

## **Paradygmat bezpieczeństwa w polityce imigracyjnej UE**

### **Wprowadzenie**

W ostatnich latach kwestie migracji stały się w centrum debat politycznych, jak i doniesień medialnych we wszystkich krajach Unii Europejskiej, bez względu na ich dotychczasowe doświadczenia migracyjne. Zarówno w krajach o znaczącym udziale imigrantów w populacji mieszkańców oraz względnie długiej i rozbudowanej historii polityki migracyjnej, jak i w krajach o ich znikomej liczbie i stosunkowo słabo rozwiniętej polityce migracyjnej kwestie związane z zasadami i konsekwencjami przyjmowania imigrantów oraz udzielania im ochrony międzynarodowej zostały wprowadzone do agend głównych instytucji państwowych oraz stały się przedmiotem intensywnych sporów partyjnych. Towarzyszyło temu niezwykle żywe zainteresowanie środków masowego przekazu kwestiami migracji i uchodźstwa, które – zwłaszcza w roku 2015 – każdego dnia prezentowały doniesienia, komentarze i opinie poświęcone bezprecedensowej w swej skali imigracji do UE.

Owo niebywałe wręcz „ożywienie” tematu migracji w europejskiej polityce szybko przybrało formułę sporów i konfliktów między państwami członkowskimi, a także między partiami i ugrupowaniami politycznymi w poszczególnych krajach czy na forum Parlamentu Europejskiego, odwołującymi się do odmiennych światopoglądów i opcji ideowych. Z jednej strony społeczeństwa europejskie stanęły w obliczu dramatu setek tysięcy imigrantów uciekających przed wojną i prześladowaniem z Syrii i innych państw Bliskiego Wschodu, ale także Afrykańczyków szukających w Europie schronienia przed głodem i suszą, bezprawiem i wojnami etnicznymi lub też poszukujących lepszych perspektyw zawodowych i za-

---

\* Dr **Monika Trojanowska-Strzęboszewska** – Instytut Politologii, Uniwersytet Kardynała Stefana Wyszyńskiego w Warszawie, e-mail: [m.strzeboszewska@uksw.edu.pl](mailto:m.strzeboszewska@uksw.edu.pl).

robkowych. Skala tego exodusu, obrazy imigrantów przemierzających nierzadko pieszo kolejne kraje bałkańskie, a wreszcie rozmiar tragedii setek ludzi tonących w Morzu Śródziemnym wyzwały różnorodne, nierzadko skrajnie odmienne reakcje społeczne. Z drugiej strony na poziomie instytucji, gremiów decyzyjnych krajowych i europejskich rozgorzały debaty i spory nad treścią odpowiedzi, jakiej zjednoczona Europa powinna w obliczu tych zjawisk udzielić. Dla instytucji unijnych był to bez wątpienia okres ważnego sprawdzianu zarówno z tego, jakim wartościami i ideałom UE hołduje, jak i z tego, czy posiada wystarczającą siłę i legitymizację do przyjęcia i wdrożenia swojej odpowiedzi.

W latach 2015–2016 sformułowano cały szereg inicjatyw polityczno-dyplomatycznych, rozwiązań o charakterze instytucjonalno-prawnym, propozycji finansowych, które miałyby budować ową wspólną europejską odpowiedź<sup>1</sup>. W poszukiwaniu konsensusu zwoływano kolejne spotkania formalne i nieformalne w gremiach regionalnych i ogólnounijnych, szczyty przywódców europejskich, spotkania z przywódcami krajów sąsiednich, przeprowadzono liczne debaty na forum Rady, Rady Europejskiej i Parlamentu Europejskiego. Pomimo tych działań brak porozumienia najczęściej przeważał nad uzgodnieniami<sup>2</sup>. Strony sporu, które wykrytalizowały się w toku prowadzonych debat, dzielił zarówno odmienny sposób postrzegania i ocena samych zdarzeń migracyjnych, których UE wówczas doświadczała, jak i w konsekwencji propozycje sposobów rozwiązywania spraw uznawanych za „problematiczne”<sup>3</sup>.

Pomimo atmosfery napięć i kontrowersji UE, przymuszona zarówno sytuacją masowej imigracji, jak i oczekiwaniem opinii publicznej, przyjęła swoje stanowisko w maju 2015 r. w postaci Europejskiego programu w zakresie migracji<sup>4</sup>. Dokument ten, będąc politycznym drogowskazem unijnych działań w obszarze migracji, określił unijne priorytety w tej

---

<sup>1</sup> Szerzej na ten temat: S. Carrera, S. Blockmans, D. Gros, E. Guild, *The EU's response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities*, “CEPS Essay”, no. 20/2015.

<sup>2</sup> Por. Z. Czachór, *Wzrost antyimigracyjnego radykalizmu i eurosceptycyzmu jako wyzwanie dla przyszłości Unii Europejskiej*, w: *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2016, s. 228–244.

<sup>3</sup> Analiza przedstawiająca strony wewnątrzunijnych sporów na temat kryzysu migracyjnego, ich stanowiska i argumenty zawarta została m.in. w artykule: M. Trojanowska-Strzęboszewska, *Kryzys uchodźczy a przyszłość systemu Schengen*, w: *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2016, s. 125–147.

<sup>4</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomicznego i Komitetu Regionów: Europejski program w zakresie migracji*, COM(2015) 240 final, Bruksela 13.05.2015.

dziedzinie, zarówno wobec działań wymagających natychmiastowej reakcji, jak i planów długookresowych. W kolejnych miesiącach agenda ta została uszczegółowiona licznymi aktami wykonawczymi oraz rozwinięta w postaci wniosków ustawodawczych, wprowadzających modyfikacje do szeroko rozumianej unijnej polityki wobec migracji.

Przedmiotem rozważań tego artykułu będzie próba ukazania tego, jaki charakter unijnej polityki migracyjnej wyłania się z odpowiedzi udzielonej przez UE na kryzys migracyjny. Kluczowe dla poniższych analiz będzie wskazanie na fundamentalny paradygmat, w którym osadzone zostały przyjęte rozwiązania, oraz sposób widzenia rzeczywistości w obszarze migracji, który wyłania się z owej unijnej reakcji na kryzys migracyjny. Przedstawione analizy obejmą próbę syntetycznego zrekonstruowania tego paradygmatu, co z założenia stanowi pewnego rodzaju generalizację. Istotne jest bowiem ukazanie, która z interpretacji wydarzeń migracyjnych, obecnych w unijnym sporze, stała u podstaw przyjętych rozwiązań. Jakie wartości wpisane są w tę europejską odpowiedź? Jakie sposoby rozwiązywania problemów z niego wynikają? Przedmiotem analiz nie będą szczegółowe charakterystyki i interpretacje poszczególnych elementów unijnej agendy migracyjnej i wynikających z niej modyfikacji unijnego prawodawstwa, ale ukazanie głównych wektorów, zaproponowanych rozwiązań oraz konsekwencji, jakie nadawanie określonych znaczeń pewnym jej elementom niesie dla charakteru unijnej polityki wobec migracji.

W pierwszej części tekstu omówione zostanie charakterystyczne dla unijnej polityki migracyjnej sytuowanie jej w ramach dyskursu o bezpieczeństwie wewnętrznym w UE. Kontekst ten wpływa na ukierunkowanie unijnych działań wobec migracji na kwestie związane bezpośrednio i pośrednio z zapewnianiem bezpieczeństwa, co rzutuje na priorytetyzację jednych spraw kosztem innych, ale także powoduje, że całość zagadnień związanych z migracją w UE nabiera charakteru zagrożenia i ryzyka. Egzemplifikacją tego typu ujęcia stał się postulat bezpiecznych granic, który z pozycji apelu w dyskursie o kryzysie migracyjnym, prowadzonym przez przywódców państw członkowskich i przedstawicieli instytucji unijnych, przeszedł na pozycję kluczowego „rozwiązania”, mieszczącego w sobie różne unijne działania podjęte wobec napływu tysięcy imigrantów do UE w latach 2015–2016. Realizacja tego postulatu scharakteryzowana zostanie w części drugiej artykułu. W części trzeciej zaś analizie poddana zostanie skuteczność unijnych działań realizowanych w ramach postulatu bezpiecznych granic i odnoszących się do problematyki nieregularnej imigracji.

Teoretyczną ramę, w której osadzone są przeprowadzone poniżej analizy, stanowią twierdzenia konstruktywistyczne i poststrukturalistycznych

analiz dyskursu, szeroko obecnie stosowane w badaniach nad integracją europejską<sup>5</sup>. Kluczowe dla tych ujęć jest odejście od przekonania, że Europa ma stabilną tożsamość, na rzecz przekonania, że jest to pewna idea, nieustannie konstruowana i rekonstruowana, będąca „uwikłaną w spory polityczne i tożsamościowe”<sup>6</sup>. Zgodnie z tymi ujęciami debaty polityczne toczone na forum UE wokół migracji, język, jaki stosowany jest do opisu zjawisk migracyjnych, nie są czymś, co ma odzwierciedlać rzeczywistość, ale ją siłą rzeczy konstruują, stając się przez to konstytutywnym wymiarem tej rzeczywistości. To, jaką definicję migracji i imigranta „przeforsują” unijni decydenci, to, jakie przypiszą im cechy, przymioty, a nawet intencje, w oczywisty sposób wywiera wpływ na strategię polityczne przyjmowane w obszarze polityki migracyjnej.

### **Od debat o migracji do debat o bezpieczeństwie**

Zasadniczą tezę niniejszego tekstu jest uznanie, że unijna polityka migracyjna kształtowana jest w ramach dyskursu o europejskim bezpieczeństwie, i że to on dostarcza politycznym narracjom o migracji głównych schematów wyjaśniających i interpretacyjnych. Debata wokół kryzysu uchodźczego czy – szerzej – migracyjnego oraz idące za nią unijne działania z lat 2015–2016 w tym zakresie nie tylko zdecydowanie uwypukliły te kwestie, ale nadały wymiarowi bezpieczeństwa absolutny priorytet w unijnej agendzie migracyjnej.

Poniekąd stanowi to konsekwencję faktu, że właściwie od swoich początków rozwój unijnej polityki migracyjnej był efektem realizacji swobody przekraczania granic w strefie Schengen. Polityka ta została zainicjowana jako jeden z całej gamy środków kompensacyjnych, tzn. rozwiązań służących wzmocnieniu bezpieczeństwa na skutek jego potencjalnego osłabienia wynikającego z likwidacji kontroli na granicach między państwami członkowskimi. Skutkowało to ukierunkowaniem unijnych działań w obszarze migracji na rozwiązania dotyczące regulowania zasad wjazdu i pobytu cudzoziemców w strefie Schengen, które od początku tworzyły różnego rodzaju ograniczenia i zapory w tym zakresie. Jak przekonuje Andrew Geddes, restrykcyjna polityka i nakierowanie unijnych

---

<sup>5</sup> Por. T. Diez, *Europe as a Discursive Battleground: the Study of Discourse and the analysis of European Integration Policy*, „Cooperation and Conflict”, no. 36/2001; *Social Construction of Europe*, red. T. Christiansen, K.E. Jørgensen, A. Wiener, London 2001; G. Delanty, *Odkrywanie Europy: idea, tożsamość, rzeczywistość*, Warszawa–Kraków 1999; W. Walters, J.H. Haahr, *Rządzenie Europą. Dyskurs, zarządzanie i integracja europejska*, Warszawa 2011.

<sup>6</sup> W. Walters, J.H. Haahr, op.cit., s. 17.

instrumentów na granice spowodowało „wypychanie” na bok kwestii inkluzji imigrantów<sup>7</sup>. Oznacza to, że skierowanie uwagi na kwestie bezpieczeństwa w polityce migracyjnej owocowało przez lata rozwojem przede wszystkim tych aspektów tej polityki, które dotyczyły ogólnych zasad, warunków wjazdu i pobytu cudzoziemców w UE i sytuowały się w ramach wybranych szczegółowych polityk, takich jak polityka wizowa, polityka kontroli i ochrony granic (w unijnej nomenklaturze utożsamiana z tworzeniem polityki zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE), polityka zwalczania nielegalnej migracji, polityka powrotów i readmisji oraz polityka zwalczania przestępczości transgranicznej. Właśnie na gruncie tych polityk szczegółowych przyjęto najwięcej wspólnych regulacji prawnych, które wraz ze stopniowo rozbudowywanym wymiarem instytucjonalnym (w postaci wyspecjalizowanych agencji, a obecnie także przez powołanie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej) tworzą wysoki stopień uwspólnotowania tych sektorów polityki migracyjnej<sup>8</sup>.

W unijnych dyskusjach o migracji punkt ciężkości najczęściej właśnie przenoszony jest z debat o migracji, w tym integracji imigrantów, na debaty o bezpieczeństwie<sup>9</sup>. W sytuacji szczególnie kryzysowej lat 2015–2016, gdzie skala problemów migracyjnych okazała się bezprecedensowo duża, a konflikty między państwami członkowskimi na tym tle piętrzyły się, sprawy zapewnienia bezpieczeństwa stanowiły niepodważalny wspólny mianownik. W tym świetle niejako naturalnie kluczowym instrumentem unijnej polityki migracyjnej stały się granice, a celem, na który ukierunkowano ówczesne unijne wysiłki, było zabezpieczenie tych granic przed niepożądanym napływem imigrantów. Postulatem, który w przestrzeni ostrych unijnych sporów i napięć dotyczących zmiany wspólnego systemu azylowego przez ustanowienie mechanizmu relokacji oraz organizację przesiedleń imigrantów z obozów dla uchodźców, zyskał zgodną aprobatę wszystkich stron dyskusji, był właśnie postulat dotyczący zapewnienia bezpieczeństwa na granicach. Wprawdzie dla jednych (kraje przyjmujące najwięcej uchodźców, instytucje ponadnarodowe) był to postulat, któremu towarzyszyć powinna równoczesna rewizja systemu azylowego, tak aby kraje solidarnie ponosiły obciążenia związane z napływem do EU tysiący osób poszukujących azylu, podczas gdy dla innych (kraje Grupy Wyszehradzkiej) postulat ten wyrażał sedno unijnych rozwiązań, którym

---

<sup>7</sup> A. Geddes, *Immigration and European Integration: towards fortress Europe?*, Manchester 2000.

<sup>8</sup> Por. Duszczyk, *Polityka migracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Warszawa 2010/2011.

<sup>9</sup> Por. C. Roos, *The EU and Immigration Policies: Cracks in the Wall of Fortress Europe?*, London–New York 2013.

co najwyżej towarzyszyć mogłyby wzmocnione działania wspierające (rzeczowo i finansowo) uchodźców w ich krajach pochodzenia lub przebywających w obozach zlokalizowanych w krajach trzecich<sup>10</sup>.

Postulat „bezpiecznych granic” stał się zatem istotną i niezwykle potrzebną UE przestrzenią konsensusu w trakcie nasilającego się konfliktu politycznego wokół kryzysu migracyjnego. Ale postulat ten tylko pozornie wydaje się skonkretyzowaną odpowiedzią, w istocie jest bowiem pojemną i plastyczną figurą retoryczną, zmieniającą się w czasie. Wypełnienie treścią tego postulatu związane jest ze sposobem definiowania samego bezpieczeństwa.

O bezpieczeństwie wiemy, że jego zapewnienie i związana z tym ochrona granic jest uprawnieniem każdego państwa. Nie ma jednak uniwersalnej definicji bezpieczeństwa, a znaczenie tego pojęcia zmieniało się w historii i przez wieki wypełniano go różnymi treściami, w zależności od okoliczności przestrzennych, politycznych, społeczno-gospodarczych<sup>11</sup>. Jak pisze Anna Moraczewska, „generalnie, «bezpieczeństwo» odnosi się do ochrony przed szczególnym, konkretnym zagrożeniem, które zagraża określonej wspólnotcie i jest ściśle związane z niebezpieczeństwem”<sup>12</sup>. Niemniej to, co stanowi owe zagrożenie lub też to, co uznaje się za tego typu zagrożenie, nie jest ani uniwersalne, ani stałe. Jak zatem postrzegane i sytuowane jest bezpieczeństwo w unijnej polityce?

Jednym z kluczowych celów działania UE jest zapewnienie jej obywatelom przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (art. 3 TUE). Proces osiągania tego celu stał się od traktatu amsterdamskiego dynamiczną i ważną sferą unijnej aktywności, a równocześnie trudną w realizacji, bo powiązaną z kwestiami silnie „upaństwowionymi”, jak właśnie bezpieczeństwo, obywatelstwo czy tożsamość polityczna. W zapisach traktatowych przyjęto szczególne rozumienie tego, czym owa przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości ma być. Uznano bowiem, że oznacza ona, iż w jej ramach brak jest granic wewnętrznych i obowiązuje swoboda przepływu osób, a równocześnie wprowadzono właściwe środki w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobiegania i zwalczania przestępczości<sup>13</sup>. Innymi słowy, w celu zapewnienie

---

<sup>10</sup> Por. M. Trojanowska-Strzęboszewska, op.cit.

<sup>11</sup> Por. P.D. Williams, *Badanie bezpieczeństwa. Wprowadzenie*, w: *Studia Bezpieczeństwa*, red. P.D. Williams, Kraków 2012, s. 1–14.

<sup>12</sup> A. Moraczewska, *A Secure Border or a Border at Risk?*, w: *Border Conflicts in the Contemporary World*, red. A. Moraczewska, W. Janicki, Lublin 2014, s. 71.

<sup>13</sup> Art. 3 ust. 2. Traktat o Unii Europejskiej, w: *Traktat z Lizbony. Ujednolicone teksty Aktów Podstawowych Unii Europejskiej*, red. R. Bujalski, P. Błędzki, Warszawa 2008, s. 57.

nia obywatelom UE wolności rozumianej jako swoboda przemieszczania się wprowadzono działania ukierunkowane na zapewnienie bezpieczeństwa odnoszące się do: kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji, zapobiegania i zwalczania przestępczości. A zatem kwestie dotyczące zasad przekraczania granic, azylu i imigracji zostały po pierwsze, zinstytucjonalizowane na tym samym obszarze, co kwestie przestępczości międzynarodowej (np. transgranicznej czy terroryzmu), a po drugie, umieszczone w przestrzeni potencjalnych zagrożeń dla bezpieczeństwa wewnętrznego UE. Jak wiele lat temu podkreślał Didier Bigo, takie ujęcie nie jest czymś oczywistym, bo np. poszukiwanie azylu nie wiąże się w żaden naturalny sposób z terroryzmem, a rozpatrywać je można jako kwestię praw człowieka czy międzynarodowego rozwoju<sup>14</sup>. Z kolei imigrację, co warto podkreślić, można zaś (i czyni się to niezwykle często) rozpatrywać w kategoriach ekonomicznych.

Tego typu, traktatowo umocowane, rozumienie różnego rodzaju zagrożeń dla bezpieczeństwa przez lata rozwijano na gruncie unijnych dokumentów politycznych i prawnych. Badacze tej retoryki zwracają uwagę na idący za tym wysoki stopień sekurytyzacji takich zjawisk, jak imigracja, a obecnie także problematyki azylu. Wychodząc z założeń teoretycznych krytycznych badań bezpieczeństwa (*critical security studies*)<sup>15</sup>, rozwijanych w ramach konstruktywistycznego podejścia do bezpieczeństwa<sup>16</sup>, szeroko stosowanego na gruncie stosunków międzynarodowych i politologii, bezpieczeństwo i kwestie z nim związane przestają być bowiem obiektywnymi bytami, a stają się konstruktami społecznymi, „określonym sposobem ujmowania rzeczywistości”<sup>17</sup>. W tym ujęciu unijna polityka wobec migracji jawi się nie tylko jako próba odpowiedzi na realne i obiektywne problemy związane ze wzrostem międzynarodowej przestępczości, w tym zwłaszcza terroryzmu czy rosnącą wśród europejskich społeczeństw niechęcią do przyjmowania imigrantów (co trudno negować), ale także jako efekt skutecznie prowadzonej retorycznej „edukacji”, w ramach której poszczególne kwestie są interpretowane jako zagrożenie i ryzyko dla bezpieczeństwa.

W świetle obecnego w unijnej polityce sposobu definiowania zagrożeń dla bezpieczeństwa i włączania w ich pulę kwestii związanych z imi-

---

<sup>14</sup> D. Bigo, *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*, „Alternatives”, no. 27/2002, s. 63–92.

<sup>15</sup> P. Bilgin, *Teoria krytyczna*, w: *Studia bezpieczeństwa*, red. P.D. Williams, Kraków 2012, s. 88–100.

<sup>16</sup> B. Buzan, O. Waever, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder 1998; M.C. Williams, *Word, Images, Enemies: Securitization and International Policies*, „International Studies Quarterly”, vol. 47, no. 4/2003, s. 511–531.

<sup>17</sup> O. Waever, *European Security Identities*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 34, no. 1/1996, s. 106.

gracją i azylem, postulat bezpiecznych granic także zyskuje szczególną interpretację. Sprzęgnięte jest to z ogólnym procesem, w ramach którego tradycyjne uznawanie bezpiecznych granic za wyraz niepodległości, suwerenności i niezależności, łączonych przede wszystkim z kwestiami militarnymi, rozszerzone zostaje na całą gamę pozamilitarnych zagrożeń. Procesy te związane są ze zmieniającym się po zakończeniu zimnej wojny tonem refleksji o bezpieczeństwie, wskazującym na rosnącą rolę takich jego wymiarów, jak polityczny, ekonomiczny, społeczny i ekologiczny<sup>18</sup>. W ujęciach tych także przemieszczanie się ludzi i przepływ towarów przez granice stanowiąc mogą wyzwanie dla bezpieczeństwa. W związku z tym na rozwój polityk ukierunkowanych na instytucjonalizację przepływu osób i towarów przez granice, co postępuje od czasów I wojny światowej, tak w Europie, jak i innych częściach świata, potrzebę można jak na tworzenie instrumentów ochrony bezpieczeństwa wewnętrznego w zakresie ochrony rodzimych rynków produkcji towarów, rynków pracy, systemów świadczeń społecznych, systemów opieki zdrowotnej, wreszcie integralności kulturowej i społecznej jako elementów bezpieczeństwa kulturowego.

W efekcie tych procesów granice stają się instrumentem w ramach wielu polityk bezpośrednio i pośrednio związanych z obszarem bezpieczeństwa. Bezpieczne granice to już nie tylko granice, które potrafią skutecznie ochronić przed najeźdźcą, wrogą armią w sensie militarnym (wojskowym), to także granice, które eliminują przemyt i inną przestępczość transgraniczną, ale przede wszystkim wzrosła ich rola w zakresie zarządzania migracjami. A ponieważ migracje w europejskim dyskursie i unijnej polityce „stały” się przestrzenią niosącą ryzyko i zagrożenie, naturalnym instrumentem służącym ich zarządzaniu stają się właśnie granice, jako zapory i bariery przed tym, co niepożądane i niebezpieczne.

### **Postulat „bezpiecznych granic” w reakcji na kryzys migracyjny**

W Europie apele o potrzebę zabezpieczenia granic wznoszone są przez różne środowiska polityczne od wielu lat. Określenia typu „bezpieczne granice” czy „bezpieczeństwo granic” traktowane są jako pilne i ważne postulaty, zgłaszane przez przedstawicieli różnych partii i ugrupowań politycznych. Nasilenie tego typu hasła w przestrzeni publicznej obserwujemy od ataków terrorystycznych w USA w 2001 r. Od tego czasu postulat „bezpiecznych granic” stanowi jedno z kluczowych zadań, jakiemu spro-

---

<sup>18</sup> B. Buzan, *People, States and Fear: The Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 1991.



stać mają rządy, a także UE jako całość w obliczu rosnącego przepływu osób przez granice pod wpływem globalizacji, wzrostu możliwości przemieszczania się czy procesów integracyjnych między państwami.

Apogeum tego typu apeli przypadło w 2015 r., kiedy to – jak donosiła agencja Frontex – wzdłuż zewnętrznych granic UE odnotowano ponad 1,8 mln przypadków nieuprawnionego przekroczenia granicy<sup>19</sup>, co stanowiło o milion osób więcej niż odnotowano w poprzednich sześciu latach łącznie (2009–2014). Co ważne, presja migracyjna skumulowała się na dwóch szlakach migracyjnych: wschodnioeuropejskim (oraz jego bałkańskiej kontynuacji) i środkowoeuropejskim. Oznaczało to, że problemowi bezprecedensowej skali ówczesnej imigracji do UE towarzyszyła dodatkowa trudność polegająca na nierównomiernym skoncentrowaniu napływu imigrantów i uchodźców w kilku geograficznie „wąskich gardłach”<sup>20</sup>. Tworzyło to sytuację, w której część państw UE była obciążona tym problemem w sposób szczególny, co rzutowało na forsowane sposoby rozwiązywania tych problemów.

Przedstawiciele instytucji europejskich oraz szefowie państw i rządów krajów leżących w centrum UE domagali się od krajów granicznych, zwłaszcza Włoch i Grecji, przywrócenia porządku na granicach i zapanowania na chaosem masowych i niekontrolowanych przemieszczeń, także wtórnych (tj. odbywających się już pomiędzy państwami członkowskimi). Na forach instytucji UE obwiniano te państwa, że w niewystarczającym stopniu strzegą europejskich granic zewnętrznych, co skutkuje wzrostem nieuregulowanej imigracji w UE. Państwa unijne, będące krajami docelowymi imigracji (m.in. Niemcy, Francja, Wielka Brytania), oraz kraje o wysokim odsetku składanych wniosków azylowych (m.in. Niemcy, Szwecja, Austria), oczekiwały skoncentrowania unijnych wysiłków w ramach UE na rzecz bezzwłocznego uszczelnienia południowych granic zewnętrznych oraz przywrócenia systematycznej rejestracji przybyszów i zaniechania działań, które skutkują przepływami wtórnymi (wewnątrz UE). Grecji za nieprzestrzeganie prawa unijnego w tym zakresie – jak określano tego typu działania władz greckich próbujących radzić sobie z masowym napływem migrantów przez nieuszczelnioną ochronę granicy, co pozwalało na nierejestrowanie części z nich, a tym samym nieponoszenie kosztów ich recepcji – grożono nawet usunięciem ze strefy Schengen<sup>21</sup>. Holenderski premier ostrzegał w tym aspekcie, że – jak uczy historia –

---

<sup>19</sup> Frontex, *Risk Analysis for 2016*, Warsaw 2016, s. 6.

<sup>20</sup> Por. *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, red. P. Sasnal, Warszawa 2015.

<sup>21</sup> I. Taylor, *EU Migration Crises: Greece Threatened with Schengen Area Expulsion*, „The Guardian”, 25.01.2016.

„nawet wielkie imperia upadają, gdy ich granice nie są dobrze strzeżone”, i przekonywał, że uszczelnienie granicy grecko-tureckiej jest absolutnym priorytetem UE w sytuacji kryzysu uchodźczego<sup>22</sup>. A zatem obejmująca przewodnictwo w Radzie Holandia za swój cel uznała opracowanie i szybkie przyjęcie wspólnego unijnego stanowiska w sprawie zabezpieczenia granic zewnętrznych UE, co przełożyło się m.in. na wsparcie inicjatywy Komisji Europejskiej z grudnia 2015 r. w sprawie utworzenia europejskiej straży granicznej<sup>23</sup>.

Co oczywiste, także kraje pierwszej linii, tj. odpowiadające za kontrolę granic zewnętrznych, ukierunkowały swoje oczekiwania wobec wspólnych unijnych działań na poprawę kontroli granicznych. W swoich apelach o bezpieczeństwo granic Włosi i Grecy domagali się przede wszystkim wsparcia finansowego od UE na rzecz wzmocnienia kadrowego i infrastrukturalnego ochrony własnych granic (np. zaopatrzenia w najnowocześniejszy technologicznie sprzęt do kontroli i nadzoru), a także włączenia się UE w organizowane przez włoską marynarkę wojenną bardzo kosztowne akcje poszukiwawczo-ratownicze na Morzu Śródziemnym<sup>24</sup>. Co wyjątkowe, apele Włoch odnoszące się do włączenia instrumentarium unijnej polityki zagranicznej i bezpieczeństwa w działania operacyjne prowadzone na Morzu Śródziemnym spotkały się z poparciem wysokiej przedstawiciel UE ds. tej polityki Federici Mogherini. Mogherini, poruszona tragediami rozgrywającymi się na morzu, oświadczyła już na początku 2015 r., że zamierza włączyć sprawy migracji w agendę Rady ds. Zagranicznych i dodała, że „walka z przemytem i nielegalnym przekraczaniem granic, ratowaniem migrantów na morzu i ochrona osób poszukujących azylu są wspólnymi wyzwaniem”<sup>25</sup>.

O ile większość krajów tzw. starej UE mniej czy bardziej wspierała przygotowywane równolegle przez Komisję Europejską propozycje rewizji systemu azylowego obowiązującego w UE, co miało stanowić integralną część unijnej odpowiedzi na kryzys migracyjny roku 2015, o tyle nowe kraje członkowskie, w tym najmocniej kraje Grupy Wyszehradzkiej, koncentrowały swoją uwagę właśnie na przyjęciu rozwiązań służących uszczelnieniu granic. W tym tonie utrzymane było ich wspólne oświadczenie z września 2015 r., w którym domagano się odłożenia na bok

---

<sup>22</sup> T. Bielecki, *Unia na łasce Erdogana*, „Gazeta Wyborcza”, 27.11.2015.

<sup>23</sup> Por. K. Borońska-Hryniewiecka, *Holenderskie przewodnictwo w UE: między poszukiwaniem jedności a skutecznością polityczną*, „Biuletyn PISM”, nr 3/2016.

<sup>24</sup> H. Brady, *Mare Europaeum? Tackling Mediterranean Migration*, „Brief. European Union Institute for Security Studies”, September 2014.

<sup>25</sup> Cyt. za: S. Blockman, S. Russack, *The Commissioners' Group on External Action – Key Political Facilitators*, „CEPS Special Report”, no. 125/2015.

planów relokacji uchodźców i zwiększenia działań na rzecz wzmocnienia kontroli na granicach oraz poprawy systemu odsyłania imigrantów<sup>26</sup>. W wielu wypowiedziach podkreślano, że na sprawy kryzysu migracyjnego należy patrzeć przez pryzmat skutecznego funkcjonowania strefy Schengen, a konkretnie bezpieczeństwa na jej granicach, nie zaś w perspektywie rozwoju wspólnej polityki migracyjnej i azylowej<sup>27</sup>.

W świetle powyższych postulatów należy analizować reakcję UE na kryzys migracyjny, odnosząc się zarówno do przyjętego w maju 2015 r. wspólnego Europejskiego programu w zakresie migracji, jak i tego, co z owego planu udało się UE rzeczywiście zrealizować<sup>28</sup>. Komisja Europejska, która zaproponowała Europejski program w zakresie migracji, zawarła w nim dwie grupy działań: *ad hoc* – przeznaczonych do niezwłocznej realizacji oraz działań długofalowych – odnoszących się do dalszego rozwoju polityki zarządzania migracjami. Wśród działań *ad hoc*, choć w rzeczywistości były one dość opieszale i na pewno spóźnione, wskazano wówczas: 1) zwiększenie zdolności i środków przeznaczonych na prowadzone przez Frontex wspólne operacje nadzoru i ratownictwa na granicach morskich, tj. „Tryton” (prowadzony przez Włochy) i „Posejdon” (prowadzony przez Grecję), 2) konieczność ukierunkowania działań przeciwko sieciom przemytniczym przez instrumenty wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, 3) przyjęcie mechanizmu relokacji osób ubiegających się o azyl, aby rozłożyć solidarnie koszty związane z przyjmowaniem masowo napływających do UE przybyszów; 4) wdrożenie programu przesiedleń (20 tys. osób) w celu stworzenia legalnych sposobów dotarcia do UE osobom potrzebującym ochrony międzynarodowej, 5) współpracę z krajami trzecimi w celu opanowania migracji w regionach pochodzenia i tranzy-

---

<sup>26</sup> Por. *Joint Communiqué of the Visegrad Group Ministers of Foreign Affairs*, Prague, 11.09.2015, [https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/europa/grupa\\_wyszehradzka/spotkanie\\_szefow\\_dyplomacji\\_panstw\\_grupy\\_wyszehradzkiej\\_niemiec\\_i\\_luksemburga\\_w\\_pradze;jsessionid=ADD28607D1DA4678579A78BEDD3ED78C.cmsap4p.html](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/grupa_wyszehradzka/spotkanie_szefow_dyplomacji_panstw_grupy_wyszehradzkiej_niemiec_i_luksemburga_w_pradze;jsessionid=ADD28607D1DA4678579A78BEDD3ED78C.cmsap4p.html) (dostęp 23.02.2016).

<sup>27</sup> Por. *Orban: Europe must protect its border*, „Daily News Hungary”, 24.04.2015, <http://dailynewshungary.com/orban-europe-must-protect-its-borders/html> (dostęp 12.04.2016). Także polski wiceminister ds. europejskich Konrad Szymański w grudniu 2015 r. zaznaczył, że „polski rząd nie może zrozumieć dlaczego ktoś chce połączyć dwie niepowiązane ze sobą sprawy: przyszłość strefy Schengen i regulacje migracyjne”. A. Denkova, A. Robert, A. Schwartz et al., *Mini-Schengen not an option, for now*, 25.01.2016, <http://www.euractiv.com/section/central-europe/news/mini-schengen-not-an-option-for-now/.html> (dostęp 2.02.2016).

<sup>28</sup> Por. m.in. Komisja Europejska, *Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący stanu realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, COM(2016) 85 final, Bruksela, 10.02.2016.

tu migrantów; 6) wdrożenie tzw. podejścia *hot spot*, czyli uruchomienia wzdłuż granic greckich i włoskich dodatkowych punktów identyfikacji, rejestracji i weryfikacji osób przekraczających granice zewnętrzne, 7) uruchomienie dodatkowych środków finansowych na potrzeby granicznych państw członkowskich.

Z kolei w dłuższej perspektywie UE zaproponowała skoncentrowanie się na „czterech filarach lepszego zarządzania migracją”: 1) ograniczenie zachęt dla nielegalnych imigrantów, w tym walkę z przemytnikami i handlarzami ludźmi, oraz aktywizację działań w zakresie powrotów imigrantów niezgodnie z prawem przebywających na terytorium UE, 2) zarządzanie granicami – ratowanie życia i zabezpieczanie granic zewnętrznych (m.in. wzmocnienie roli i zdolności Frontexu, określenie unijnej normy w zakresie zarządzania granicami, wzmocnienie koordynacji zadań krajowych straży przybrzeżnych, ponowne zgłoszenie inicjatywy tzw. inteligentnych granic, wsparcie państw trzecich do skutecznego zarządzania ich własnymi granicami), 3) zdecydowana wspólna polityka azylowa (w tym podniesienie stopnia spójności wdrożenia prawa azylowego w państwach członkowskich, aby walczyć z nadużyciami systemu azylowego, wzmocnienie przepisów dotyczących bezpiecznego kraju pochodzenia, wzmocnienia działań w kierunku identyfikacji biometrycznej osób ubiegających się o azyl oraz ew. przegląd systemu dublińskiego), 4) nowa polityka wobec migracji legalnej (m.in. zmiany w zakresie niebieskiej karty, utworzenie platformy dialogu z partnerami społecznymi w sprawie migracji ekonomicznych, więcej działań łączących politykę wobec migracji z rozwojem, zmiana priorytetów finansowania polityki integracyjnej)<sup>29</sup>.

Kolejne miesiące pokazały, że powyższe propozycje Komisji, choć opracowane na wniosek Rady Europejskiej i w odpowiedzi na rezolucję Parlamentu Europejskiego, zostały zrealizowane fragmentarycznie. Wśród działań o charakterze *ad hoc* na opór bądź opieszałość poszczególnych państw napotkały kwestie odnoszące się do wdrożenia systemów relokacji i przesiedleń uchodźców. Wysiłki skoncentrowano zaś na kwestiach sprowadzających się w istocie do uszczelnienia granic zewnętrznych. Przy czym nawet w tym zakresie należy odnotować, że rozpoczęte w czerwcu 2016 r. w południowo-środkowej części Morza Śródziemnego operacje wojskowe (podjęte w ramach WBZiB) na rzecz walki z przemytnikami ludzi i handlem ludźmi zostały stosunkowo szybko zaprzestane. Wówczas tłumaczono ten fakt tym, że „szansa ratunku [jaką obecność okrętów i in-

---

<sup>29</sup> Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomicznego i Komitetu Regionów: Europejski program w zakresie migracji*, op.cit., s. 8–20.

nego sprzętu wojskowego stworzyły imigrantom] ułatwia wybór ryzykownej drogi morskiej”<sup>30</sup>.

Ukierunkowanie unijnych działań migracyjnych na kwestie bezpieczeństwa staje się jeszcze wyraźniejsze, gdy spojrzysz na dotychczasową realizację proponowanych przez Komisję działań długofalowych. Na kanwie przedstawionych zapisów Komisja przygotowała kilka wniosków legislacyjnych, których zadaniem miało być przede wszystkim wzmocnienie i uszczelnienie unijnych granic zewnętrznych<sup>31</sup>. Kluczowe w tym względzie były – zrealizowane już w 2016 r. – ustanowienie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej, wraz z przekształceniem agencji Frontex w Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz zmiana zasad przeprowadzania kontroli na granicach zewnętrznych, wprowadzająca systematyczne kontrole obywateli UE przy ich wjeździe i wyjeździe z UE (z wykorzystaniem baz SIS i Interpolu).

Ważnym dopełnieniem dominującej wówczas w UE optyki sekurytyzacji zagadnień migracyjnych były też działania podejmowane przez szereg państw europejskich na własną rękę. One także były realizacją postulatu „bezpiecznych granic”, tyle że praktykowanych na poziomie krajowym, gdy unijne działania oceniono jako niewystarczające i zbyt rozciągnięte w czasie. Najważniejsze w tym zakresie było wznoszenie przez część państw dodatkowych ogrodzeń i umocnień wzdłuż swoich granic. Już w czerwcu 2015 r. Węgrzy jako pierwsi rozpoczęli budowę zasieków z drutu kolczastego wzdłuż granicy z Serbią, czyli na zewnętrznej granicy UE, a gdy uchodźcy przekierowali się na ziemie chorwackie, rozszerzyli program budowy umocnień granicznych także na granicę z Chorwacją i Rumunią – krajami unijnymi niebędącymi w strefie Schengen. W ślady Węgier poszła Słowenia, która wzniosła ogrodzenia na części granicy z Chorwacją. Wznoszeniu tego typu umocnień towarzyszyło wyposażanie służb granicznych w paramilitarny sprzęt typu drony czy lekkie samoloty, wreszcie sięgnięto po siły wojskowe, w celu – jak tłumaczono – zapewnienia bezpieczeństwa na granicach.

Innym wariantem realizacji postulatu „bezpiecznych granic” były działania wprowadzane przez kraje, które były punktem docelowym wędrowców ówczesnych imigrantów i uchodźców. Kluczowe w tym względzie było przywrócenie – zgodne z prawem UE, o ile jest to środek ostateczny i stosowany w obliczu zagrożeń dla funkcjonowania strefy Schengen przez ściśle określony czas – kontroli na granicach wewnętrznych, dotyczyło to granic: niemieckich, austriackich, słoweńskich, szwedzkich, norweskich

---

<sup>30</sup> P. Kingsley, *Nowa Odyseja. Opowieść o kryzysie uchodźczym w Europie*, Warszawa 2017, s. 15.

<sup>31</sup> Por. M. Trojanowska-Strzęboszewska, op.cit.

i belgijskich<sup>32</sup>. W maju 2016 r. pięć państw najmocniej dotkniętych problemem masowego napływu migrantów (Austria, Niemcy, Dania, Szwecja, Norwegia) przedłużyło na 6 miesięcy przywrócone proporcjonalne tymczasowe kontrole graniczne jako odpowiedź na „poważne zagrożenia oraz w celu ochrony porządku publicznego i bezpieczeństwa publicznego w związku z wtórnym przepływem nieuregulowanych migrantów”<sup>33</sup>. Ponownie kontrole te przedłużono każdorazowo o kolejne 3 miesiące w listopadzie 2016 r. oraz w styczniu 2017 r. A zatem ten, określany mianem tymczasowego, środek przywracający kontrolę na granicach wewnętrznych utrzymywany jest już od dwóch lat. Ponadto państwa, takie jak Austria i Niemcy, w okresie największego napływu migrantów w 2015 r. ustanowiłyienne limity (kwoty) przyjmowania wniosków o uchodźstwo.

Reasumując, w reakcji na kryzys migracyjny, którego istotnym wymiarem był kryzys uchodźczy, zarówno na poziomie unijnym, jak i krajowym, sięgnięto po postulat „bezpiecznych granic”. Bezpieczeństwo granic odnoszono w nich przede wszystkim do troski o bezpieczeństwo społeczeństw przyjmujących, pomijając w praktyce kwestie bezpieczeństwa osób, które te granice przekraczali. Bezpieczne granice rozumiano jako granice szczelne, a nawet nieprzepuszczalne, takie, które powstrzymają lub przynajmniej znacznie ograniczą napływ zagrożeń i ryzyka dla społeczeństw europejskich, za które uznani zostali niepożądani imigranci. Uszczelnienie granic zyskało zatem dwie kluczowe interpretacje. Po pierwsze, było realizowane jako wzmożenie kontroli na granicach zewnętrznych przez rozwój instytucji, funduszy i konkretnych instrumentów (w tym militarnych) służących ograniczeniu napływu imigrantów do UE, a nawet przez ich symboliczne „zamknięcie”, w postaci wznoszenia fizycznych umocnień granicznych, jak płoty i ogrodzenia z drutu kolczastego. Po drugie, uszczelnienie granic oznaczało też „przywrócenie granic”, odnoszące się do tymczasowego przywrócenia kontroli osobowych na wybranych granicach wewnętrznych i ustanawiania dodatkowych limitów ograniczających np. prawo do składania wniosków o objęcie ochroną międzynarodową.

We wszystkich wskazanych działaniach granice stały się ważnymi elementami systemu zabezpieczeń przed masową i nieudokumentowaną imigracją, bez względu na fakt, że do grupy tej zaliczano też osoby poszukujące azylu. Funkcję granic sprowadzono do tworzenia szczelnej zapory, chroniącej daną społeczność, wspólnotę, organizm polityczny przed tym,

---

<sup>32</sup> Ósme sprawozdanie półroczne z funkcjonowania strefy Schengen (1 maja–10 grudnia 2015 r.), COM(2015) 675 final, Bruksela, 24.02.2016.

<sup>33</sup> Schengen: Rada zleca przedłużenie kontroli na granicach wewnętrznych, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/02/07-prolongation-border-controls/> (dostęp 2.05.2017).

co z zewnątrz zagraża jego istnieniu, przetrwaniu, stabilnej egzystencji itp., a za taką uznano przede wszystkim nieregularną imigrację do UE.

## Podsumowanie

Celem artykułu było ukazanie tego, jaki charakter unijnej polityki imigracyjnej wyłania się z podjętych przez UE działań wobec kryzysu migracyjnego, związanego z napływem do państw członkowskich bezprecedensowo wysokiej liczby imigrantów ekonomicznych i osób poszukujących azylu w ostatnich latach. Wskazano, że czynnikiem regulującym unijną politykę imigracyjną stało się bezpieczeństwo, pod wpływem którego prowadzono (i rozwijano) tę politykę, a samo rozumienie bezpieczeństwa i to, jakie przypisano mu znaczenie, w fundamentalnym stopniu wpłynęło na kształt i charakter przyjmowanych rozwiązań w zakresie tej polityki. W warunkach kryzysu związanego z napływem do UE dużej liczby imigrantów, w tym potencjalnych uchodźców, egzemplifikacją przyjęcia paradygmatu bezpieczeństwa w unijnej polityce imigracyjnej była realizacja postulatu „bezpiecznych granic”, rozumianego jako osiąganie jak najwyższego stopnia ich szczelności i nieprzepuszczalności.

W efekcie reakcja UE na kryzys imigracyjny pokazała fragmentaryczne, redukcjonistyczne i w dłuższej perspektywie niewystarczające podejście do zagadnień migracyjnych. Po pierwsze, oznacza ono, że priorytetem unijnej aktywności wobec migracji są kwestie związane z zasadami i regulacjami wjazdu oraz pobytu imigrantów w UE. Przy czym problematyka ta sama w sobie jest także zredukowana i odnosi się przede wszystkim do działań ukierunkowanych na ograniczanie napływu nieuregulowanej imigracji do UE, przez rozwój instrumentów prawnych, instytucjonalnych i finansowych w ramach zintegrowanego zarządzania granicami zewnętrznymi UE oraz polityki powrotów, wydaleń i readmisji. Jednak samo definiowanie tego, co nieuregulowaną imigracją jest, a co nią nie jest, zostało nie tylko zrelatywizowane, ale także upolitycznione. W efekcie z obszaru unijnego zainteresowania wypychane są kwestie dotyczące migracji legalnych, w tym ew. wyzwań, które w tym zakresie od wielu lat się ujawniają.

Po drugie, ma to swoje konsekwencje w postaci marginalizowania spraw z innych obszarów polityki imigracyjnej, w tym zwłaszcza kwestii odnoszących się do polityki integracji imigrantów. Zagadnienia te, choć istotne także, a może przede wszystkim, dla kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego i porządku publicznego w państwach członkowskich (m.in. w związku z procesami radykalizacji postaw oraz wzrostu zagrożeń terrorystycznych), nie stały się przedmiotem unijnych debat ani obszarem,

wobec którego tworzono by efektywne strategie i instrumenty w wymiarze wspólnotowym.

Po trzecie, podporządkowanie unijnej polityki imigracyjnej paradygmatowi bezpieczeństwa skutkuje sekurytyzacją polityki azylowej i niejako „zawieszeniem” humanitarnego wymiaru tej polityki. Mając na uwadze fakt, że polityka kontroli granic i polityka azylowa są w istocie nierozłączne, skoncentrowanie unijnych działań na realizacji restrykcyjnej polityki wjazdu skutkuje deficytami w zakresie wywiązywania się przez UE z zobowiązań prawno-międzynarodowych i moralnych w zakresie polityki wobec uchodźców. Z procesami tymi związane było też widoczne w wielu debatach unijnych i krajowych zacieranie dystynkcji między osobami poszukującymi azylu a nieregularnymi imigrantami ekonomicznymi, co w praktyce przekładało się na postulaty polityczne, aby osobom tym odmawiać wjazdu na terytorium UE. Stopniowo w retoryce publicznej kategoria „uchodźcy”, podobnie jak wcześniej imigranci ekonomiczni, poddana została procesom sekurytyzacji, a sam uchodźca z osoby poszukującej schronienia i ochrony międzynarodowej, uciekający przed wojną i bezprawiem zagrażającym jego życiu, stał się tym, kto owo zagrożenie ze sobą niesie i sam zagraża bezpieczeństwu i porządkowi publicznemu w państwach członkowskich UE.

Po czwarte, redukcja unijnych działań wobec imigracji do walki z nieregularną imigracją za pomocą umacniania kontroli granicznych czy przez tworzenie dodatkowych barier w migrowaniu prowadzi w istocie do wdrażania wysoce nieskutecznej polityki. Dzieje się tak przede wszystkim dlatego, że bazuje na płóнным oczekiwaniu, iż granice staną się skutecznymi barierami dla przepływu ludności. Podejście polegające na utożsamianiu bezpiecznych granic z ich szczelnością neguje bowiem fakty i prawidłowości, o których od lat rozpisują się naukowcy. Nie ma łatwego sposobu zablokowania tras migrantów, można je jednak lepiej zorganizować<sup>34</sup>. Co więcej, trudno będzie powstrzymać zdesperowanych

---

<sup>34</sup> Działania ograniczające napływ imigrantów jednym szlakiem migracyjnym powodują zwiększenie napływu innymi drogami, dobrze pokazują to zmieniające się w latach 2014–2016 szlaki, którymi docierali do Europy uchodźcy z Syrii: najpierw w 2014 r. Syryjczycy uciekali przez Jordanię do Egiptu i przede wszystkim Libii, skąd odpływali do Europy tzw. szlakiem śródziemnomorskim. W 2015 r. uległo to zmianie, gdy wybuchła wojna w Libii, a Egipt – pod naciskiem UE – wprowadził surowsze wymagania wizowe. Wówczas Syryjczycy zaczęli masowo uciekać do Turcji i stamtąd przez Morze Egejskie do Grecji i dalej szlakiem bałkańskim do centralnej Europy. Ten szlak wschodnioeuropejski zablokowała umowa UE z Turcją, zawarta 16 marca 2016 r. Uchodźcy bynajmniej nie zniknęli – już po miesiącu odnotowano wzrost odsetka Syryjczyków próbujących się dostać do UE szlakiem śródziemnomorskim.



ludzi, którzy bez względu na to, czy są, czy nie są w UE mile widziani, będą napływać, bo – ujmując sprawy skrótowo – tzw. czynniki wypychające są w ich przypadku wyjątkowo silne. Wreszcie takie ujęcie neguje fakt, że immanentną cechą granic jest ich porowatość<sup>35</sup>. Ta z kolei powoduje, że zapewnienie „bezpiecznych granic” jest szczególnym wyzwaniem dla polityk bezpieczeństwa. Lecz konieczne jest w tym względzie uznanie, że „bezpieczeństwo nie jest jednak wartością równą wolności i nie może być traktowane jako cel sam w sobie”<sup>36</sup>. Bezpieczeństwo jest środkiem w kierunku większej wolności i ochrony praw podstawowych.

### Bibliografia

- Bielecki T., *Unia na łasce Erdogana*, „Gazeta Wyborcza”, 27.11.2015.
- Bigo D., *Security and Immigration: Toward a Critique of the Governmentality of Unease*, „Alternatives”, no. 27/2002.
- Bilgin P., *Teoria krytyczna*, w: *Studia bezpieczeństwa*, red. P.D. Williams, Kraków 2012.
- Blockman S., Russack S., *The Commissioners’ Group on External Action – Key Political Facilitators*, „CEPS Special Report”, no. 125/2015.
- Borońska-Hryniewiecka K., *Holenderskie przewodnictwo w UE: między poszukiwaniem jedności a skutecznością polityczną*, „Biuletyn PISM”, nr 3/2016.
- Brady H., *Mare Europaeum? Tackling Mediterranean migration*, „Brief. European Union Institute for Security Studies”, September 2014.
- Brunet-Jailly E., *Borderlands: Comparing Border security in North America and Europe*, Ottawa 2007.
- Buzan B., O. Waever, J. de Wilde, *Security: A New Framework for Analysis*, Boulder 1998.
- Buzan B., *People, States and Fear: The Agenda for International Security Studies in the Post-Cold War Era*, London 1991.
- Carrera S., Blockmans S., Gros D., Guild E., *The EU’s response to the Refugee Crisis: Taking Stock and Setting Policy Priorities*, „CEPS Essay”, no. 20/2015.
- Czachór Z., *Wzrost antyimigracyjnego radykalizmu i eurosceptycyzmu jako wyzwanie dla przyszłości Unii Europejskiej*, w: *Uchodźcy w Europie. Uwaga*

---

<sup>35</sup> E. Brunet-Jailly, *Borderlands: Comparing Border security in North America and Europe*, Ottawa 2007, s. 2.

<sup>36</sup> J. Jeandesboz, *Reinforcing the surveillance of the EU Borders. The Future Development of Frontex and Eurosur*, „Challenge Liberty & Security. Research Paper”, no. 11/2008, s. 17.

- runkowania, istota, następstwa, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2016.
- Delanty G., *Odkrywanie Europy: idea, tożsamość, rzeczywistość*, Warszawa–Kraków 1999.
- Denkova A., Robert A., Schwartz A. et al., *Mini-Schengen not an option, for now*, 25.01.2016, <http://www.euractiv.com/section/central-europe/news/mini-schengen-not-an-option-for-now/.html> (dostęp 2.02.2016).
- Diez T., *Europe as a Discursive Battleground: the study of Discourse and the analysis of European Integration Policy*, „Cooperation and Conflict” no. 36/2001.
- Duszczak M., *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja I terażniejszość*, Warszawa 2010/2011.
- Frontex, *Risk Analysis for 2016*, Warsaw 2016.
- Geddes A., *Immigration and European Integration: towards fortress Europe?*, Manchester 2000.
- Jeandesboz J., *Reinforcing the surveillance of the EU Borders. The Future Development of Frontex and Eurosur*, “Challenge Liberty & Security. Research Paper”, no. 11/2008.
- Joint Communiqué of the Visegrad Group Ministers of Foreign Affairs*, Prague, 11.09.2015, [https://www.msz.gov.pl/pl/polityka\\_zagraniczna/europa/grupa\\_wyszehradzka/spotkanie\\_szefow\\_dyplomacji\\_panstw\\_grupy\\_wyszehradzkiej\\_niemiec\\_i\\_luksemburga\\_w\\_pradze;jsessionid=ADD28607D1DA4678579A78BEDD3ED78C.cmsap4p.html](https://www.msz.gov.pl/pl/polityka_zagraniczna/europa/grupa_wyszehradzka/spotkanie_szefow_dyplomacji_panstw_grupy_wyszehradzkiej_niemiec_i_luksemburga_w_pradze;jsessionid=ADD28607D1DA4678579A78BEDD3ED78C.cmsap4p.html) (dostęp 23.02.2016).
- Kingsley P., *Nowa Odyseja. Opowieść o kryzysie uchodźczym w Europie*, Warszawa 2017.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomicznego i Komitetu Regionów: Europejski program w zakresie migracji*, COM(2015) 240 final, Bruksela, 13.05.2015.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady dotyczący stanu realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, COM(2016) 85 final, Bruksela, 10.02.2016.
- Moraczewska A., *A secure border or a Border at Risk?*, w: *Border Conflicts in the Contemporary World*, red. A. Moraczewska, W. Janicki, Lublin 2014.
- Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, red. P. Sasnal, Warszawa 2015.
- Orban: *Europe must protect its border*, „Daily News Hungary”, 24.04.2015, <http://dailynewshungary.com/orban-europe-must-protect-its-borders/html> (dostęp 12.04.2016).

- Ósme sprawozdanie półroczne z funkcjonowania strefy Schengen (1 maja–10 grudnia 2015 r.)*, COM(2015) 675 final, Bruksela, 24.02.2016.
- Roos C., *The EU and Immigration Policies: Cracks in the Wall of Fortress Europe?*, London–New York 2013.
- Schengen: Rada zleca przedłużenie kontroli na granicach wewnętrznych*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2017/02/07-prolongation-border-controls/> (dostęp 2.05.2017).
- Social Construction of Europe*, red. T. Christiansen, K.E. Jørgensen, A. Wiener, London 2001.
- Taylor I., *EU migration crises: Greece threatened with Schengen area expulsion*, „The Guardian”, 25.01.2016.
- Traktat o Unii Europejskiej, w: *Traktat z Lizbony. Ujednolicone teksty Aktów Podstawowych Unii Europejskiej*, red. R. Bujalski, P. Błędzki, Warszawa 2008.
- Trojanowska-Strzęboszewska M., *Kryzys uchodźczy a przyszłość systemu Schengen*, w: *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2016.
- Waever O., *European Security Identities*, „Journal of Common Market Studies”, vol. 34, no. 1/1996.
- Walters W., Haahr J.H., *Rządzenie Europą. Dyskurs, urządzanie i integracja europejska*, Warszawa 2011.
- Williams M.C., *Word, Images, Enemies: Securitization and International Policies*, „International Studies Quarterly”, vol. 47, no. 4/2003.
- Williams P.D., *Badanie bezpieczeństwa. Wprowadzenie*, w: *Studia Bezpieczeństwa*, red. P.D. Williams, Kraków 2012.

**Słowa kluczowe:** granica, bezpieczeństwo, migracje, sekurytyzacja, imigranci

**Key words:** Border, Security, Migration, Securitization, Immigrants

## **‘Security’ Paradigm in the EU’s Immigration Policy**

### **Abstract**

The aim of the article is the reconstruction of a nature of EU’s immigration policy that emerges from EU’s activities and reaction on migration crisis, understood as an effect of the unprecedented inflow of economic migrants and asylum seekers in 2015–2016. The analysis is focused on presenting the impact of the concept of security on the nature

and scope of legislative and political measures adopted by the EU in the scope of migration policy. The article underlines that security is a factor which fundamentally determines the EU's migration policy. The EU's intervention to the migration crisis, giving priority to security-driven concern, was focused to meet a 'secure border' demand, understood as a process of increase the level of their closeness (as a opposition to openness) and impermeability. In the effect, the EU's response to the migration crisis was highly narrow, fragmentary and insufficient.