

**Justyna Godlewska**

Uniwersytet Warszawski

---

## **POLITYKA IMIGRACYJNA UNII EUROPEJSKIEJ JAKO ODPOWIEDŹ NA WYZWANIA DLA BEZPIECZEŃSTWA WEWNĘTRZNEGO**

---

**Streszczenie:** Celem artykułu jest próba naszkicowania powiązań pomiędzy wspólnotową polityką imigracyjną a bezpieczeństwem wewnętrznym Unii Europejskiej. W szczególności podjęto w nim takie wątki jak: obecny stopień rozwoju wspólnej polityki imigracyjnej UE; problematyka migracyjna w strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE; instrumenty wspólnotowej polityki imigracyjnej w służbie polityki bezpieczeństwa UE; włączenie zagadnień migracyjnych do polityki zagranicznej UE. Główną tezę, do której odnosi się autorka, jest twierdzenie o wzrastającym stopniu uzewnętrznienia (*externalization*) wspólnotowej polityki imigracyjnej. Oznacza to wzrost znaczenia instrumentów nakierowanych na zapewnianie bezpieczeństwa migracyjnego poprzez eksternalizację ryzyka związanego z imigracją oraz włączenie problematyki imigracyjnej do obszarów współpracy z państwami trzecimi.

**Słowa kluczowe:** imigracje, bezpieczeństwo wewnętrzne, współpraca, eksternalizacja ryzyka.

### **1. Wstęp**

Celem prezentowanego artykułu jest próba naszkicowania powiązań pomiędzy wspólnotową polityką imigracyjną a bezpieczeństwem wewnętrznym (polityką bezpieczeństwa) Unii Europejskiej. W szczególności zostaną w nim podjęte następujące wątki:

- obecny stopień rozwoju wspólnej polityki imigracyjnej UE;
- problematyka migracyjna w strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE;
- instrumenty wspólnotowej polityki imigracyjnej nakierowane na zapewnianie bezpieczeństwa migracyjnego;
- włączenie zagadnień migracyjnych do polityki zewnętrznej UE.

Podstawową tezę, do której odnosi się poniższy tekst, jest twierdzenie o wzrastającym stopniu uzewnętrznienia (*externalization*) wspólnotowej polityki imigracyjnej<sup>1</sup>. W kontekście podejmowanego tematu oznaczałoby to wzrost znaczenia

---

<sup>1</sup> Teza ta była rozpatrywana m.in. w artykule O. Doukouré i H. Oger, *The EC External Migration Policy: The Case of the MENA Countries*, European University Institute, RSCAS 2007, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/7991/CARIM-RR\\_2007\\_06.pdf](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/7991/CARIM-RR_2007_06.pdf) (dostęp: 11.02.2011). W ujęciu autorek

instrumentów wspólnotowej polityki imigracyjnej nakierowanych na zapewnianie bezpieczeństwa migracyjnego poprzez eksternalizację ryzyka związanego z imigracją oraz włączenie problematyki imigracyjnej do obszarów współpracy z państwami trzecimi w celu rozłożenia odpowiedzialności za przeciwdziałanie nielegalnej imigracji na terytorium Unii.

## 2. Polityka imigracyjna Unii Europejskiej

Wspólna polityka imigracyjna Unii Europejskiej<sup>2</sup> to stosunkowo nowy obszar badawczy, sam przedmiot badania bowiem rozwija się od niedawna. Jako osobny obszar polityki wspólnotowej, problematyka imigracyjna wyłoniła się w 1999 r., po wejściu w życie traktatu z Amsterdamu. We wcześniejszym okresie wspólne regulacje i działania państw członkowskich UE w obrębie polityki migracyjnej opierały się przede wszystkim na współpracy międzypaństwowej, której rdzeń stanowił Układ z Schengen<sup>3</sup>. Początkowo wspólna polityka imigracyjna rozwijała się jako niezbędne uzupełnienie dla urzeczywistnienia zasady swobodnego przepływu osób, jednakże obecnie możemy już mówić o jej usamodzielnieniu się<sup>4</sup>. Warto w tym miejscu uściślić, że kiedy odwołujemy się do wspólnotowej polityki imigracyjnej<sup>5</sup>, oznacza to

---

eksternalizacja w odniesieniu do polityki imigracyjnej oznacza „eksport europejskich polityk wewnętrznych (imigracyjnych) do krajów sąsiednich, w szczególności tych geograficznie najbliższych, w celu zmniejszenia obciążeń związanych z niechcianą imigracją” (tamże, s. 3). Na temat powiązań pomiędzy wspólnotową polityką imigracyjną a polityką zewnętrzną Unii Europejskiej zob. P. Bosch, E. Haddad, *Migration and asylum: an integral part of the EU's external policies 2007*, [http://www.natolin.edu.pl/pdf/FN/FN\\_3\\_2007\\_bosh\\_haddad.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/FN/FN_3_2007_bosh_haddad.pdf) (dostęp: 22.02.2011).

<sup>2</sup> We wspólnej polityce imigracyjnej nie bierze udziału Dania, natomiast Wielka Brytania i Irlandia każdorazowo decydują o przyjęciu bądź nie poszczególnych instrumentów w tym obszarze; na temat stanowiska Wielkiej Brytanii i Irlandii zob. szerzej: M. Martela, *Problematyka stosowania przez Wielką Brytanię i Irlandię postanowień Tytułu IV TWE*, Materiały Robocze nr 1(11), Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2007.

<sup>3</sup> Szerzej na temat genezy i rozwoju integracji europejskiej w obszarze imigracji zob. np.: I. Wróbel, *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008, s. 21-55.

<sup>4</sup> Znacząca jest tu sama zmiana nazewnictwa w traktatach. W Traktacie ustanawiającym Wspólnotę Europejską, po przyjęciu Traktatu Amsterdamskiego (DzU UE z 29.12.2006) problematyka imigracyjna regulowana była Tytułem IV *Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób*; z kolei po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego w Traktacie o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (DzU UE z 30.03.2010) mamy Tytuł V Rozdział 2 *Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji*. Ponadto, w traktacie tym mowa jest bezpośrednio, że „Unia rozwija wspólną politykę imigracyjną mającą na celu 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 wzmocnienie ich zwalczanie” (art. 79 ust. 1); wskazuje się także na cel, jakim jest rozwijanie wspólnej polityki azylowej (art. 78 ust. 1).

<sup>5</sup> W tekście przyjęto, że polityka imigracyjna to „wszelkie działania państwa podejmowane zarówno na poziomie centralnym, jak i lokalnym, nakierowane na regulację cudzoziemskich ruchów imigracyjnych i kształtowanie warunków pobytu (osiedlenia) cudzoziemców w państwie przyjmują-

politykę nakierowaną na regulowanie (kontrolę) napływu i praw obywateli państw trzecich<sup>6</sup> przebywających na terytorium państw UE – wspólna polityka imigracyjna nie dotyczy więc obywateli Unii.

W niniejszym tekście politykę imigracyjną rozumie się szeroko, włączając w jej obręb takie polityki szczegółowe jak: polityka ochrony granic, polityka wizowa, polityka wobec legalnej imigracji zarobkowej, polityka wobec nielegalnej imigracji (w obszarze wjazdu, pobytu i zatrudnienia), polityka integracji imigrantów (w tym polityka naturalizacji), a także polityka azylowa (uchodźcza)<sup>7</sup>. Poszczególne obszary wspólnotowej polityki imigracyjnej od początku rozwijają się asymetrycznie, co skutkuje pewną dwoistością – w politykach imigracyjnych państw członkowskich mamy do czynienia z dwoma nurtami: wspólnotowym i partykularnym. W ramach tego pierwszego możemy mówić o dość wysokim (aczkolwiek zróżnicowanym) stopniu uwspólnotowienia: polityki ochrony granic, polityki wizowej, polityki azylowej, a także polityki walki z nielegalną imigracją. Z kolei w nurcie partykularnym pozostaje polityka wobec legalnej imigracji zarobkowej i polityka integracji imigrantów<sup>8</sup>, co oznacza, że w tych obszarach nadal mamy do czynienia z politykami krajowymi, kształtowanymi przez poszczególne państwa członkowskie.

Można z tego wnioskować, że dotychczas na poziomie wspólnotowym były rozwijane przede wszystkim te obszary polityki imigracyjnej, które w największym stopniu związane są z zapewnieniem bezpieczeństwa wewnętrznego. Dla części badaczy stało się to podstawą do formułowania twierdzeń o przyszłym rozwoju wspólnotowej polityki imigracyjnej ograniczającej się „do wspólnej walki z nielegalną imigracją i przemytem ludzi”, gdzie „rządy państw narodowych jeszcze przez długi czas będą miały swobodę i wolną rękę w kreowaniu własnej polityki migracyjnej, która zmierzać będzie w stronę coraz większej restrykcyjności bądź to w imię ochrony rynków

---

cym, przy założeniu, że podstawowym instrumentem tej polityki są ustanowienia prawne i instytucjonalne” (zob. J. Godlewska, „Polityka imigracyjna państw Unii Europejskiej w ujęciu porównawczym”, Warszawa 2008, niepublikowana rozprawa doktorska) i zastosowano tę definicję *per analogiam* do wspólnej polityki imigracyjnej UE, zdając sobie jednocześnie sprawę z niemożności bezpośredniego przekładania polityki tworzonej przez państwo na politykę organizacji międzynarodowej, nawet wtedy, jeśli ma ona rys ponadnarodowy.

<sup>6</sup> Państw nienależących do Unii Europejskiej.

<sup>7</sup> Należy jednak pamiętać o szczególnym statusie polityki azylowej/uchodźczej. Wynika on zarówno z faktu, że imigrację, którą reguluje ta polityka publiczna, uznaje się za niedobrowolną, jak też z powodu przyjętych zobowiązań międzynarodowych (Konwencja Genewska dotycząca statusu uchodźców), jakie legły u jej podstaw i nadal wywierają na nią duży wpływ.

<sup>8</sup> Zgodnie z obecnym stanem prawnym, nie ma podstaw traktatowych do tworzenia wspólnotowej polityki integracji imigrantów rozumianej jako harmonizacja przepisów (zob. art. 79 ust. 4 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej). Niemniej należy pamiętać o tych aktach prawa wspólnotowego, które możemy zaliczyć do regulujących obszar integracji imigrantów, przede wszystkim o dyrektywie Rady 200386/WE z dnia 22 września 2003 r. w sprawie prawa do łączenia rodzin, oraz dyrektywie Rady 2003/109/WE z dnia 25 listopada 2003 r. dotyczącej statusu obywateli państw trzecich będących rezydentami długoterminowymi.

pracy, bądź kultury dominującej”<sup>9</sup>. Wydaje się, że dziś takie stwierdzenie jest coraz mniej uprawnione. Dla pełnego obrazu warto zwrócić uwagę na fakt, że w ostatnich latach nadano wysoką rangę współpracy w obszarze integracji imigrantów<sup>10</sup>, a także przyjęto pierwsze, prawnie obowiązujące środki wspólnotowe w dziedzinie polityki wobec legalnej imigracji zarobkowej<sup>11</sup>. Może to oznaczać, że wspólna polityka imigracyjna UE zmierza w kierunku kompleksowego ujęcia wszystkich istotnych zagadnień znajdujących się w zakresie każdej państwowej polityki migracyjnej. Jak szybko to nastąpi oraz jaki będzie ostateczny kształt i zawartość tej polityki wspólnotowej, zależy w największym stopniu od woli państw tworzących Unię.

### 3. Migracje międzynarodowe a bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej

Bezpieczeństwo wewnętrzne państwa (bezpieczeństwo narodowe) najczęściej rozumiemy jako brak zagrożeń dla cenionych wartości, takich jak np. przetrwanie i rozwój państwa<sup>12</sup>. W tym ujęciu za jedno z podstawowych współczesnych wyzwań dla bezpieczeństwa uznaje się migracje międzynarodowe<sup>13</sup>. Należy podkreślić, że chodzi tu przede wszystkim o możliwe zagrożenia będące skutkiem różnorodnych

<sup>9</sup> K. Iglicka, *Dylematy europejskiej polityki migracyjnej*, „Nowa Europa. Przegląd natoliński” 2006, nr 2(4), s. 155.

<sup>10</sup> Można tu przywołać m.in. takie inicjatywy jak przyjęcie Wspólnych Podstawowych Zasad Integracji Imigrantów w Unii Europejskiej (2004), opracowanie i opublikowanie *Podręczników integracji dla osób odpowiedzialnych za kształtowanie i wdrażanie polityki* (2004, 2007) czy ustanowienie Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich.

<sup>11</sup> 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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 18 czerwca 2009 r. W procedurze prawodawczej znajdują się obecnie dwa wnioski Komisji dotyczące legalnej imigracji zarobkowej: w sprawie dyrektywy ramowej, z propozycją wprowadzenia procedury uzyskiwania jednego zezwolenia na pobyt i pracę na terytorium UE (zob. Commission of the European Communities, *Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, COM(2007) 638 final) oraz w sprawie dyrektywy dotyczącej warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej (zob. Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej*, KOM(2010) 379 wersja ostateczna).

<sup>12</sup> Ujęcie takie nazywane jest negatywnym (reaktywnym) pojmowaniem bezpieczeństwa, poprzez jego konfrontację z zagrożeniami (J.S. Nye, za: R. Zięba, *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004, s. 30). Możemy mówić także o pozytywnym postrzeganiu bezpieczeństwa, które zakłada „kształtowanie pewności przetrwania, posiadania i swobód rozwojowych podmiotu” (R. Zięba, wyd. cyt., s. 30).

<sup>13</sup> Wśród innych „nowych” wyzwań dla bezpieczeństwa europejskiego R. Zięba wymienia „transformację ładu politycznego w Europie i destabilizację systemów politycznych byłych państw socjalistycznych”; „dysproporcje ekonomiczne między państwami w warunkach przyspieszonej internacjonalizacji”; zob. R. Zięba, wyd. cyt., s. 59-71, 71-77. Problematykę bezpieczeństwa wewnętrznego Unii

wtórnych procesów wynikających z migracji. Samo zjawisko migracji można natomiast uznać za naturalne i neutralne<sup>14</sup>. W kategoriach zagrożeń dla bezpieczeństwa możemy rozpatrywać przede wszystkim migracje nieudokumentowane czy – jak się częściej wskazuje – nielegalne (biorąc pod uwagę wszystkie płaszczyzny nielegalności: wjazd, pobyt i podejmowanie zatrudnienia). Zjawiska te stanowią zagrożenie nie tylko dlatego, że związane są z łamaniem prawa i mogą prowadzić do niekontrolowanego napływu, ale także, a może przede wszystkim, ze względu na negatywne konsekwencje, jakie powodują w wielu obszarach życia społecznego.

W odniesieniu do Unii Europejskiej wyzwania migracyjne można także rozpatrywać z punktu widzenia wielkości napływów migracyjnych, nawet jeśli są one zgodne z obowiązującym prawem. Zgodnie z danymi publikowanymi przez Eurostat<sup>15</sup> w 2008 r., saldo migracyjne wyniosło ogółem w Unii + 1 494 000<sup>16</sup>, a wśród 27 państw członkowskich jedynie 5 odnotowało saldo ujemne<sup>17</sup>. Wysokie dodatnie saldo migracyjne jest przyczyną wysokiego rzeczywistego przyrostu ludności na obszarze Wspólnoty, a zdecydowaną większość członków Unii możemy zaliczyć do państw o wyraźnie imigracyjnym profilu. Na początku 2009 r. cała populacja cudzoziemska w UE (wszystkie osoby nie będące obywatelami państwa zamieszkania) liczyła 31,9 mln osób, co stanowiło 6,4% ludności Unii<sup>18</sup>; z tego blisko 20 mln było obywatelami państw trzecich<sup>19</sup> (4% populacji UE; cudzoziemcy z państw trzecich przeważają w populacji cudzoziemskiej w większości państw członkowskich<sup>20</sup>). Największe liczebnie społeczności cudzoziemskie zamieszkiwały Niemcy, Hiszpanię, Wielką Brytanię, Francję i Włochy, natomiast najwyższy odsetek cudzoziemców

---

Europejskiej na gruncie polskiej literatury przedmiotu szerzej podejmuje P. Wawrzyk, *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.

<sup>14</sup> Interesująco sprawę postrzegania wyzwań jako zagrożeń przedstawia R. Zięba: „Nierozwiązane wyzwania mogą dopiero przekształcić się w zagrożenia dla bezpieczeństwa narodów i państw. Ponieważ wyzwania jawią się w percepcji społecznej jako sytuacje trudne, toteż zdarza się, że są niesłusznie postrzegane jako niebezpieczeństwa”; zob. R. Zięba, wyd. cyt., s. 29.

<sup>15</sup> W tym akapicie wykorzystano dane dotyczące sytuacji migracyjnej w Unii Europejskiej, opracowane przez autorkę na potrzeby ekspertyzy dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych; zob. J. Godlewska, A. Kurowska, T. Mering, „Przyszłość rynku pracy w Europie – w poszukiwaniu skutecznej odpowiedzi na tendencje demograficzne”, ekspertyza przygotowana dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych, listopad 2010, niepublikowane; zob. też: Eurostat, *Europe in figures. Eurostat yearbook 2010*, 2010, s. 173 (szacunki).

<sup>16</sup> Najwyższe dodatnie saldo migracyjne zanotowano we Włoszech (+ 437 900), w Hiszpanii (+413 800) i Wielkiej Brytanii (+226 400); zob. Eurostat, *Europe in figures...*, s. 173.

<sup>17</sup> Były to: Niemcy (–53 600), Polska (–14 900), Litwa (–7700), Łotwa (–2500) i Bułgaria (–9000).

<sup>18</sup> K. Vasileva, *Foreigners living in the EU are diverse and largely younger than the national of the EU Member States*, Statistics in focus. Population and social conditions, 45, Eurostat, 2010, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-10-045/EN/KS-SF-10-045-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-045/EN/KS-SF-10-045-EN.PDF), s. 1 (dostęp: 20.02.2010).

<sup>19</sup> Najliczniej reprezentowaną grupą są obywatele Turcji.

<sup>20</sup> Odmierna sytuacja – przewaga cudzoziemców-obywateli innych państw członkowskich ma miejsce jedynie w Belgii, na Cyprze, w Irlandii, Luksemburgu, Słowacji i na Węgrzech.

wśród ogółu ludności występował w Luksemburgu<sup>21</sup> (43,5%), na Łotwie (17,9%), Cyprze (16,1%), w Estonii (16,0%), Hiszpanii (12,3%), Irlandii (11,3%) i Austrii (10,3%)<sup>22</sup>. W 2008 r. największe liczebnie napływy imigrantów<sup>23</sup> odnotowały: Hiszpania (726 000), Niemcy (682 000), Wielka Brytania (590 000) i Włochy (535 000) – imigracja do tych państw stanowiła 2/3 ogółu napływów do państw członkowskich UE<sup>24</sup>. Wśród imigrantów z państw trzecich najliczniej napływali obywatele Maroka, Chin, Indii, Albanii i Ukrainy.

Wszystkie powyższe dane odnoszą się do migracji legalnej, natomiast wielkość imigracji nieudokumentowanej jest nieznana i może być jedynie przedmiotem szacunków. Komisja Europejska określa roczny napływ nielegalnych imigrantów w granicach sześciocyfrowych<sup>25</sup>; z kolei w wielu publikacjach poruszających problematykę napływów imigracyjnych do UE pojawiają się szacunki dotyczące całkowitej liczebności populacji nielegalnych imigrantów na terytorium Wspólnoty<sup>26</sup>. Niemniej należy uznać, że jest to zjawisko jak do tej pory niedostatecznie rozpoznane zarówno z punktu widzenia rozmiarów, jak i konsekwencji społecznych i jednostkowych dotyczących samych imigrantów oraz społeczeństwa ich przyjmujące. Szczególnie interesująca może być konfrontacja pomiędzy obawami, jakie wzbudza nielegalna imigracja, oficjalnymi stanowiskami odnośnie do jej przeciwdziałania i zwalczania a (paradoksalnie) korzyściami, jakie mogą z niej czerpać państwa dotknięte tym zjawiskiem (przede wszystkim dotyczy to nielegalnego zatrudnienia).

Poniżej przedstawiono, w jaki sposób do kwestii migracji – postrzeganej jako jedno z wyzwań dla bezpieczeństwa wewnętrznego – odnoszą się dwa dokumenty wyznaczające kierunki rozwoju polityki bezpieczeństwa wewnętrznego UE na najbliższe lata – strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE i program sztokholmski.

### **Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE**

Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE została przyjęta przez Radę Unii Europejskiej podczas prezydencji hiszpańskiej na początku 2010 r.<sup>27</sup> W dokumencie

---

<sup>21</sup> W Luksemburgu i Irlandii przeważali cudzoziemcy będący obywatelami innego państwa członkowskiego UE.

<sup>22</sup> K. Vasileva, wyd. cyt., s. 2.

<sup>23</sup> Imigranci oznaczają tu osoby przybywające na co najmniej roczny pobyt.

<sup>24</sup> Eurostat, *Migration and migrant population statistics*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics).

<sup>25</sup> Podstawą tych wyliczeń są m.in. takie wskaźniki, jak: liczba odmów wjazdu i deportacji; liczba zatrzymanych nielegalnych imigrantów na granicy i na terytorium państwa; liczba odrzuconych wniosków o azyl i inne formy ochrony międzynarodowej; liczba wniosków składanych w procedurach regularyzacji; zob.: Komisja Europejska, *Komunikat Komisji dla Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Badanie powiązań między migracją legalną a nielegalną*, COM(2004) 412 końcowy.

<sup>26</sup> Zob. np. szacunki F. Düvella (4,1-7,3 mln osób) w Castles (2006, s. 755).

<sup>27</sup> Zob. też Komunikat Komisji Europejskiej – *Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy* (Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do*

tym zidentyfikowano 7 najpoważniejszych wyzwań/zagrożeń dla bezpieczeństwa Wspólnoty. Należą do nich: 1) terroryzm, 2) przestępczość poważna i zorganizowana (nielegalny handel narkotykami, przestępczość gospodarcza, handel ludźmi, przemyt ludzi, nielegalny handel bronią, seksualne wykorzystywanie nieletnich i pornografia dziecięca, agresywne przestępstwa, pranie pieniędzy, fałszowanie dokumentów), 3) cyberprzestępczość, 4) przestępczość transgraniczna, 5) przemoc, 6) klęski żywiołowe i antropogeniczne, 7) inne powszechne zjawiska, np. wypadki drogowe. Zagadnienia migracyjne (migracje jako czynnik wyzwalający dane wyzwanie/zagrożenie) pojawiają się bezpośrednio tam, gdzie mowa o przestępczości transgranicznej, ale można uznać, że w większości wymienionych wyzwań są one mniej lub bardziej obecne.

Strategia formułuje 10 wytycznych działania w celu zwiększenia bezpieczeństwa wewnętrznego Unii. Wśród nich jedno – zintegrowane zarządzanie granicami – wprost odnosi się do polityki imigracyjnej, natomiast dwa kolejne – współpraca operacyjna oraz zewnętrzny wymiar bezpieczeństwa a współpraca z państwami trzecimi – mają z nią związek pośredni. Zagadnienia te zostały omówione szerzej przy prezentacji programu sztokholmskiego, który – pomimo że przyjęty chronologicznie wcześniej – jest w pełni adekwatny do strategii bezpieczeństwa wewnętrznego.

### **Program sztokholmski**

Przyjęty pod koniec 2009 r. przez Radę Europejską *Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli* jest kolejną – po programie haskim (2004-2009), a wcześniej programie z Tampere (1999-2003) – długookresową strategią wytyczającą priorytety rozwoju współpracy w obszarze „Sprawiedliwość i sprawy wewnętrzne”, w tym także w odniesieniu do kwestii migracji i azylu. Warto zwrócić uwagę na kilka wytycznych dla polityki imigracyjnej UE odnoszących się do kwestii bezpieczeństwa wewnętrznego, jakie znalazły się w programie sztokholmskim.

Zagadnienia migracyjne zostały ujęte głównie w dwóch z sześciu priorytetów politycznych wyznaczanych programem sztokholmskim: *Dostęp do Europy w zglobalizowanym świecie i Europa odpowiedzialności, solidarności i partnerstwa w dziedzinie migracji i w sprawach azylu*<sup>28</sup>. Lektura całego dokumentu, a w szczególności opisu dwóch wskazanych obszarów priorytetowych pozwala na identyfikację najważniejszych wskazań dla wspólnotowej polityki imigracyjnej w związku z wyzwaniami dla bezpieczeństwa wewnętrznego<sup>29</sup>. Zostały one przedstawione poniżej:

---

*Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy*, KOM(2010) 673 wersja ostateczna).

<sup>28</sup> Pozostałe priorytety to: *Propagowanie obywatelstwa unijnego i praw podstawowych; Europa prawa i sprawiedliwości; Europa, która chroni; Rola Europy w zglobalizowanym świecie – wymiar zewnętrzny* (Program Sztokholmski, pkt 1.1).

<sup>29</sup> Nie uwzględniono tu innych, niezwykle ważnych i szeroko zarysowanych w Programie Sztokholmskim aspektów polityki imigracyjnej i azylowej (np. kwestii legalnej migracji zarobkowej).

- Za najważniejszy dylemat uznaje się konieczność pogodzenia „skutecznego i efektywnego” systemu przyjmowania „pożądanych” (głównie wysoko wykwalifikowanych) imigrantów zarobkowych oraz wszystkich innych kategorii imigrantów, których obecność jest uzasadniona (w tym osób ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej), z zapewnieniem bezpieczeństwa na obszarze Unii.
- Szczególne miejsce wyznacza się „zintegrowanemu zarządzaniu granicami”, podkreślając rolę, jaką odgrywa funkcjonująca od 2005 r. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich FRONTEX (z siedzibą w Warszawie)<sup>30</sup>. Postuluje się wzmocnienie, sprecyzowanie i rozszerzenie mandatu Agencji, przede wszystkim w odniesieniu do udziału we wspólnych (z państwami członkowskimi) operacjach (chodzi głównie o operacje morskie), mających na celu ochronę granic Unii przed nielegalnym napływem migrantów<sup>31</sup>. Dużo miejsca poświęcono konieczności jak najszybszego wdrożenia Systemu Informacyjnego Schengen drugiej generacji (SIS II) oraz Systemu Informacji Wizowej (VIS) – funkcjonujący obecnie System Informacyjny Schengen można uznać za jeden z filarów wspólnej polityki ochrony granic. W ramach tego priorytetu zwraca się także uwagę na konieczność intensyfikacji współpracy z państwami trzecimi, m.in. wzywa się Radę UE i Komisję Europejską do „wspierania budowania zwiększonej zdolności państw trzecich, tak by mogły one skutecznie kontrolować swoje granice zewnętrzne”. Tam, gdzie jest mowa o dalszym rozwoju wspólnej polityki wizowej, pojawia się również postulat szerszego włączenia do praktyki wspólnotowej umów o ułatwieniach wizowych zawieranych z państwami trzecimi (pkt 5.1).
- W perspektywie rozpatrywanej w niniejszym artykule eksternalizacji wspólnotowej polityki imigracyjnej, na uwagę zasługuje nadanie szczególnego znaczenia w programie sztokholmskim tzw. „globalnemu podejściu do kwestii migracji”, zakładającemu uczynienie ze współpracy z państwami wysyłającymi podstawy do budowania „dynamicznej i kompleksowej polityki migracyjnej” na szczeblu unijnym. Zakłada się, że „polityka migracyjna Unii musi stanowić integralny element jej polityki zewnętrznej”, a globalne podejście powinno opierać się na zapewnieniu równowagi pomiędzy trzema obszarami polityki: „promowaniem mobilności i legalnej migracji, optymalizacją związku między migracją a rozwojem oraz zapobieganiem nielegalnej imigracji i zwalczaniem tego zjawiska”. Partnerami UE są tu przede wszystkim państwa afrykańskie (które najwcześniej zostały włączone w tego typu współpracę), a także państwa Europy Wschodniej

<sup>30</sup> Na temat celów, zasad funkcjonowania i dotychczasowej działalności FRONTEX-u szczegółowe informacje można uzyskać na oficjalnej stronie internetowej Agencji: <http://www.frontex.europa.eu/>.

<sup>31</sup> Należy podkreślić, że dla części obserwatorów życia społecznego i działaczy na rzecz praw człowieka FRONTEX jest instytucją skompromitowaną, głównie przez negatywnie ocenianą rolę, jaką odgrywa w zapobieganiu nielegalnej imigracji, organizując i uczestnicząc w operacjach morskich; zob. np. „FRONTEX. Unijna Agencja Deportacyjna”, <http://www.frontex.info.pl/>.



i Południowo-Wschodniej; w dokumencie podkreśla się także potrzebę objęcia w większym stopniu globalnym podejściem państw azjatyckich i krajów Ameryki Łacińskiej. Do najważniejszych instrumentów tej współpracy należą: konstruowanie profili migracyjnych, misje dotyczące migracji, platformy współpracy w zakresie migracji i rozwoju oraz partnerstwa na rzecz mobilności (pkt 6.1.1). Warto podkreślić, że szczególne znaczenie ma ostatni z wymienionych instrumentów – partnerstwo na rzecz mobilności z państwami trzecimi to formuła współpracy, która wpisuje się w proces uzewnętrznienia wspólnotowej polityki imigracyjnej i ściślejszego jej powiązania z celami polityki zagranicznej. W syntetycznym (i uproszczonym) ujęciu formuła partnerstwa zakłada rozszerzenie możliwości legalnej imigracji na terytorium UE na obywateli danego państwa trzeciego, które przyjęło na siebie konkretne zobowiązania związane z przeciwdziałaniem zjawisku nielegalnej imigracji ze swego obszaru (m.in. poprzez skuteczną realizację readmisji). Podjęcie przez Unię tego rodzaju współpracy i jej zakres miałyby być warunkowane „ogólną strategią stosunków zewnętrznych przyjętą przez UE dla tego kraju”<sup>32</sup>.

- W odniesieniu do bezpośredniego zwalczania nielegalnej imigracji w programie sztokholmskim podkreśla się wagę tzw. polityki powrotów, czyli odsyłania przebywających nielegalnie na terytorium UE obywateli państw trzecich (z priorytetem przyznaniem powrotom dobrowolnym)<sup>33</sup>, oraz postuluje się zawieranie kolejnych umów o readmisji (o czym poniżej). Przywoływana jest również przyjęta stosunkowo niedawno dyrektywa wspólnotowa przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich<sup>34</sup>.

#### 4. Umowy o readmisji jako przykład eksternalizacji wspólnotowej polityki imigracyjnej

W tym miejscu zostanie przedstawiony podstawowy instrument polityki imigracyjnej Unii Europejskiej wpisujący się w przywoływany powyżej nurt eksternalizacji, a mia-

---

<sup>32</sup> Szerzej na temat założeń funkcjonowania partnerstw na rzecz mobilności zob.: *Komunikat Komisji do Rady Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie migracji wahadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi*, COM(2007) 248 wersja ostateczna, s. 4.

<sup>33</sup> Instrumentem prawnym, który reguluje te kwestie jest tzw. dyrektywa powrotowa – Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* z dnia 24 grudnia 2008 r.

<sup>34</sup> Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, *Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej* z dnia 30 czerwca 2009 r.

nowicie umowy o readmisji<sup>35</sup>. Istotne wydaje się podkreślenie politycznego znaczenia tego instrumentu nie tylko w obszarze regulowania ruchów migracyjnych. Zwrócenie uwagi akurat na ten element jest uzasadnione co najmniej z kilku powodów:

- jest to instrument stosunkowo nowy, od niedawna obecny w praktyce wspólnotowej (w przeciwieństwie do szerokiego jego wykorzystywania już od dłuższego czasu przez państwa członkowskie);
- jest to instrument „flagowy” dla opisywanego tu uzewnętrznienia wspólnotowej polityki imigracyjnej, pozwalający na łączenie i jednocześnie osiąganie celów polityki imigracyjnej, polityki bezpieczeństwa i polityki zagranicznej;
- obserwujemy bardzo szybki rozwój i wzmocnienie tego instrumentu wspólnotowej polityki imigracyjnej; wiąże się z nim również duże nadzieje na większą skuteczność polityki zwalczania nielegalnej imigracji.

Dotychczas UE podpisała 13 umów o readmisji, z następującymi państwami (terytoriami)<sup>36</sup>: Specjalny Region Administracyjny Hongkongu Chińskiej Republiki Ludowej (2002, 2004<sup>37</sup>), Specjalny Region Administracyjny Makao Chińskiej Republiki Ludowej (2003, 2004), Demokratyczno-Socjalistyczna Republika Sri Lanki (2004, 2005), Republika Albanii (2005, 2006), Federacja Rosyjska (2006, 2007/2010), Ukraina (2007, 2008), była Jugosłowiańska Republika Macedonii (2007, 2008), Republika Serbii (2007, 2008), Republika Czarnogóry (2007, 2008), Bośnia i Hercegowina (2007, 2008), Republika Mołdowy (2007, 2008), Islamska Republika Pakistanu (2009, 2010), Gruzja (2010; umowa jeszcze nie weszła w życie). Pod koniec stycznia 2011 r. pojawiła się informacja o zakończeniu negocjacji umowy o readmisji z Turcją (RAPID 2010).

Umowy o readmisji mają zagwarantować szybką i skuteczną readmisję osób nielegalnie przebywających na terytorium Unii (umowy skonstruowane są na zasadzie wzajemności i obejmują także readmisję obywateli UE z terytorium państw trzecich), a tym samym stanowić narzędzie zwalczania nielegalnej imigracji. Ich rola wychodzi jednak poza tak wyznaczony cel, stały się one bowiem istotnym elementem polityki zagranicznej prowadzonej przez Wspólnotę. Jakakolwiek intensyfikacja współpracy pomiędzy Unią a państwami trzecimi wiązana jest z koniecznością zawarcia tego rodzaju umowy. Z drugiej strony, umowom o readmisji mogą towarzyszyć umowy o ułatwieniach wizowych dla obywateli państw trzecich. Dotychczas UE zawarła takie umowy z 9 państwami: Federacją Rosyjską (2006, 2007), Ukrainą (2007, 2008), Republiką Serbii (2007, 2008), Republiką Czarnogóry (2007, 2008), Republiką Albanii (2007, 2008), byłą Jugosłowiańską Republiką

<sup>35</sup> Pod kątem zawartości merytorycznej i znaczenia dla polityki zwalczania nielegalnej imigracji, umowy o readmisji na przykładzie umowy zawartej z Federacją Rosyjską szczegółowo omawia I. Wróbel, wyd. cyt. s. 393-412.

<sup>36</sup> Dokładne informacje na temat umów podpisanych przez Wspólnotę Europejską można znaleźć na stronie: *Treaties Office Database*, <http://ec.europa.eu/world/agreements/default.home.do> (dostęp: 11.02.2011).

<sup>37</sup> Odpowiednio daty podpisania i wejścia w życie.

Macedonii (2007, 2008), Bośnią i Hercegowiną (2007, 2008), Republiką Mołdowy (2007, 2008), Gruzją (2010; jeszcze nie weszła w życie). Porozumienia tego rodzaju umożliwiają m.in. szybszą procedurę uzyskiwania wizej, zwolnienie z obowiązku wizowego wybranych kategorii obywateli, wydawanie wizej na dłuższe okresy ważności czy obniżenie opłaty wizowej.

## 5. Zakończenie

Wspólna polityka imigracyjna Unii Europejskiej jest nieodłącznie związana z polityką bezpieczeństwa wewnętrznego Unii. Jej geneza wiąże się z koniecznością przeciwdziałania potencjalnym zagrożeniom związanym z urzeczywistnieniem zasady swobodnego przepływu osób i zniesieniem kontroli na granicach wewnętrznych. Obecnie, pomimo zaangażowania w kompleksowy rozwój wszystkich najistotniejszych obszarów wspólnotowej polityki imigracyjnej (czego przykładem mogą być inicjatywy w zakresie przyjmowania instrumentów odnoszących się do legalnej imigracji zarobkowej), funkcja zapewniania bezpieczeństwa pozostaje rdzeniem tej polityki.

Wspólna polityka imigracyjna Unii staje się coraz mocniej powiązana z polityką zewnętrzną, a jej instrumenty (umowy o readmisji, umowy o ułatwieniach wizowych) są wykorzystywane do osiągania celów polityki zagranicznej. Widać to wyraźnie m.in. w założeniach Partnerstwa Wschodniego<sup>38</sup>, a ostatnio także w porozumieniach podpisanych z Gruzją. Zagadnienie to nie zostało dotychczas dostatecznie zbadane i zasługuje na osobne opracowanie.

Eksternalizacja wspólnotowej polityki imigracyjnej przejawia się również w priorytetowym traktowaniu wybranych instrumentów przyjmowanych w celu jej realizacji – tych, które zakładają większe zaangażowanie (dobrowolne bądź w pewnym sensie wymuszone, bo będące warunkiem współpracy w innych obszarach) państw trzecich w ograniczanie zjawiska nielegalnej imigracji.

## Literatura

- Bosch P., Haddad E., *Migration and asylum: an integral part of the EU's external policies* 2007, [http://www.natolin.edu.pl/pdf/FN/FN\\_3\\_2007\\_bosh\\_haddad.pdf](http://www.natolin.edu.pl/pdf/FN/FN_3_2007_bosh_haddad.pdf) (dostęp: 22.02.2011).
- Castles S., *Guestworkers in Europe: A Resurrection?*, „International Migration Review” 2006, vol. 40, no. 4 (Winter).
- Commission of the European Communities, *Proposal for a Council Directive on a single application procedure for a single permit for third-country nationals to reside and work in the territory of a Member State and on a common set of rights for third-country workers legally residing in a Member State*, COM(2007) 638 final.

---

<sup>38</sup> Zob. też M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepcka, *Możliwości liberalizacji reżimu wizowego w ramach współpracy państw w Partnerstwie Wschodnim*, [w:] M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekurowska (red.), *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.

- Doukouré O., Oger H., *The EC External Migration Policy: The Case of the MENA Countries*, European University Institute, RSCAS 2007, [http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/7991/CARIM-RR\\_2007\\_06.pdf](http://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/7991/CARIM-RR_2007_06.pdf) (dostęp: 11.02.2011).
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 24 grudnia 2008 r.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2009/52/WE z dnia 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 30 czerwca 2009 r.
- 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, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 18 czerwca 2009 r.
- Eurostat, *Europe in figures. Eurostat yearbook 2010*, 2010.
- Eurostat, *Migration and migrant population statistics*, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics\\_explained/index.php/Migration\\_and\\_migrant\\_population\\_statistics](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics).
- Godlewska J., „Polityka imigracyjna państw Unii Europejskiej w ujęciu porównawczym”, Warszawa 2008, niepublikowana rozprawa doktorska.
- Godlewska J., Kurowska A., Mering T., „Przyszłość rynku pracy w Europie – w poszukiwaniu skutecznej odpowiedzi na tendencje demograficzne”, ekspertyza przygotowana dla Ministerstwa Spraw Zagranicznych, listopad 2010, niepublikowane.
- Iglicka K., *Dylematy europejskiej polityki migracyjnej*, „Nowa Europa. Przegląd natoliński” 2006, nr 2(4).
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów. Badanie powiązań między migracją legalną a nielegalną*, COM(2004) 412 końcowy.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie migracji wahałowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi*, COM(2007) 248 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, *Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Strategia bezpieczeństwa wewnętrznego UE w działaniu: pięć kroków w kierunku bezpieczniejszej Europy*, KOM(2010) 673 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska, *Wniosek. Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy sezonowej*, KOM(2010) 379 wersja ostateczna.
- Martela M., *Problematyka stosowania przez Wielką Brytanię i Irlandię postanowień Tytułu IV TWE*, Materiały Robocze nr 1(11), Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2007.
- Program sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 4 maja 2010 r. (2010/C 115/01).
- Rada Unii Europejskiej, *Projekt strategii bezpieczeństwa wewnętrznego Unii Europejskiej „Dążąc do europejskiego modelu bezpieczeństwa”*, 23 lutego 2010 r. (5842/2/10).
- RAPID, *Cecilia Malmström welcomes the finalisation of the EU-Turkey Readmission Agreement negotiations*, 27 stycznia 2010, <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=MEMO/11/50&format=HTML&aged=0&language=en&guiLanguage=en> (dostęp: 11.02.2011)
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Wersja skonsolidowana*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej z dnia 30 marca 2010 r.
- Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską. Wersja skonsolidowana*, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej C 321 E z dnia 29 grudnia 2006 r.

- Vasileva K., *Foreigners living in the EU are diverse and largely younger than the national of the EU Member States*, Statistics in focus. Population and social conditions, 45, Eurostat, 2010, [http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY\\_OFFPUB/KS-SF-10-045/EN/KS-SF-10-045-EN.PDF](http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-SF-10-045/EN/KS-SF-10-045-EN.PDF) (dostęp: 20.02.2010).
- Wawrzyk P., *Bezpieczeństwo wewnętrzne Unii Europejskiej*, Wydawnictwa Akademickie i Profesjonalne, Warszawa 2009.
- Wróbel I., *Wspólnotowe prawo imigracyjne*, Oficyna Wolters Kluwer business, Warszawa 2008.
- Zięba R., *Instytucjonalizacja bezpieczeństwa europejskiego*, Wydawnictwo Naukowe Scholar, Warszawa 2004.
- Zdanowicz M., Doliwa-Klepcka A., *Możliwości liberalizacji reżimu wizowego w ramach współpracy państw w Partnerstwie Wschodnim*, [w:] M. Zdanowicz, T. Dubowski, A. Piekutowska (red.), *Partnerstwo Wschodnie. Wymiary realnej integracji*, Oficyna Wydawnicza ASPRA-JR, Warszawa 2010.

## THE EU IMMIGRATION POLICY AS THE ANSWER TO CHALLENGE FOR THE INTERNAL SECURITY

**Summary:** The article aims at indicating connections between the common immigration policy and the EU internal security. It accentuates such topics as: the degree of development of the EU common immigration policy, the immigration issues in the strategy of the EU internal security, the instruments of the common immigration policy serving the EU internal security policy, and the incorporation of immigration issues in the EU external policy. The author puts forward a thesis of growing degree of externalization of the common immigration policy. It is manifested in the growing importance of instruments aiming at the externalization of risk connected with immigration and in involving the immigration issues into the spheres of cooperation with the states outside the EU.

**Key words:** immigration, internal security, cooperation, externalization of risk.