

Olesia Tkachuk

Znaczenie kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej dla polityki imigracyjnej i azylowej Unii Europejskiej

Abstrakt

Celem artykułu jest przeanalizowanie przyczyn i genezy kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej oraz działań UE mających na celu jego rozwiązanie, a także określenie znaczenia kryzysu dla unijnej polityki imigracyjnej i azylowej. Główną hipotezą badawczą jest stwierdzenie, iż kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej ukazał problemy i słabości UE w zakresie rozwoju polityki imigracyjnej i azylowej, spośród których najważniejszym jest brak instrumentów do szybkiego reagowania na działania państw trzecich instrumentalnie wykorzystujących migrantów.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, Polska, Białoruś, kryzys migracyjny, polityka imigracyjna, polityka azylowa, migranci

Wstęp

Unia Europejska od lat zмага się z kryzysami migracyjnymi na granicach zewnętrznych. Początkowo były one spowodowane przemianami politycznymi i konfliktami w Afryce i Azji. Jednak w połowie 2021 r. napięcie migracyjne było spowodowane działaniami Aleksandra Łukaszenki, który w ten sposób zamierzał osiągnąć cele polityczne. Sytuacja ta stanowiła zagrożenie, zarówno dla życia i zdrowia osób podejmujących próbę nielegalnego przedostania się na terytorium UE, jak i bezpieczeństwa państw członkowskich. W związku z tym Bruksela podjęła szereg kroków na rzecz zmniejszenia napływu migrantów do UE z Białorusi. Celem niniejszego artykułu jest przeanalizowanie przyczyn i genezy kryzysu

migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej oraz działań UE mających na celu jego rozwiązanie, a także określenie znaczenia kryzysu dla unijnej polityki imigracyjnej i azylowej. Główną hipotezą badawczą jest stwierdzenie, iż kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej ukazał problemy i słabości UE w zakresie rozwoju polityki imigracyjnej i azylowej, spośród których najważniejszym jest brak instrumentów do szybkiego reagowania na działania państw trzecich instrumentalnie wykorzystujących migrantów. W kontekście wyjaśnienia integracji europejskiej w odniesieniu do rozwoju unijnej polityki imigracyjnej i azylowej artykuł zostanie oparty na założeniach podejścia neofunkcjonalistycznego Ernsta Haasa i powiązanego z nim mechanizmu *spill-over* („rozlewania się” integracji na nowe obszary)¹. Z kolei w zakresie analizy zewnętrznych działań UE podjętych w reakcji na kryzys migracyjny pomocną będzie koncepcja potęgi cywilnej w rozważaniach nad traktowaniem UE jako aktora na arenie międzynarodowej². W celu zweryfikowania hipotezy zastosowana zostanie metoda historyczna, instytucjonalno-prawna oraz jakościowa metoda analizy tekstów źródłowych.

¹ Zgodnie z podejściem neofunkcjonalistycznym, integracja zaczyna się od określenia wspólnej płaszczyzny porozumienia, następnie poprzez pominięcie dziedzin, w których osiągnięcie konsensusu jest niemożliwe, zmierza do zdefiniowania obszaru wspólnego zainteresowania, w którym zajęcie zgodnego stanowiska przyczyni się do porozumienia w innych obszarach. Według założeń tej teorii, siłą sprawczą integracji jest rozbieżność między oczekiwaniami a wynikami, a także niezadowolenie z wyników współdziałania w obszarach, które już zostały objęte integracją, powodujące rozszerzenie jej zakresu na nowe dziedziny. Z kolei przez mechanizm *spill-over* rozumie się sytuację, w której realizacja pewnego celu jest możliwa tylko poprzez podjęcie działań w innych obszarach. Zachodzi tzw. efekt domina powodujący, iż integracją są obejmowane nowe dziedziny. Wyróżnia się trzy główne rodzaje ww. mechanizmu: funkcjonalny (dotyczy dziedziny gospodarczej, w której słabe rezultaty z dotychczasowej integracji prowadzą do jej rozszerzenia), polityczny (występuje w sytuacji, w której integracja jest pobudzana przez elity polityczne), kulturowany (ma miejsce wówczas, gdy integracja jest pobudzana z inicjatywy i w interesie instytucji ponadnarodowych). Por. J. Czaputowicz, *Teorie integracji europejskiej*, Warszawa 2018, s. 42-54.

² Celem potęgi cywilnej jest promowanie demokracji, praw człowieka, praworządności i multilateralizmu przy pomocy instrumentów dyplomatycznych i gospodarczych (tj. środków, które nie zakładają użycia siły militarnej). Wspólnotę Europejską jako potęgę cywilną określił jeszcze w latach 70. XX w. François Duchêne, który twierdził, że rosnąca współzależność w stosunkach międzynarodowych powoduje, że instrumenty cywilne stają się coraz ważniejsze niż wojskowe. Por. F. Duchêne, *Europe's Role in World Peace*, [w:] *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, red. R.J. Mayene, London 1972, s. 32-47; A. Juncos, *The EU's post-Conflict Intervention in Bosnia and Herzegovina: (re)Integrating the Balkans and/or (re)Inventing the EU?*, „Southeast European Politics” 2005, vol. 6, no. 2, s. 94-96; A. Podraza, *Promocja demokracji a bezpieczeństwo europejskie: skuteczność i dylematy polityki wschodniej Unii Europejskiej w XXI w.*, „Politeja” 2016, vol. 41, nr 2, s. 161-180; S. Parzymies, *Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych*, [w:] *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, red. S. Parzymies, Warszawa 2009, s. 15-53.

Przyczyny i geneza kryzysu migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej

Na początku drugiej dekady XXI w. w Afryce i Azji doszło do szeregu wydarzeń (m.in. Arabskiej Wiosny, powstania tzw. Państwa Islamskiego, wojny domowej w Syrii), które spowodowały masowy napływ imigrantów na terytorium państw członkowskich UE. Punkt szczytowy kryzysu migracyjnego został osiągnięty w latach 2015-2016, kiedy w państwach UE złożonych zostało 2 582 780 wniosków o udzielenie azylu (w 2015 r. – 1 322 825; w 2016 r. – 1 259 955)³. Przepływ imigrantów do UE odbywał się przy tym kilkoma głównymi szlakami: wschodnim szlakiem śródziemnomorskim (prowadzącym do Grecji, na Cypr i do Bułgarii), zachodnim szlakiem śródziemnomorskim (do Hiszpanii – przez morze do kontynentalnej Hiszpanii, a także łądem do Ceuty i Melilli, tj. dwóch enklaw położonych w Afryce Północnej), środkowym szlakiem śródziemnomorskim (do Włoch i na Malte) oraz zachodnim szlakiem afrykańskim (na Wyspy Kanaryjskie na Oceanie Atlantyckim)⁴. Ponadto granicę zewnętrzną UE przekraczano zachodnim szlakiem bałkańskim (przez Bałkany Zachodnie do Chorwacji, Słowenii i na Węgry), szlakiem wschodnioeuropejskim (przez Ukrainę i Białoruś do Polski, Litwy i Łotwy) oraz szlakiem murmańskim (przez Rosję do Finlandii i Norwegii)⁵. W drugiej połowie 2021 r. szczególnego znaczenia dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej oraz unijnej polityki imigracyjnej i azylowej nabral szlak wschodnioeuropejski przez Białoruś. Władze tego kraju zaczęły bowiem stosować presję migracyjną na granicy z Polską, Litwą oraz Łotwą w odpowiedzi na sankcje wprowadzone przez Unię po ostatnich wyborach prezydenckich na Białorusi.

Politykę restrykcyjną względem Białorusi Unia Europejska prowadzi od 2004 r. Polega ona w szczególności na zamrożeniu aktywów, wprowadzeniu embarga na broń oraz ograniczeń podróźniczych i handlowych w odniesieniu do osób i podmiotów, które są odpowiedzialne za naruszenie praw człowieka i podstawowych wolności, łamanie zasad demokratycznych, jak również za prześladowanie opozycji politycznej i białoruskiego społeczeństwa obywatelskiego⁶.

³ J.J. Węc, *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2, s. 7-8. Szerzej na temat skali zjawiska zob. także H. Tendera-Waszczyk, *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 3, s. 13-17.

⁴ *Unijna polityka migracyjna* [25 III 2022], <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/> (25 VII 2022).

⁵ E. Lesiewicz, *Strefa Schengen w dobie kryzysu imigracyjnego*, „Przegląd Politologiczny” 2016, nr 4, s. 186.

⁶ *Unijne sankcje wobec Białorusi* [7 VI 2022], <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/> (25 VII 2022).

Sankcje te uległy zaostrzeniu po wyborach prezydenckich na Białorusi, które odbyły się 9 VIII 2020 r. Zarówno okres przed wyborami, jak i po ich przeprowadzeniu, charakteryzował się dużymi napięciami politycznymi. Przedstawiciele opozycji (m.in. Wiktar Babaryka, Siarhiej Cichanouski) i dziennikarze byli aresztowani i prześladowani, z kolei protesty społeczeństwa były tłumione z użyciem przemocy, duża liczba osób została zatrzymana i postawiona przed niesprawiedliwym wymiarem sprawiedliwości⁷. Represje wobec pokojowych demonstrantów nasiliły się po ogłoszeniu oficjalnych wyników wyborów, zgodnie z którymi zwyciężył Aleksander Łukaszenka (80,1% głosów), pokonując Swiatłanę Cichanouską (10,1% oddanych głosów). Sprzeciwiając się im oraz wymagając przeprowadzenia nowych wyborów, zgodnie z międzynarodowymi standardami wyborczymi, w różnych miastach (np. w Mińsku, Grodnie i Brześciu) zorganizowano masowe protesty, szereg przedsięwzięć zaś wstrzymało pracę. W reakcji na te wydarzenia UE nałożyła na reżim A. Łukaszenki sankcje, podkreślając przy tym, że nie uznaje wyników sierpniowych wyborów, gdyż „nie były one ani wolne, ani uczciwe”⁸.

Od października 2020 r. do czerwca 2022 r. Unia Europejska przyjęła sześć pakietów sankcji, nałożonych na osoby i podmioty popierające działania władz państwa, jak również odpowiedzialne za stosowanie przemocy i prześladowanie białoruskiego społeczeństwa oraz demokratycznej opozycji. Obecne restrykcje obowiązują w stosunku do 195 osób (w tym prezydenta A. Łukaszenki oraz jego syna Wiktora Łukaszenki, będącego doradcą do spraw bezpieczeństwa narodowego, wyższych rangą urzędników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i różnych jego oddziałów, prokuratora generalnego, prezesa Narodowej Państwowej Kompanii Radiowo-Telewizyjnej, przedstawicieli wymiaru sprawiedliwości itd.⁹) oraz 35 podmiotów (m.in. firmy Białaruśkalij produkującej węglan potasu i jej oddziału – Belarus Potash Co., mediów propagandowych, a w szczególności publicznego nadawcy radiowo-telewizyjnego Biełteleradyjokampanija, przedsiębiorstw wytwarzających tytoń). Polegają one na zamrożeniu ich aktywów, zakazie podróżowania do i przez terytorium państw UE oraz przekazywania im z UE środków finansowych¹⁰.

⁷ Ponadto 23 V 2021 r. samolot linii Ryanair lecący z Aten do Wilna został zmuszony do nieplanowanego lądowania w Mińsku. Na jego pokładzie przebywał dziennikarz Raman Pratasiewicz i Sofia Sapiega, którzy zostali zatrzymani przez białoruskie siły bezpieczeństwa. Por. O. Tkachuk, *Reakcja Unii Europejskiej na sytuację na Białorusi po wyborach prezydenckich w 2020 r.*, [w:] *Східна політика Європейського Союзу: здобутки, виклики та перспективи*, red. Я. Турчин, Т. Астрамович-Лейк, О. Горбач, Львів-Olsztyn 2021, s. 93.

⁸ *Ibidem*, s. 91-93; *Unijne sankcje wobec Białorusi...*; *Stosunki UE-Białoruś* [29 VI 2022], <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership/belarus/> (25 VII 2022).

⁹ *Unijne sankcje wobec Białorusi...*

¹⁰ Ponadto w czerwcu 2021 r. Rada UE podjęła decyzję o zamknięciu unijnej przestrzeni powietrznej i lotnisk przed przewoźnikami z Białorusi. Por. *UE zamyka przestrzeń powietrzną i lotniska przed białoruskimi przewoźnikami* [4 VI 2021], <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/06/04/eu-bans-belarusian-carriers-from-its-airspace-and-airports/> (25 VII 2022).

W związku z tym, iż na Białorusi w dalszym ciągu naruszane są prawa człowieka i zasady demokratyczne, sankcje zostały przedłużone do 28 II 2023 r.¹¹. Wysoki przedstawiciel Unii do spraw zagranicznych i polityki bezpieczeństwa Josep Borrell w następujący sposób podsumował przyjęcie decyzji utrzymującej w mocy powyższe restrykcje do 2023 r.:

Ten nielegalny reżim wciąż dopuszcza się powszechnego łamania praw człowieka i stosuje brutalne represje wobec wszystkich grup społeczeństwa białoruskiego. Unia Europejska nadal solidaryzuje się z Białorusinami. Szósta seria sankcji jest kolejnym dowodem, że jesteśmy gotowi działać, gdy łamane są prawa człowieka¹².

W odpowiedzi na działania UE władze Białorusi w czerwcu 2021 r. zawiesiły udział kraju w Partnerstwie Wschodnim¹³ oraz ogłosiły, iż nie będą dłużej powstrzymywać migrantów ubiegających się o azyl, jak również handlarzy ludźmi, przemytników narkotyków i materiałów jądrowych przed wjazdem do Unii Europejskiej¹⁴. W rzeczywistości stanowiło to zapowiedź instrumentalnego wykorzystania migrantów do celów politycznych poprzez organizowanie lotów i podróży ułatwiających tranzyt osób pochodzących głównie z Iraku, Afganistanu i Syrii do UE. Początkowo ze zwiększonym napływem migrantów na swoje terytorium zmierzyła się Litwa, później podobny problem dotknął również Polskę i Łotwę. Wszystkie te trzy państwa członkowskie UE doświadczyły wówczas wzmożonego przekroczenia zewnętrznej granicy unijnej przez osoby o nieuregulowanym statusie¹⁵. W przypadku Polski, zgodnie z informacją podaną przez Straż Graniczną,

¹¹ *Białoruś: UE przyjmuje nową serię sankcji w związku z represjami wewnętrznymi* [7 VI 2022], <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/06/03/belarus-eu-adopts-new-round-of-restrictive-measures-over-internal-repression/> (25 VII 2022).

¹² *Ibidem*.

¹³ Partnerstwo Wschodnie – program UE zainaugurowany 7 V 2009 r. w Pradze. Jego inicjatorami były Polska i Szwecja. Jego główny cel polega na zacieśnieniu stosunków między UE a sześcioma krajami poradzieckimi: Armenią, Azerbejdżanem, Białorusią, Gruzją, Mołdawią i Ukrainą. Ustanowiono szereg instrumentów rozwoju wzajemnej współpracy: w wymiarze dwustronnym m.in. przyjęcie nowych ram umownych (np. w postaci umów stowarzyszeniowych), ustanowienie pogłębionych i kompleksowych stref wolnego handlu, liberalizacja reżimu wizowego dla obywateli państw partnerskich, w wymiarze wielostronnym m.in. współpraca w ramach czterech platform tematycznych, utworzenie Zgromadzenia Parlamentarnego EuroNest. Por. O. Tkachuk, *Successes and Failures in the Implementation of the Eastern Partnership Objectives in a Changing Security Environment*, [w:] *Eastern Partnership. The Role and Significance in the Process of Transformation of the Countries of Eastern Europe and the South Caucasus*, red. P. Bajor, Kraków 2021, s. 41-57.

¹⁴ R. Thebault, R. Dixon, *Why Are So Many Migrants Coming to One of Europe's Smallest Countries? Blame Belarus, Officials Say*, „The Washington Post”, 1 VIII 2021, <https://web.archive.org/web/20210823001314/https://www.washingtonpost.com/world/2021/08/01/lithuania-belarus-migrants/> (25 VII 2022).

¹⁵ *Stosunki UE-Białoruś...*

w 2021 r. odnotowano 39 697 prób nielegalnego przekroczenia granicy polsko-białoruskiej (liczba ta jest 300 razy większa niż w 2020 r.). Punkt kulminacyjny kryzysu migracyjnego miał miejsce w październiku 2021 r. (17 447 prób). W kolejnym miesiącu takich przypadków było znacznie mniej (8 917), natomiast w grudniu 2021 r. odnotowano 1 740 prób. Największą liczbę prób przekroczenia granicy polsko-białoruskiej zaobserwowano na odcinku kontrolowanym przez Placówkę Straży Granicznej w Michałowie (5 466 obcokrajowców). Nieco mniej osób próbowało przedostać się na terytorium Polski w rejonie Placówki Straży Granicznej w Mielniku (4 890) i Białowieży (4 855)¹⁶. W reakcji na tę sytuację na początku września 2021 r. władze Polski podjęły decyzję o wprowadzeniu stanu wyjątkowego w pasie przygranicznym z Białorusią (w części województw podlaskiego i lubelskiego)¹⁷. Z kolei 4 XI 2021 r. w życie weszła ustawa regulująca procedurę budowy zabezpieczenia granicy, na podstawie której od stycznia do czerwca 2022 r. trwała budowa fizycznej części zapory na granicy między Polską a Białorusią¹⁸. Podobne kroki podjęły także Litwa i Łotwa. W lipcu 2021 r. władze litewskie podjęły decyzję o wprowadzeniu stanu nadzwyczajnego na terytorium całego kraju, a w listopadzie uzgodniły ustanowienie zaostrzonego stanu wyjątkowego na terenie przygranicznym z Białorusią oraz w obozach dla migrantów. Władze Łotwy również postanowiły wprowadzić stan wyjątkowy w rejonach granicznych z Białorusią, podejmując odpowiednią decyzję w sierpniu 2021 r. Ponadto oba państwa doszły do wniosku o potrzebie zbudowania zapory fizycznej na granicy litewsko-białoruskiej i łotewsko-białoruskiej¹⁹.

Niektórzy badacze uważają, że podjęte przez Białoruś działania latem 2021 r. były kontynuacją „Operacji Śluz” przygotowanej w latach 2010–2011 przez kierowników Komitetu Bezpieczeństwa Państwowego (KGB) i specjalną jednostkę

¹⁶ E. Szczepańska, *Nielegalne przekroczenia granicy z Białorusią w 2021 r.* [12 I 2022], <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/9689,Nielegalne-przekroczenia-granicy-z-Bialorusia-w-2021-r.html> (27 VII 2022).

¹⁷ R. Białkowski et al., *Stan wyjątkowy na granicy z Białorusią. Jest decyzja prezydenta* [2 IX 2021], <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C939900%2Cstan-wyjatkowy-na-granicy-z-bialorusia-jest-decyzja-prezydenta.html> (27 VII 2022).

¹⁸ *Zakończenie budowy fizycznej części zapory na granicy polsko-białoruskiej – wydarzenie z udziałem kierownictwa MSWiA* [30 VI 2022], <https://www.gov.pl/web/mswia/zakonczenie-budowy-fizycznej-czesci-zapory-na-granicy-polsko-bialoruskiej--wydarzenie-z-udzialem-kierownictwa-mswia> (27 VII 2022).

¹⁹ Z. Śliwa, A.K. Olech, *Wyzwania w kontekście migracji i kryzys na granicy polsko-białoruskiej*, „Wiedza Obronna” 2022, t. 278, nr 1, s. 93, 97; W. Bieliaszyn, *Litwa murem odgradza się od Białorusi* [12 VII 2021], <https://wyborcza.pl/7,75399,27321320,litwa-murem-odgradza-sie-od-bialorusi.html> (27 VII 2022); W. Janczys, *Stan wyjątkowy na Łotwie i nadzwyczajny na Litwie* [11 VIII 2021], <https://www.dw.com/pl/stan-wyjatkowy-na-lotwie-i-nadzwyczajny-na-litwie/a-58834008> (12 VIII 2022); *Litwa wprowadza stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią. Nowe przepisy mają obowiązywać miesiąc* [9 XI 2021], <https://www.wprost.pl/polityka/10541407/kryzys-na-granicy-litwa-wprowadza-stan-wyjatkowy.html> (12 VIII 2022).

wojsk przygranicznych. Celem ówczesnego inicjowania przez reżim A. Łukaszenki napięcia migracyjnego na granicy unijnej było wymuszenie na UE pomocy finansowej, która miała być przeznaczona na uszczelnienie białoruskiej granicy. W związku z tym, iż został on zrealizowany, do tego samego instrumentu odwołał się Mińsk w 2021 r.²⁰. Tym samym Białoruś chciała wymusić na Brukseli zniesienie wprowadzonych sankcji²¹ oraz „ukarać” państwa członkowskie UE (w szczególności Polskę i Litwę) za wspieranie białoruskiej opozycji²². Dokonując tranzytu obywatele państw trzecich do granicy z UE władze Białorusi nie tylko podejmowały działania dezinformacyjne, przekonując o możliwości bezproblemowego wjazdu na terytorium państw członkowskich UE, lecz także współpracowały z biurami podróży oferującymi pakiety turystyczne, które kosztowały 3-5 tys. USD i obejmowały m.in. przelot, nocleg w hotelu i transport do granicy z Unią²³.

Napięta sytuacja migracyjna, z którą UE miała do czynienia w drugiej połowie 2021 r., była o tyle poważna, iż migranci próbowali nielegalnie przekroczyć unijną granicę, nieraz zachowując się agresywnie, niszcząc ogrodzenie graniczne i atakując służby bezpieczeństwa, jednocześnie uzyskując wsparcie ze strony białoruskich funkcjonariuszy. Duże znaczenie miał także wymiar humanitarny kryzysu. Tysiące osób przetransportowanych do granicy z UE znalazło się bowiem w sytuacji zagrażającej ich zdrowiu i życiu. Szacuje się, że w wyniku napięcia migracyjnego na granicy polsko-białoruskiej wg danych na początek 2022 r. śmierć poniosło blisko 15 osób (wśród nich trzech polskich żołnierzy)²⁴.

Podstawy prawne polityki imigracyjnej i azylowej UE

Cele i zasady polityki imigracyjnej oraz azylowej UE są określone w postanowieniach traktatu lizbońskiego, który wszedł w życie 1 XII 2009 r. Zgodnie z art. 67 ust. 2 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE), *Unia zapewnia brak kontroli osób na granicach wewnętrznych i rozwija wspólną politykę w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych, opartą na solidarności między*

²⁰ A. Wawrzusiszyn, *Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2022, vol. 33, nr 2, s. 49.

²¹ Szełfowa MSZ Estonii: Łukaszenko mówił Merkel, że chce zniesienia sankcji, „Rzeczpospolita”, 17 XI 2021, <https://www.rp.pl/dyplomacja/art19110871-szełfowa-msz-estonii-lukaszenko-mowil-merkel-ze-chce-zniesienia-sankcji> (27 VII 2022).

²² Białoruski dziennikarz: „Operacja Śluza” ma wywołać kryzys w krajach, które wspierają białoruską opozycję, „Dziennik Gazeta Prawna”, 26 VIII 2021, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8232090,operacja-sluza-bialorus-dziennikarz-panstwa-wspierajace-bialoruska-opozycje.html> (27 VII 2022).

²³ A. Wawrzusiszyn, *op.cit.*, s. 49-51.

²⁴ *Ibidem*, s. 52-55, 58-59.

*Państwami Członkowskimi i sprawiedliwą wobec obywateli państw trzecich (...)*²⁵. W art. 80 TFUE dodano, że działania w zakresie powyższych polityk powinny być realizowane w oparciu o zasadę *solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności (...)*, w tym również na płaszczyźnie finansowej (...)²⁶. Jeżeli chodzi o politykę azylową, to szczegółowe zasady jej rozwoju zastały zawarte w art. 78 TFUE. Jej celem jest (...) *przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz (...) zapewnienie przestrzegania zasady non-refoulement (...)*²⁷. Co więcej, podkreślono, że Unia podejmie kroki na rzecz utworzenia wspólnego europejskiego systemu azylowego (WESA), w ramach którego zapewniony będzie: jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich; jednolity status ochrony uzupełniającej dla obywateli państw trzecich, którym odmówiono przyznania statusu azylanta; wspólny system tymczasowej ochrony wysiedleńców (w przypadku masowego napływu); wspólne procedury przyznawania i cofania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej; kryteria oraz mechanizmy określania państwa odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu lub ochrony uzupełniającej; normy ustalające warunki przyjmowania osób wnioskujących o azyl lub ochronę uzupełniającą; partnerstwo i współpraca z podmiotami trzecimi w zakresie zarządzania przepływami osób starających się o azyl, ochronę uzupełniającą lub tymczasową. Podkreślono także, że w sytuacji zwiększonego napływu obywateli państw trzecich do jednego z państw członkowskich UE, Rada może przyjąć środki tymczasowe na korzyść tego kraju²⁸. Z kolei w art. 79 TFUE uregulowane zostały zasady realizacji wspólnej polityki imigracyjnej, której celem jest (...) *zapewnienie, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w Państwach Członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie*²⁹. W dalszej części artykułu stwierdzono, że UE w ramach polityki imigracyjnej określa: warunki wjazdu i pobytu oraz procedury wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych (m.in. w celu łączenia rodzin); prawa obywateli państw trzecich, którzy legalnie przebywają na terytorium państw członkowskich (jak również warunki podróży i pobytu w innych państwach członkowskich); procedury

²⁵ Dz. U. UE C 2012, nr 326: *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, s. 73.

²⁶ *Ibidem*, s. 78.

²⁷ *Ibidem*, s. 76. Zasada *non-refoulement* – zgodnie z art. 33 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 28 VII 1951 r. – oznacza zakaz wydalania osób do państw, w których istnieje zagrożenie dla ich zdrowia lub życia z powodu rasy, religii, obywatelstwa, przynależności do pewnej grupy społecznej, poglądów politycznych. Por. Dz. U. 1991, nr 119, poz. 515: *Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.*, s. 1630.

²⁸ Dz. U. UE C 2012, nr 326, s. 76-77.

²⁹ *Ibidem*, s. 77.

związane z nielegalną imigracją i nielegalnym pobytom (m.in. wydalaniem oraz odsyłaniem osób przebywających nielegalnie); sposoby zwalczania handlu ludźmi (zwłaszcza kobietami i dziećmi). Dodano także, że Unia w odniesieniu do obywateli państw trzecich niespełniających warunków wjazdu i pobytu w państwach członkowskich może podpisać z państwami trzecimi umowy o readmisji tych osób do ich państw pochodzenia lub krajów, z których wjechały do UE. Warto zauważyć, że zgodnie z art. 79 ust. 5 TFUE państwa członkowskie zachowują prawo do określania wielkości napływu imigrantów zarobkowych na ich terytorium³⁰.

Uzupełnieniem powyższych regulacji są akty prawa wtórnego, w których doprecyzowano zasady i mechanizmy realizacji wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej. Wśród nich można wymienić m.in.: dyrektywę Rady nr 2009/50/WE z 25 V 2009 r. regulującą warunki wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji³¹; dyrektywę Parlamentu Europejskiego i Rady nr 2014/36/UE z 26 II 2014 r. określającą warunki wjazdu oraz pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego³²; rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady nr 604/2013 z 26 VI 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca³³. Ponadto jeszcze przed podpisaniem traktatu lizbońskiego (w latach 1999-2005) przyjęto szereg aktów rozpoczynających budowę WESA. Dotyczyły one m.in. zasad określania państwa członkowskiego UE odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego³⁴,

³⁰ *Ibidem*, s. 77-78.

³¹ Dz. U. UE L 2009, nr 155: *Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji*, s. 17-29.

³² Dz. U. UE L 2014, nr 94: *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego*, s. 375-390.

³³ Dz. U. UE L 2013, nr 180: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona)*, s. 31-59. Dokument ten składa się na tzw. system dubliński. Początkowo jego podstawę stanowiła Konwencja dublińska z 15 VI 1990 r. W lutym 2003 r. została ona zastąpiona przez rozporządzenie Rady, w którym opisano zasady działania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku azylowego (Dublin II). Następnie 26 VI 2013 r. przyjęto rozporządzenie nr 604/2013 doprecyzowujące wcześniejsze regulacje (Dublin III). Por. J.J. Węc, *op.cit.*, s. 15.

³⁴ Zgodnie z powyższym rozporządzeniem nr 604/2013, wniosek azylowy jest rozpatrywany przez jedno państwo członkowskie UE, co do zasady pierwsze, do którego wjechała osoba starająca się o azyl. Por. J.J. Węc, *op.cit.*, s. 30-31.

norm minimalnych w zakresie starania się o azyl, przyjmowania azylantów oraz przyznawania lub cofania statusu uchodźcy, jak również ustanowienia systemu EURODAC (zbierającego odciski palców azylantów oraz osób nielegalnie przebywających w UE). W kolejnych latach zostały zatwierdzone akty doprecyzowujące i harmonizujące przepisy państw członkowskich w zakresie polityki azylowej³⁵. Warto także dodać, że 19 V 2010 r. przyjęto rozporządzenie, na podstawie którego utworzono Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu. Do jego głównych zadań należało m.in.: koordynowanie współpracy między państwami członkowskimi, udzielanie im niezbędnego wsparcia, przekazywanie niezbędnej informacji³⁶.

Reakcja Unii Europejskiej na kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej

Po wybuchu kryzysu migracyjnego w latach 2015-2016 ujawnione zostały słabości unijnego mechanizmu zarządzania przepływami migracyjnymi. W celu sprostanienia powstałemu wyzwaniu Unia Europejska przyjęła szereg środków, zarówno o charakterze operacyjnym (na Morzu Śródziemnym uruchomiono kilka operacji nadzorujących unijną granicę morską, np. operacja *Posejdon* czy *Tryton*), jak i ustawodawczym (dotyczącym m.in. mechanizmu relokacji migrantów z krajów, które zostały najbardziej dotknięte wzmożonym ich napływem, tj. Włoch, Grecji i Węgier, do pozostałych państw członkowskich UE)³⁷. Ponadto dążąc do ustanowienia zintegrowanego systemu zarządzania granicami, uznano potrzebę rozszerzenia kompetencji Frontexu³⁸. W tym celu 14 IX 2016 r. przyjęto rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej obejmującej Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej (EASGiP), która została utworzona na podstawie dotychczasowego Frontexu, oraz organy państw członkowskich UE właściwe do zarządzania

³⁵ *Ibidem*, s. 30-35.

³⁶ Dz. U. UE L 2010, nr 132: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu*, s. 11-28.

³⁷ J.J. Węc, *op.cit.*, s. 14-22.

³⁸ Frontex powstał na mocy rozporządzenia Rady z 26 X 2004 r. jako Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich UE. Początkowo agencja miała dość ograniczone kompetencje. Do jej zadań bowiem należało koordynowanie wdrażania w życie regulacji unijnych dotyczących zarządzania granicami zewnętrznymi, wspieranie kontroli granicznej i ochrony granicy UE oraz udzielanie wsparcia eksperckiego i technicznego państwom członkowskim. Por. W. Fehler, *Poprawa bezpieczeństwa UE przez zarządzanie granicami*, [w:] *Polityka Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Uwarunkowania, realizacja, wyzwania w drugiej dekadzie XXI wieku*, red. W. Fehler, K.P. Marczuk, Warszawa 2015, s. 197-199.

granicami³⁹. Do zadań EASGiP zaliczono w szczególności: monitorowanie ruchów migracyjnych i zarządzanie granicami zewnętrznymi, przeprowadzanie analizy ryzyka i oceny narażenia, tworzenie i rozmieszczanie zespołów Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, koordynowanie i organizowanie operacji powrotowych dla nielegalnych imigrantów⁴⁰. Ponadto w 2016 r. rozpoczęto reformę WESA, która dotyczy m.in.: zastąpienia systemu dublińskiego przez nowy system zarządzania azylem i migracją, który zapewni sprawniejsze rozdzielanie wniosków azylowych pomiędzy państwa członkowskie i szybsze ich rozpatrywanie; przyjęcia tymczasowych nadzwyczajnych środków na wypadek sytuacji kryzysowych w zakresie azylu i migracji; wzmocnienia EURODAC oraz ustanowienia nowej obowiązkowej przedwjazdowej kontroli przesiewowej i zharmonizowania unijnych procedur azylowych itd. W ramach tejże reformy 19 I 2022 r. Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu został zastąpiony przez Agencję UE ds. Azylu wyposażoną w szersze kompetencje⁴¹. Oprócz tych działań, Unia Europejska podjęła współpracę z państwami trzecimi w celu wspólnego zwalczania kryzysu migracyjnego. W szczególności, 18 III 2016 r. została zawarta umowa między UE a Turcją dotycząca współpracy w zakresie zatrzymania wzmoczonego napływu na terytorium UE osób o nieuregulowanym statusie, która doprowadziła do znacznego zmniejszenia presji migracyjnej na wschodnim szlaku śródziemnomorskim⁴².

Jeżeli chodzi o działania podjęte przez UE w reakcji na kryzys migracyjny wywołany przez reżim białoruski, to można je podzielić na środki polityczno-dyplomatyczne, operacyjne, humanitarne oraz prawne. W ramach pierwszej grupy działań instytucje unijne zdecydowanie potępiły udział Białorusi „w organizowaniu nielegalnego przekraczania granic UE” i „próby instrumentalnego wykorzystywania migrantów do celów politycznych”, a w szczególności „podsycanie kryzysu granicznego w celu odwrócenia uwagi od sytuacji na Białorusi”⁴³. Co więcej, w listopadzie 2021 r. Rada zatwierdziła częściowe zawieszenie umowy o ułatwieniach wizowych między UE a Białorusią w odniesieniu do urzędników reżimu białoruskiego, a także zmodyfikowała ramy sankcyjne, obejmując nimi osoby

³⁹ J.J. Węc, *op.cit.*, s. 22-23.

⁴⁰ *Ibidem*, s. 23-24; Dz. U. UE L 2016, nr 251: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE*, s. 10-32.

⁴¹ *Reforma polityki azylowej UE* [23 VI 2022], <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/> (1 VIII 2022).

⁴² J.J. Węc, *op.cit.*, s. 24-28.

⁴³ *Posiedzenie Rady Europejskiej (24 i 25 czerwca 2021 r.) – Konkluzje* [25 VI 2021], s. 3, <https://www.consilium.europa.eu/media/50839/2425-06-21-euco-conclusions-pl.pdf> (1 VIII 2022); *Stosunki UE-Białoruś...*

fizyczne i podmioty zaangażowane w organizację sytuacji kryzysowej na granicach zewnętrznych UE. Uzgodniono także piąty pakiet sankcji wobec Białorusi. Zaproponowano również przyjęcie środków, które by zapobiegały i ograniczały działalność przewoźników zajmujących się handlem ludźmi lub ich przemytem do UE oraz ułatwiających tego typu czynności. Ponadto Bruksela podjęła kroki dyplomatyczne w celu nawiązania kontaktu z krajami pochodzenia i tranzytu migrantów (w ich wyniku doszło m.in. do zawieszenia przez władze Iraku lotów do Mińska i zamknięcia białoruskich placówek dyplomatycznych w Bagdadzie i Irbilu oraz usprawnienia powrotów obywateli krajów trzecich z Białorusi, a także ograniczenia możliwości korzystania przez migrantów z lotów pośrednich, np. przez Turcję⁴⁴).

Z kolei w ramach środków operacyjnych Litwa i Łotwa skorzystały z pomocy i wsparcia unijnych agencji w rozwiązaniu kryzysu migracyjnego. W szczególności, Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu oddelegował do nich ponad 82 ekspertów ds. azylu, Frontex – ponad 111 funkcjonariuszy straży granicznej, Europol (Agencja ds. Współpracy Organów Ścigania) – 2 funkcjonariuszy. Ich zadania obejmowały m.in.: pomoc podczas rozpatrywania wniosków azylowych, zarządzanie przyjmowaniem oraz tłumaczenia ustne, przeprowadzanie kontroli granicznej i działań wywiadowczych, przeprowadzanie operacji powrotowych⁴⁵. Jeżeli chodzi o trzeci kraj dotknięty kryzysem migracyjnym, czyli Polskę, to władze tego kraju nie zdecydowały się na skorzystanie ze wsparcia agencji UE. Premier Polski Mateusz Morawiecki uzasadnił tę decyzję słowami:

Mamy 15 tys. strażników granicznych, a Frontex posiada do 1200 funkcjonariuszy straży granicznej i przybrzeżnej dla wszystkich zewnętrznych [granic – przyp. O.T.] Unii Europejskiej. Oprócz straży granicznej, mamy też 15 tys. żołnierzy. Nasza granica jest więc dość szczelna. I chronimy Europę przed kolejnym kryzysem migracyjnym⁴⁶.

⁴⁴ M. Kompała, *Irak rozpocznie repatriację swoich obywateli z Białorusi. W Dubaju zakazują podróży do Mińska* [15 XI 2021], <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/uchodzcypolityka-migracyjna-migracje-polska-unia-europejska-zjednoczone-emiraty-arabskie-dubaj-turcja-bialorus-irak/> (1 VIII 2022); *Stosunki UE-Białoruś...*, *op.cit.* (1 VIII 2022); *Wniosek. Decyzja Rady w sprawie tymczasowych środków nadzwyczajnych na rzecz Łotwy, Litwy i Polski*, COM(2021) 752 final, 2021/0401 (CNS), Bruksela, dnia 1.12.2021 r., s. 3; *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący sprawozdania w sprawie migracji i azylu*, COM(2021) 590 final, Bruksela, dnia 29.9.2021 r., s. 12-13.

⁴⁵ *Wniosek...*, s. 2-3.

⁴⁶ *Morawiecki: Chronimy Europę przed nowym kryzysem migracyjnym* [28 XI 2021], <https://www.dw.com/pl/morawiecki-chronimy-europe-przed-nowym-kryzysem-migracyjnym/a-59961308> (1 VIII 2022).

Unia Europejska zastosowała również szereg środków o charakterze humanitarnym. W listopadzie 2021 r. UE przekazała 700 tys. EUR na pomoc humanitarną dla osób potrzebujących, przebywających na granicy białoruskiej. Z nich 200 tys. EUR przekazano Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycu⁴⁷. Ponadto, oprócz 360 mln EUR przewidzianych w ramach Instrumentu Wsparcia Finansowego na rzecz Zarządzania Granicami i Polityki Wizowej dla Litwy, Łotwy oraz Polski na okres 2021-2027, udostępnione zostały dodatkowe środki w wysokości 200 mln EUR na lata 2021-2022. W odróżnieniu od Łotwy i Polski, Litwa w połowie lipca 2021 r. skorzystała również z Unijnego Mechanizmu Ochrony Ludności (będącego dobrowolną pulą zasobów zgłoszonych przez państwa UE do natychmiastowego udostępniania w ramach organizacji lub poza jej granicami⁴⁸), w ramach którego 18 państw UE i Norwegia udzieliły jej wsparcia w postaci namiotów, łóżek, grzejników oraz innych przedmiotów niezbędnych do zaspokojenia potrzeb migrantów, znajdujących się na terytorium Litwy⁴⁹.

Ostatnia grupa działań podjętych przez Brukselę w odpowiedzi na kryzys migracyjny na granicy z Białorusią miała charakter prawny. W dniu 1 XII 2021 r. Komisja Europejska przedstawiła propozycję tymczasowych środków nadzwyczajnych na rzecz Łotwy, Litwy oraz Polski. Stwierdzono, iż będą one obowiązywały przez sześć miesięcy i będą dotyczyły obywateli państw trzecich zatrzymanych lub znalezionych w pobliżu granicy z Białorusią w wyniku nielegalnego przedostania się na terytorium państw UE lub po stawieniu się na przejściach granicznych. Ponadto zaproponowano nadzwyczajną procedurę zarządzania migracją i azylem na granicach zewnętrznych opartą na następujących zasadach: 1) prowadzenie przez państwa członkowskie rejestracji wniosków azylowych oraz zaoferowanie możliwości skutecznego składania takich wniosków wyłącznie w określonych punktach rejestracji znajdujących się w pobliżu granicy, w tym na wyznaczonych do tego celu przejściach granicznych; 2) wydłużenie okresu rejestracji wniosków o azyl do czterech tygodni (zgodnie z obowiązującą procedurą azylową termin ten wynosi 3-6 dni lub 10 dni w sytuacji masowego napływu migrantów); 3) możliwość przeprowadzania przyspieszonej procedury granicznej (czyli rozpatrywania wniosków o azyl i ewentualnych odwołań na granicy) trwającej do szesnastu tygodni; 4) stosowanie uproszczonych i szybszych procedur

⁴⁷ *Stosunki UE-Białoruś...*

⁴⁸ Unijny Mechanizm Ochrony Ludności zapewnia koordynację na szczeblu UE pomocy i wsparcia w przypadku klęski żywiołowej i katastrofy spowodowanej przez człowieka. Został ustanowiony w 2001 r. Obejmuje m.in. europejski korpus medyczny oraz Centrum Koordynacji Reagowania Kryzysowego. Był aktywowany w reakcji na Covid-19. Por. *Unijna ochrona ludności* [29 IV 2022], <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/civil-protection/#mechanism> (2 VIII 2022).

⁴⁹ *Stosunki UE-Białoruś...; Wniosek...*, s. 2; *Komunikat Komisji...*, s. 12.

krajowych w zakresie powrotu osób, których wnioszek o udzielenie azylu został odrzucony. W propozycji podkreślona została również możliwość skorzystania przez Litwę, Łotwę i Polskę ze wsparcia unijnych agencji (EASGiP, Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu – obecnie Agencji UE ds. Azylu, Europlu) i potrzeba współpracy poprzez udostępnianie danych i statystyk za pośrednictwem unijnej sieci ds. reagowania w obszarze migracji i na wypadek kryzysu migracyjnego⁵⁰. Obecnie procedura ustawodawcza obejmująca powyższą propozycję Komisji znajduje się na etapie przygotowania opinii przez Parlament Europejski, która jest wymagana do przyjęcia decyzji przez Radę⁵¹.

Zakończenie

W wyniku zwiększenia napływu migrantów na terytorium Unii Europejskiej w latach 2015–2016 zapoczątkowana została szeroko zakrojona reforma wspólnej polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz azylowej. Kryzys migracyjny ukazał bowiem państwom UE niedoskonałości dotychczasowych ram współpracy w zakresie zarządzania granicami zewnętrznymi, w związku z czym były one bardziej skłonne do osiągnięcia konsensusu w sprawie reformy tego obszaru. Ostatecznie w jej ramach rozszerzono kompetencje Frontexu, przekształcając go w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej, a także rozpoczęto modyfikację procedur azylowych. W tym też procesie możemy dostrzec oddziaływanie mechanizmu *spill-over*. Jednak wzrost napięcia migracyjnego na granicy z Białorusią, do którego doszło latem 2021 r., unaoczniał nowe słabości mechanizmów UE, które negatywnie wpływają na jej politykę imigracyjną i azylową. Po pierwsze, kryzys został spowodowany działaniami reżimu A. Łukaszenki, wykorzystującego nacisk migracyjny do osiągnięcia celów politycznych. Reakcja UE na tę sytuację była dość opóźniona, bowiem dopiero w listopadzie 2021 r. podjęte zostały środki o charakterze sankcyjnym. Należałoby zatem opracować instrumenty odpowiedzi Unii na podobne działania hybrydowe ze strony państw trzecich (np. Turcji), które mogłyby być wdrożone natychmiast oraz uwzględniałyby udział w inicjowaniu kryzysu innych krajów lub podmiotów. Po drugie, kryzys na granicy z Białorusią ujawnił duże znaczenie współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu migrantów. Obecnie trwają prace na rzecz wdrożenia planów działania względem priorytetowych państw pochodzenia i tranzytu m.in.: Afganistanu,

⁵⁰ *Wniosek...*, s. 1-13; *Azyl i powroty: Komisja proponuje tymczasowe środki prawne i praktyczne kroki w obliczu sytuacji nadzwyczajnej na zewnętrznej granicy UE z Białorusią* [1 XII 2021], https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_6447 (3 VIII 2022).

⁵¹ *2021/0401(CNS). Provisional emergency measures for the benefit of Latvia, Lithuania and Poland*, [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0401\(CNS\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0401(CNS)&l=en) (3 VIII 2022).

Bośni i Hercegowiny, Iraku, Tunezji, Nigru, Nigerii⁵². Uregulowania wymaga jednak kwestia zapewnienia ich skutecznej realizacji, która uwzględniałaby możliwość destabilizacji sytuacji wewnętrznej w powyższych krajach. Ponadto podobne plany należałoby opracować w odniesieniu do innych państw pochodzenia migrantów. Po trzecie, długie procedury ustawodawcze Unii Europejskiej uniemożliwiają szybkie przyjęcie odpowiednich aktów prawnych, o czym świadczy chociażby fakt, iż do tej pory procedura dotycząca propozycji legislacyjnej Komisji z 1 XII 2021 r. nie została sfinalizowana. Po czwarte, Polska nie skorzystała ze wsparcia unijnych agencji, decydując się na samodzielne uregulowanie sytuacji na granicy z Białorusią. Związane to było z niechęcią angażowania EASGiP czy Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (obecnie Agencji UE ds. Azylu) oraz obawami dotyczącymi ich ingerencji w krajowe procedury imigracyjne i azylowe, a także narzucania rozwiązań niezgodnych z interesami Polski (w tym wywierania nacisku politycznego w innych obszarach). Z jednej strony świadczy to o braku solidarności państw członkowskich UE w rozwiązywaniu kryzysów na jej granicach zewnętrznych (podobna sytuacja miała miejsce w latach 2015-2016, kiedy to szereg państw członkowskich UE sprzeciwiło się kwotowemu systemowi relokacji migrantów, w tym również Węgry, które postanowiły zażegnać kryzys w oparciu o własne siły⁵³). Natomiast z drugiej strony stwarza to ryzyko naruszenia przez polskie służby zasad i standardów polityki imigracyjnej oraz azylowej UE (w szczególności Straż Graniczna RP jest oskarżana o dokonywanie tzw. push-backów, czyli zawracanie imigrantów do granicy państwowej⁵⁴), a także braku kontroli odpowiedniego postępowania zgodnie z nadzwyczajnymi środkami zaproponowanymi przez Komisję 1 XII 2021 r. (w przypadku ich zatwierdzenia przez Radę).

Na podstawie powyższego można stwierdzić, iż kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej ujawnił problemy i słabości systemu zarządzania przez Unię Europejską napływem migrantów na terytorium państw członkowskich, które w dalszym ciągu wymagają podjęcia odpowiednich działań w celu ich rozwiązania. Obecnie UE nadal nie posiada wystarczających narzędzi, by szybko reagować na działania państw trzecich instrumentalnie wykorzystujących migrantów. Hipoteza badawcza postawiona we wstępie została zatem potwierdzona. Można więc spodziewać się dalszego oddziaływania mechanizmu *spill-over* na rozwój polityki imigracyjnej i azylowej oraz przeniesienia na poziom unijny nowych obszarów współpracy. Jednak, biorąc pod uwagę stanowisko Polski (a także Węgier) wobec

⁵² Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, 7–8 października 2021 [26 X 2021], <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/jha/2021/10/07-08/> (3 VIII 2022).

⁵³ J.J. Węc, *op.cit.*, s. 20–21.

⁵⁴ Sąd potwierdza: wypychanie do granicy sprzeczne z prawem, „Rzeczpospolita”, 16 IX 2022, <https://www.rp.pl/cudzoziemcy/art37070381-sad-potwierdza-wypychanie-do-granicy-sprzeczne-z-prawem> (28 X 2022).

uregulowania kryzysu migracyjnego, może również dojść do sytuacji określonej przez Philippe'a Schmittera jako *encapsulation* (tj. zamknięcie integracji). Ma ona miejsce wówczas, gdy celem państw jest utrzymanie *status quo*, wprowadzając jedynie kosmetyczne modyfikacje⁵⁵. Mogą one bowiem uznać, iż samodzielne reagowanie na tego typu kryzysy jest bardziej skuteczne i zgodne z ich interesami narodowymi, aniżeli przekazywanie kolejnych kompetencji w dziedzinie polityki imigracyjnej i azylowej na rzecz unijnych instytucji ponadnarodowych.

Ponadto zarysowane w artykule zewnętrzne działania Unii Europejskiej podjęte w reakcji na kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej charakteryzują ją jako potęgę cywilną, która opiera się na instrumentach polityczno-dyplomatycznych (w tym wprowadzeniu środków restrykcyjnych wobec reżimu A. Łukaszenki) oraz humanitarnych. Jednakże oceniając ich skuteczność, można stwierdzić, iż mamy do czynienia z nieefektywną potęgą cywilną (określenie wprowadzone przez Anę Juncos w odniesieniu do oceny polityki UE wobec Bośni i Hercegowiny w latach 1991-1995⁵⁶) lub częściowo efektywną potęgą cywilną. Nie doszło bowiem do zmiany polityki prowadzonej przez A. Łukaszenkę. Ponadto na granicy polsko-białoruskiej wciąż mają miejsce przypadki nielegalnego jej przekraczania przez cudzoziemców pochodzących z Iraku, Egiptu, Turcji, Afganistanu, Syrii oraz Sudanu⁵⁷. Udało się wszakże nawiązać kontakt z krajami pochodzenia i tranzytu imigrantów, jak również zapewnić pomoc humanitarną dla osób potrzebujących, przebywających na granicy unijno-białoruskiej, w tym przekazując określone środki Międzynarodowej Federacji Stowarzyszeń Czerwonego Krzyża i Czerwonego Półksiężycy.

Abstract

Olesia Tkachuk

Importance of the migration crisis on the Polish-Belarusian border for the immigration and asylum policy of the European Union

The aim of the article is to analyze the causes and origins of the migration crisis on the Polish-Belarusian border and the actions of the EU aimed at solving it, as well as to determine the significance of the crisis for the EU immigration and asylum policy. The main research hypothesis is the assumption that the migration crisis on the Polish-Belarusian border has shown the problems and weaknesses of

⁵⁵ J. Czapotowicz, *op.cit.*, s. 51-52.

⁵⁶ A. Juncos, *op.cit.*, s. 94-96.

⁵⁷ K. Szwed, *Sytuacja na polsko-białoruskiej granicy* [28 X 2022], <https://www.strazgraniczna.pl/aktualnosci/10852,Sytuacja-na-polsko-bialoruskiej-granicy.html> (29 X 2022).

the EU in the development of immigration and asylum policy, the most important of which is the lack of instruments to quickly respond to the actions of third countries instrumentally using migrants.

Key words: European Union, Poland, Belarus, migration crisis, immigration policy, asylum policy, migrants

References

- 2021/0401(CNS). *Provisional emergency measures for the benefit of Latvia, Lithuania and Poland*, [https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0401\(CNS\)&l=en](https://oeil.secure.europarl.europa.eu/oeil/popups/ficheprocedure.do?reference=2021/0401(CNS)&l=en).
- Azyl i powroty: Komisja proponuje tymczasowe środki prawne i praktyczne kroki w obliczu sytuacji nadzwyczajnej na zewnętrznej granicy UE z Białorusią* [1 XII 2021], https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/pl/ip_21_6447.
- Białkowski, R., Rebelińska, A., Kowalczyk, K. & Małecki, M., *Stan wyjątkowy na granicy z Białorusią. Jest decyzja prezydenta* [2 IX 2021], <https://www.pap.pl/aktualnosci/news%2C939900%2Cstan-wyjatkowy-na-granicy-z-bialorusia-jest-decyzja-prezydenta.html>.
- Białoruski dziennikarz: „Operacja Służa” ma wywołać kryzys w krajach, które wspierają białoruską opozycję*, „Dziennik Gazeta Prawna”, 26 VIII 2021, <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8232090,operacja-sluaza-bialorus-dziennikarz-panstwa-wspierajace-bialoruska-opozycje.html>.
- Białoruś: UE przyjmuje nową serię sankcji w związku z represjami wewnętrznymi* [7 VI 2022], <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2022/06/03/belarus-eu-adopts-new-round-of-restrictive-measures-over-internal-repression/>.
- Bieliaszyn, W., *Litwa murem odgradza się od Białorusi* [12 VII 2021], <https://wyborcza.pl/7,75399,27321320,litwa-murem-odgradza-sie-od-bialorusi.html>.
- Czaputowicz, J., *Teorie integracji europejskiej*, Warszawa 2018.
- Duchêne, F., *Europe's Role in World Peace*, [in:] *Europe Tomorrow: Sixteen Europeans Look Ahead*, ed. R.J. Mayene, London 1972.
- Dz. U. 1991, nr 119, poz. 515: *Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.*
- Dz. U. UE C 2012, nr 326: *Traktat o Funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana).*
- Dz. U. UE L 2009, nr 155: *Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji.*

- Dz. U. UE L 2010, nr 132: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu.*
- Dz. U. UE L 2013, nr 180: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona).*
- Dz. U. UE L 2014, nr 94: *Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2014/36/UE z dnia 26 lutego 2014 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w charakterze pracownika sezonowego.*
- Dz. U. UE L 2016, nr 251: *Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1624 z dnia 14 września 2016 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmieniające rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/399 i uchylające rozporządzenie (WE) nr 863/2007 Parlamentu Europejskiego i Rady, rozporządzenie Rady (WE) nr 2007/2004 i decyzję Rady 2005/267/WE.*
- Fehler, W., *Poprawa bezpieczeństwa UE przez zarządzanie granicami*, [in:] *Polityka Unii Europejskiej w zakresie bezpieczeństwa wewnętrznego. Uwarunkowania, realizacja, wyzwania w drugiej dekadzie XXI wieku*, eds. W. Fehler, K.P. Marczuk, Warszawa 2015.
- Janczys, W., *Stan wyjątkowy na Łotwie i nadzwyczajny na Litwie* [11 VIII 2021], <https://www.dw.com/pl/stan-wyjatkowy-na-lotwie-i-nadzwyczajny-na-litwie/a-58834008>.
- Juncos, A., *The EU's post-Conflict Intervention in Bosnia and Herzegovina: (re)Integrating the Balkans and/or (re)Inventing the EU?*, „Southeast European Politics” 2005, vol. 6, no. 2.
- Kompała, M., *Irak rozpocznie repatriację swoich obywateli z Białorusi. W Dubaju zakazują podróży do Mińska* [15 XI 2021], <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/uchodzcy-polityka-migracyjna-migracje-polska-unia-europejska-zjednoczone-emiraty-arabskie-dubaj-turcja-bialorus-irak/>.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący sprawozdania w sprawie migracji i azylu*, COM(2021) 590 final, Bruksela, dnia 29.9.2021 r.
- Lesiewicz, E., *Strefa Schengen w dobie kryzysu migracyjnego*, „Przegląd Polityczny” 2016, nr 4.
- Litwa wprowadza stan wyjątkowy przy granicy z Białorusią. Nowe przepisy mają obowiązywać miesiąc* [9 XI 2021], <https://www.wprost.pl/polityka/10541407/kryzys-na-granicy-litwa-wprowadza-stan-wyjatkowy.html>.

- Morawiecki: *Chronimy Europę przed nowym kryzysem migracyjnym* [28 XI 2021], <https://www.dw.com/pl/morawiecki-chronimy-europe-przed-nowym-kryzysem-migracyjnym/a-59961308>.
- Podraza, A., *Promocja demokracji a bezpieczeństwo europejskie: skuteczność i dylematy polityki wschodniej Unii Europejskiej w XXI w.*, „Politeja” 2016, vol. 41, nr 2.
- Parzymies, S., *Unia Europejska jako uczestnik stosunków międzynarodowych*, [in:] *Dyplomacja czy siła? Unia Europejska w stosunkach międzynarodowych*, ed. S. Parzymies, Warszawa 2009.
- Posiedzenie Rady Europejskiej (24 i 25 czerwca 2021 r.) – Konkluzje* [25 VI 2021], <https://www.consilium.europa.eu/media/50839/2425-06-21-euco-conclusions-pl.pdf>.
- Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, 7–8 października 2021* [26 X 2021], <https://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/jha/2021/10/07-08/>.
- Reforma polityki azylowej UE* [23 VI 2022], <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/eu-asylum-reform/>.
- Sąd potwierdza: wypychanie do granicy sprzeczne z prawem*, „Rzeczpospolita”, 16 IX 2022, <https://www.rp.pl/cudzoziemcy/art37070381-sad-potwierdza-wypychanie-do-granicy-sprzeczne-z-prawem>.
- Stosunki UE-Białoruś* [29 VI 2022], <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership/belarus/>.
- Szczepańska, E., *Nielegalne przekroczenia granicy z Białorusią w 2021 r.* [12 I 2022], <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/9689,Nielegalne-przekroczenia-granicy-z-Bialorusia-w-2021-r.html>.
- Szefowa MSZ Estonii: *Łukaszenko mówił Merkel, że chce zniesienia sankcji*, „Rzeczpospolita”, 17 XI 2021, <https://www.rp.pl/dyplomacja/art19110871-szefowa-msz-estonii-lukaszenko-mowil-merkel-ze-chce-zniesienia-sankcji>.
- Szwed, K., *Sytuacja na polsko-białoruskiej granicy* [28 X 2022], <https://www.strazgraniczna.pl/pl/aktualnosci/10852,Sytuacja-na-polsko-bialoruskiej-granicy.html>.
- Śliwa, Z. & Olech, A.K., *Wyzwania w kontekście migracji i kryzys na granicy polsko-białoruskiej*, „Wiedza Obronna” 2022, t. 278, nr 1.
- Tendera-Waszczyk, H., *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 3.
- Thebault, R. & Dixon, R., *Why Are So Many Migrants Coming to One of Europe’s Smallest Countries? Blame Belarus*, *Officials Say*, „The Washington Post”, 1 VIII 2021, <https://web.archive.org/web/20210823001314/https://www.washingtonpost.com/world/2021/08/01/lithuania-belarus-migrants/>.
- Tkachuk, O., *Reakcja Unii Europejskiej na sytuację na Białorusi po wyborach prezydenckich w 2020 r.*, [in:] *Skhidna polityka Yevropeiskoho Soiuzu: zdobutky, vyklyky ta perspektyvy*, eds. Y. Turchyn, T. Astramowych-Leik, O. Horbach, Lviv-Olsztyn 2021.

- Tkachuk, O., *Successes and Failures in the Implementation of the Eastern Partnership Objectives in a Changing Security Environment*, [in:] *Eastern Partnership. The Role and Significance in the Process of Transformation of the Countries of Eastern Europe and the South Caucasus*, ed. P. Bajor, Kraków 2021.
- UE zamyka przestrzeń powietrzną i lotniska przed białoruskimi przewoźnikami [4 VI 2021], <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2021/06/04/eu-bans-belarusian-carriers-from-its-airspace-and-airports/>.
- Unijna ochrona ludności [29 IV 2022], <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/civil-protection/#mechanism>.
- Unijna polityka migracyjna [25 III 2022], <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/>.
- Unijne sankcje wobec Białorusi [7 VI 2022], <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/sanctions/restrictive-measures-against-belarus/>.
- Wawrzusiszyn, A., *Kryzys migracyjny na granicy polsko-białoruskiej i jego wpływ na bezpieczeństwo Polski*, „Nowa Polityka Wschodnia” 2022, vol. 33, nr 2.
- Węc, J.J., *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przeгляд Zachodni” 2017, nr 2.
- Wniosek. Decyzja Rady w sprawie tymczasowych środków nadzwyczajnych na rzecz Łotwy, Litwy i Polski, COM(2021) 752 final, 2021/0401 (CNS), Bruksela, dnia 1.12.2021 r.
- Zakończenie budowy fizycznej części zapory na granicy polsko-białoruskiej – wydarzenie z udziałem kierownictwa MSWiA [30 VI 2022], <https://www.gov.pl/web/mswia/zakonczenie-budowy-fizycznej-czesci-zapory-na-granicy-polsko-bialoruskiej--wydarzenie-z-udzialem-kierownictwa-mswia>.

Olesia Tkachuk – dr politologii, asystent w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych Uniwersytetu Jagiellońskiego. ORCID: 0000-0003-1196-7359