri=COM%3A2020%3A609%3AFIN#> (data dostępu: 22.04.2021).
- Koulisch R., var der Woude M. (red.) (2020). *Crimmigrant Nations: Resurgent Nationalism and the Closing of Borders*. New York: Fordham University Press.
- Król T., Kurpiński M., Templin-Ukleja K. (2018). Procedura graniczna jako remedium na słabości polskiego systemu azylowego? *Biuletyn Migracyjny*, 57, 6–7.
- Lesiewicz E. (2016). Strefa Schengen w dobie kryzysu imigracyjnego. *Przegląd Politologiczny*, 4, 179–194. DOI: 10.14746/pp.2016.21.4.14.
- Moll Ł. (2018). Wrogościenna Europa. Derrida i "kryzys migracyjny" – trzy strategije politycznej lektury, w: A. Dziadek, M. Glosowicz, D. Kujawa, K. Szopa (red.), *Dyskursy gościnności: Etyka współbycia w perspektywie późnej nowoczesności*. Warszawa: Instytut Badan Literackich PAN, 41–55.
- Pędziwiatr K., Legut A. (2016). Polskie rządy wobec unijnej strategije na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu, w: K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska (red.), *Uchodźcy w Europie – uwarunkowania, istota, następstwa*. Warszawa: Wydawnictwa Uniwersytetu Warszawskiego, 671–693.
- Rzecznik Praw Obywatelskich (2019). *Koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia to zły pomysł na rozwiązanie sytuacji na przejściu w Terespolu – RPO do MSWiA*, <https://www.rpo.gov.pl/pl/content/koncepcja-bezpiecznego-kraju-pochodzenia-terespol-rpo-mswia> (data dostępu: 29.04.2019).
- Steinhilper E., Gruijters R.J. (2018). A Contested Crisis: Policy Narratives and Empirical Evidence on Border Deaths in the Mediterranean. *Sociology*, 52(3), 515–533. DOI: 10.1177/0038038518759248.
- Szulecka M. (2017). Zapowiedź dużych zmian w prawie azylowym. *Biuletyn Migracyjny*, 56, 1–2.
- Szulecka M. (2019). *Border Management and Migration Controls in Poland*. RESPOND Working Paper Series 2019/24, <http://www.diva-portal.org/smash/record.jsf?pid=diva2%3A1348294&dswid=-7631> (data dostępu: 20.11.2019).
- Szymańska J. (2018). Kontrole na granicach wewnętrznych strefy Schengen: wyjątki stają się regułą. *Biuletyn PISM* (17), Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, <https://pism.pl/file/bd19c4fd-5cd4-43fa-9b5d-261691f634c9> (data dostępu: 20.04.2021).
- Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Zestawienia roczne*, <https://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne/> (data dostępu: 20.04.2021).
- Wyrok Trybunału Sprawiedliwości UE z dnia 2 kwietnia 2020 r. – sprawy połączone C-715/17, C-718/17 I C-719/17; Komisja Europejska przeciwko Polsce, Węgrom i Republice Czeskiej, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX%3A62017CJ0715> (data dostępu: 22.04.2021).