










Colloquium 1(41)/2021
ISSN 2081-3813, e-ISSN 2658-0365
CC BY-NC-ND.4.0
DOI: <http://doi.org/10.34813/01coll2021>

KSZTAŁTOWANIE SYSTEMU PRAWNEGO NA TLE KRYZYSU MIGRACYJNEGO Z 2015 ROKU

**Changes in the legal system in the field of security
against the background of the 2015 migration crisis**

Igor Antoon ORCID  0000-0003-1205-2142
Katarzyna Barton-Elwart ORCID  0000-0002-8926-4277
Emilia Brzozowa ORCID  0000-0003-0648-0909
Nina Cierniak-Tatarynowicz ORCID  0000-0001-7945-8521
Daniel Deik  0000-0002-5298-3390
Natalia Drężek ORCID  0000-0002-0130-1273
Marta Kotłowska ORCID  0000-0003-1077-896X

Wyższa Szkoła Administracji i Biznesu im. Eugeniusza Kwiatkowskiego w Gdyni,
Koło Naukowe Prawa Administracyjnego

e-mail: knpa@wsaib.pl

Streszczenie

Niniejsza praca koncentruje się na prawnych aspektach kryzysu migracyjnego. Aby zrozumieć specyfikę zagadnienia, należy pamiętać, że migranci przesiedlają się nie tylko w celu poprawy sytuacji życiowej czy z powodu braku poczucia bezpieczeństwa w swym państwie. Przyczyny migracji to zagadnienie wielopłaszczyznowe. Osoby decydujące się na ucieczkę z własnego kraju często ryzykują utratę życia, chcąc wyrwać się spod politycznego ucisku, w którym nie są w stanie żyć w zgodzie z własnymi przekonaniami. Emigranci opuszczają ojczyznę również z powodów ekonomicznych, chcąc poprawić byt materialny bądź widząc perspektywę samorozwoju. Wędrowni te można podzielić na dokonywane zgodnie z obowiązującymi normami prawa, określonymi dla danego regionu, często reprezentowanego przez podmiot międzynarodowy, jak np. Unia Europejska, czy normami krajowymi oraz na takie, które są dokonywane wbrew przepisom prawa, a więc nielegalnie. Pamiętać należy, że za każdym imigrantem stoi osobna, często bardzo złożona i dramatyczna historia.

Dla zabezpieczenia podstawowych praw człowieka, w ramach Organizacji Narodów Zjednoczonych 10 grudnia 1948 roku została przyjęta *Powszechna deklaracja praw człowieka*, która gwarantuje każdemu prawo do swobodnego poruszania się i wyboru miejsca zamieszkania w granicach każdego państwa oraz prawo do posiadania obywatelstwa. W dobie zmian społecznych, globalizacji, rewolucji cyfrowej i kilku kryzysów migracyjnych ostatnich lat, w ramach ONZ 19 grudnia 2018 roku powstał Światowy Pakt ws. Migracji, który zawiera szereg zasad służących zwiększeniu bezpieczeństwa.

Kryzys migracyjny, nazywany również uchodźczym, który swoje apogeum miał w 2015 roku, uznany został za największe tego typu zjawisko po II wojnie światowej i wstrząsnął opinią publiczną na całym świecie. Odpowiedzią organów Unii Europejskiej na ten problem był 10-punktowy plan natychmiastowych działań. Szacuje się, że do Europy emigrowało w tym czasie około 2 milionów osób, a na szlakach lądowych i morskich życie straciło co najmniej 20 tysięcy migrantów. W celu zagwarantowania bezpieczeństwa granic Unii oraz wsparcia dla osób potrzebujących pomocy humanitarnej podjęto szereg działań, takich jak stworzenie planu relokacji osób ubiegających się o azyl w Europie wśród już przebywających na kontynencie oraz zorganizowanie powrotu osób, które nie spełniały warunków azylowych.

Słowa kluczowe: bezpieczeństwo państwa, migrant, imigrant, kryzys migracyjny, uchodźcy, relokacje, przesiedlenia, polityka zagraniczna, konwencja genewska o uchodźcach, system prawny, prawo administracyjne, Unia Europejska.

Abstract

This paper discusses the legal issues in the field of migration crisis that the European community has been dealing with in recent years. To understand the specifics of this issue, it should be realized that people from time immemorial have moved from place to place in order to improve their living conditions. Migrants are resettling to improve their lives, lacking security in a country that cannot or does not want to guarantee it. Reasons for migration can be as plentiful and varied as are migrants themselves. Refugees decide to escape their own country, risk their own and their families' lives, yearning to break free from oppression that prevents them from observing their faith, following passions, or expressing their views. Emigrants decide to leave their homeland for economic reasons, to improve their financial situation, or achieve self-actualization. Their journeys split between those made in accordance with applicable national and international legal norms, such as ones dictated by the European Union, and those that are carried out against the law. It is important to remember that each immigrant represents a unique, often overly complex story, one of the myriad human dramas that we have faced since our civilization has begun.

To safeguard a set of basic human rights, the Universal Declaration of Human Rights of December 10, 1948 was adopted by the United Nations, guaranteeing to all persons the right to unimpeded movement, choice of where to live within each country, and to their nationality. Compelled by social change, globalization, digital revolution and several migratory crises of recent years, the Global Compact for Migration of December 19, 2018 was developed by the UN, containing several principles designed to make migration safer. Poland has not yet acceded to the agreement. The migration crisis, also known as the refugee crisis, that has started in 2015, was recognized as the largest of its kind since the Second World War, overtaking the public discourse around the world. The European Union responded to it with a 10-point plan of immediate actions. It is estimated that as many as two million people immigrated to Europe during that time. At least 20,000 people lost their lives in transit via sea and land. In order to guarantee the security of the Union's borders and to significantly increase support for people in need of humanitarian assistance, a number of actions have been taken, such as creating plans to relocate asylum seekers that are already in Europe and to allow for the return of those who had not met asylum conditions. To date, the European Union has fundamentally increased the security of its borders, combats the smuggling of illegal immigrants and offers secure ways to enter its territory legally. The EU-Turkey agreement was crucial in helping to resolve this problem, by providing Greece the ability to send refugees who had not received asylum in a member state of the European Union to Turkey.

Keywords: state security, migrant, immigrant, migration crisis, refugees, relocations, resettlements, foreign policy, Geneva Refugee Convention, legal system, administrative law, European Union.

Wprowadzenie

Celem niniejszej rozprawy jest przedstawienie zagadnień z zakresu prawa międzynarodowego, Unii Europejskiej oraz norm krajowych w aspekcie bezpieczeństwa odnoszącego się do kryzysu migracyjnego oraz ich zmian po 2015 roku. Opracowane zagadnienia przedstawiają zjawisko migracji i jej wpływ na politykę prowadzoną przez państwa europejskie oraz wpływ kryzysu na relację UE – Turcja. Opisany został chronologicznie ciąg zmian legislacyjnych dokonanych przez Parlament Europejski i Radę Europejską. W pracy skupiono się na oddziaływaniu decyzji administracyjnych, które w znaczący sposób spowodowały zatrzymanie napływu migrantów do Europy. W dalszej części zestawiono również problemy z zakresu kryminologii, odnoszące się do bezpieczeństwa obywateli państwa przyjmującego, jak również samych migrantów. Źródłami badawczymi do omawianej pracy były przede wszystkim akty prawne, literatura, artykuły naukowe oraz zbiór decyzji administracyjnych.

Określono, jaki wpływ na politykę, bezpieczeństwo, solidarność członków Unii miał kryzys migracyjny oraz jakie pociągał za sobą skutki. Dlatego analizując badaną problematykę, autorzy stawiają pytanie, czy Unia Europejska w zdecydowany sposób poradziła sobie z tym problemem w perspektywie długoletniej oraz czy jako organizacja ponadnarodowa może liczyć na solidarność wszystkich państw tworzących wspólnotę.

Wpływ migracji na bezpieczeństwo krajów Unii Europejskiej

Migracje mają wpływ na różnorodne aspekty bezpieczeństwa, tj. stanu, który zapewnia prawidłowy rozwój, funkcjonowanie kraju i obywateli, poczynając od bezpieczeństwa poszczególnych jednostek-migrantów, całych społeczeństw, państw, aż po bezpieczeństwo międzynarodowe, w tym ekonomiczne czy polityczne. Przemieszczenie się ludzi może mieć zupełnie odmienne skutki dla bezpieczeństwa państw imigracyjnych i państw emigracyjnych. Coraz częściej wśród niebezpieczeństw będących następstwem migracji wskazuje się m.in. terroryzm, zorganizowaną przestępczość czy ekstremizm polityczny (Raczyński, 2015, ss. 13–15). Na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa i osób migrujących negatywnie oddziałuje nielegalna migracja, która od lat stanowi poważny i złożony problem. Za nielegalnych migrantów należy uznać osoby, które przekraczają granicę państwa w sposób niezgodny z prawem (posługując się sfałszowanymi dokumentami tożsamości) albo przedłużające pobyt na terenie kraju, w którym wcześniej otrzymali pozwolenie na pobyt czasowy (Raczyński, 2015, s. 15).

Za jedną z głównych przyczyn kryzysu migracyjnego z 2015 roku uznaje się wydarzenia związane z tzw. Arabską Wiosną. W 2010 roku, w związku z pogarszającymi się warunkami życia i reżimem politycznym panującym w krajach arabskich, doszło do pierwszych konfliktów zbrojnych i demonstracji. Rozpoczęła się Arabska Wiosna, wskutek której w 2011 roku wybuchła wojna domowa w Syrii i Libii oraz masowe protesty w wielu państwach Bliskiego Wschodu. Wojny, prześladowania, katastrofy

naturalne, niestabilna gospodarka i polityka przyczyniły się do wzrostu liczby migrantów. Choć liczba ta rosła już na przestrzeni lat, to właśnie w 2015 roku według danych Eurostatu złożono rekordową liczbę ponad 1,2 mln wniosków o azyl w państwach członkowskich Unii Europejskiej. Zdecydowana większość wnioskodawców była obywatelami Syrii, Afganistanu i Iraku oraz innych państw Bliskiego Wschodu. Największa liczba osób (ponad 35% ubiegających się o azyl w 2015 roku) złożyła wniosek w Niemczech, drugim najczęściej wybieranym przez migrantów państwem były Węgry (14%) i Szwecja (12%) (Eurostat News Releases, 2016). Pierwotnie przyjęta polityka „otwartych drzwi”, za którą opowiadały się takie kraje UE jak Niemcy i Szwecja, szybko spotkała się z odmiennym stanowiskiem dążącym do zamknięcia granic Wspólnoty dla imigrantów z państw trzecich, a niekontrolowany napływ migrantów doprowadził do konfliktów pomiędzy państwami Unii. Głównym źródłem informacji o migrantach są statystyki prowadzone przez Eurostat, należy jednak mieć na względzie problem imigrantów niezarejestrowanych oraz błędy w postaci kilkukrotnej rejestracji tej samej osoby (Duszczyk, 2020).

Jednym z głównych celów UE jest koncepcja państwa bezpiecznego, która wpływa bezpośrednio na prawa jednostki. Rozumie się przez to obszar bez granic wewnętrznych i z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azylu, imigracji oraz zapobieganiu i zwalczaniu przestępczości.

Regulacje prawne i polityka Unii Europejskiej w zakresie migracji

Zakres regulacji prawnych przed wybuchem kryzysu migracyjnego był bardzo ograniczony. O jego rozwoju w czasach obecnych świadczą przede wszystkim liczne porozumienia międzynarodowe. Proces tworzenia prawa międzynarodowego, zbioru konwencji i wytycznych mających na celu ochronę uchodźców, rozpoczął się na początku XX wieku w ramach Ligi Narodów, czyli poprzez Organizację Narodów Zjednoczonych. Głównym punktem było przyjęcie na specjalnej konferencji ONZ w dniu 28 lipca 1951 r. konwencji regulującej status uchodźcy, rodzaje ochrony prawnej oraz formy pomocy, jaką takie osoby powinny otrzymać od państwa, które jest sygnatariuszem. Jednocześnie konwencja ustalała obowiązki uchodźcy wobec rządu kraju przyjmującego oraz wyszczególniała kategorie osób, które nie mogą otrzymać statusu uchodźcy. W dniu 1 stycznia 1951 r., kilka miesięcy przed przyjęciem konwencji, rozpoczął działalność nowo powstały urząd Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (zwany dalej UNHCR). Przez następne lata konwencja stała się podstawą działań UNHCR, mających na celu niesienie pomocy i zapewnienie ochrony około 50 milionom osób.

Pierwszy instrument prawny ograniczał się do uchodźców z Europy, którzy pojawili się w związku z wydarzeniami drugiej wojny światowej. Z czasem problem migracji zaczął obejmować cały świat, co spowodowało w 1967 roku podpisanie pro-

tokolu, który rozszerzył zakres działania konwencji. W sumie do jednego lub obydwu instrumentów prawnych ONZ przystąpiło 140 państw. Jednak w ostatnich latach zmieniły się tendencje w ruchach migracyjnych ludności i nastąpił dramatyczny wzrost liczby osób wysiedlonych, co spowodowało kwestionowanie znaczenia konwencji z 1951 roku – przede wszystkim w Europie, czyli w miejscu, gdzie została ona powołana do życia (Mochnaczewski i in. 2007, s. 68). W roku 1989 po upadku muru berlińskiego wszystko uległo zmianie. Uchodźcy postrzegani byli jako zagrożenie dla międzynarodowego bezpieczeństwa. Ponad 120 tys. wietnamskich „uciekierów na łodziach” zostało odesłanych. W czasach największego nasilenia konfliktu bałkańskiego w latach 90. „społeczeństwa dotknięte wojną” stanowiły znaczną część beneficjentów pomocy UNHCR, pomimo że jego mandat dotyczy przede wszystkim ochrony uchodźców, a nie angażowania się w charakterze agencji reagującej w nagłych przypadkach zagrożenia. Wskutek powyższego UNHCR nie był w stanie wypełniać swojej podstawowej misji, którą była ochrona tych osób.

W 1999 roku państwa Unii Europejskiej zobowiązały się do stworzenia wspólnego systemu azylowego. Państwa członkowskie były zobowiązane do stworzenia aktów prawnych, które wspomogą i uregulują sytuację prawną oraz umożliwią stworzenie równych standardów przyjmowania uchodźców w całej wspólnocie. UE przyjęła konwencję dublińską, a w późniejszym czasie jej dwie nowelizacje określające, które z państw jest odpowiedzialne za prowadzenie postępowania o status uchodźcy (Konwencja, 1990). Ratyfikowana została dyrektywa określająca minimalne standardy recepcji osób ubiegających się o azyl, które muszą zostać zapewnione w państwach Unii. W UE funkcjonuje także Eurodac – system informatyczny, który zawiera bazę danych umożliwiającą zapobieganie przypadkom składania wniosków o status uchodźcy w kilku państwach, co z kolei pozwala na odsyłanie osób dopuszczających się takich praktyk do państw pierwszego kontaktu (Krytyka Polityczna, 2016).

Przyczyny kryzysu rozpatrywane są na wielu płaszczyznach, ale jako najbardziej znaczące uznać należy konflikty między państwami i konflikty etniczne. Już przed przyrostem liczby migrantów w 2015 r. sytuacja była napięta i wymagała interwencji prawnej, która mogłaby jasno określić zasady przyjmowania migrantów (Dahl, Dziudzik, 2017, ss. 18–19). Niestabilna sytuacja polityczna, kryzys gospodarczy i wojna domowa poza granicami UE, wywierały na kręgi polityczne Wspólnoty ogromny nacisk. Pierwszym krajem, który podjął działania w sprawie znaczącego wzrostu migracji osób dostających się do Europy z Bliskiego Wschodu oraz krajów afrykańskich, były Niemcy. Istotą decyzji, którą podjął ten kraj w dniu 25 sierpnia 2015 r. było odejście od regulacji Dublin III w stosunku do osób pochodzących z Syrii i ubiegających się o udzielenie ochrony międzynarodowej na terenie UE. Regulacja ta określała kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej. Z kilkoma wyjątkami, państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku jest to państwo członkowskie,

którego granicę pierwszą przekroczył cudzoziemiec starający się o ochronę (Rozporządzenie, 2013). Otwarcie granic dla uciekinierów z Syrii odciążało istotnie państwa, które na mocy tego rozporządzenia byłyby odpowiedzialne za udzielenie im ochrony międzynarodowej. Decyzja ta przyczyniła się do uratowania tysięcy istnień (Koszel, 2016, ss. 147–149). Postawa Niemiec wobec kryzysu znacząco przyspieszyła działania Wspólnoty oraz skłoniła do debaty na temat problemu migracji.

Na nadzwyczajnym szczycie Rady Europejskiej, zwołanym 23 kwietnia 2015 r. w związku ze śmiercią 800 imigrantów na Morzu Śródziemnym, przywódcy państw członkowskich ustalili, że konflikty oraz niestabilna sytuacja, m.in. w Syrii, zmuszają coraz większą liczbę ludzi do ucieczki i szukania schronienia w krajach UE (European Council, 2015). Na kolejnym posiedzeniu Rady Europejskiej w dniach 25 i 26 czerwca 2015 r. skupiono się na kilku istotnych aspektach, m.in. postanowiono zwiększyć środki finansowe przeznaczane na rozszerzenie zakresu działań poszukiwawczo-ratowniczych. Dodatkowo Rada przedstawiła trzy kluczowe aspekty, które miały na celu ograniczyć rosnącą skalę nielegalnej migracji: relokacja/przesiedlanie, powrót/readmisja/reintegracja oraz współpraca z krajami pochodzenia i tranzytu (Konkluzje Rady Europejskiej, 2015). Powyższe dokumenty oraz m.in. rezolucja Parlamentu Europejskiego z dnia 17 grudnia 2014 i komunikat Komisji Europejskiej z 13 maja 2015 r. stały się podstawą do opracowania całościowego podejścia do problemu migracji (Komunikat Komisji, 2015).

Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych dnia 20 lipca 2015 r. przyjęła konkluzję przedstawicieli rządów państw członkowskich w sprawie przesiedlenia w okresie dwóch lat 20 000 osób w sposób oczywisty wymagających ochrony międzynarodowej (Konkluzje przedstawicieli rządów, 2015). Konkluzja uznała regiony Afryki Północnej, Bliskiego Wschodu i Rogu Afryki za priorytetowe w zakresie przesiedleń. Wszystkie kraje członkowskie UE (oprócz Węgier) oraz 4 spoza Unii (Islandia, Liechtenstein, Norwegia i Szwajcaria) zgodnie z zasadą solidarności i sprawiedliwego podziału, o której mowa w art. 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (zwany dalej TFUE), dzielą się odpowiedzialnością, zgodnie z załącznikiem do wspomnianej konkluzji (Rozporządzenie, 2014).

Na tym samym posiedzeniu Rada uzgodniła projekt decyzji przewidującej czasowy i wyjątkowy mechanizm relokacji z Włoch i Grecji do innych państw członkowskich, dotyczący osób wyraźnie potrzebujących ochrony międzynarodowej (Outcome of the Council Meeting, 2015). Decyzja ta została uchwalona przez Radę w dniu 14 września 2015 r., w zgodzie z TFUE, przewidującym, że Rada na wniosek Komisji i po konsultacji z Parlamentem Europejskim może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego państwa lub państw członkowskich, w przypadku gdy jedno lub więcej państw członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich (Decyzja Rady, 2015). Tą decyzją UE odciążała Grecję i Włochy z obowiązku rozpatrzenia wniosku o udzielenie

ochrony międzynarodowej, czyli – analogicznie jak w przypadku Niemiec – nastąpiło odejście od stosowania rozporządzenia Dublin III (Kosman, 2017, ss. 282–283).

Procedura relokacji została szczegółowo opisana w art. 5 decyzji Rady UE z dnia 14 września 2015 r. Każde z państw członkowskich oddelegowuje oficerów łącznikowych do Włoch i do Grecji, którzy na podstawie zebranych informacji z pomocą Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azyłu wskazują poszczególnych wnioskodawców, których można relokować do innych państw członkowskich (dalej EASO). Przy wyborze państwa relokacji należy mieć na względzie w szczególności umiejętności i cechy danych wnioskodawców, takie jak znajomość języków i indywidualne elementy oparte na udowodnionych więzach rodzinnych, kulturowych lub społecznych, co mogłoby ułatwić integrację w społeczeństwie państwa członkowskiego relokacji (Decyzja Rady, 2015). Jeśli chodzi o wnioskodawców szczególnej opieki (m.in. dzieci i kobiety ciężarne), bierze się także pod uwagę zdolności państwa do zapewnienia takim osobom odpowiedniego wsparcia. Grecja i Włochy są zobowiązani pobrać od wnioskodawcy odciski placów i przekazać je do systemu centralnego Eurodac (Rozporządzenie, 2013). Państwo członkowskie relokacji po wyrażeniu zgody na przekazanie wnioskodawcy, niezwłocznie informuje o tym osobę zainteresowaną, a relokacja powinna nastąpić jak najszybciej. Odmowa relokacji wnioskodawcy może nastąpić tylko w przypadku wystąpienia uzasadnionych powodów, np. zagrożenia dla bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego powodowanego przez daną osobę (Decyzja Rady, 2015). Tym samym prawo dopuszcza wyłączenie zasady *non-refoulement* wobec groźnego, niebezpiecznego wnioskodawcy na zasadach analogicznych do art. 33 ust. 2 konwencji genewskiej z 28 lipca 1951 r. (Konwencja, 1951).

W sprawie relokacji, tak samo jak w przypadku przesiedleń, państwa członkowskie dzielą się odpowiedzialnością na podstawie zasady solidarności i sprawiedliwego podziału, co zostało określone w TFUE. Zgodnie z art. 4 decyzji Rady z dnia 12 września 2015. większość państw zobowiązała się uczestniczyć w relokacji 24 tysięcy osób z Włoch i 16 tysięcy osób z Grecji (Kosman, 2017, ss. 284–285). Za każdą relokowaną osobę państwo członkowskie relokacji otrzymało prawo do uzyskania kwoty ryczałtowej w wysokości 6000 EUR.

Kilka dni później, na mocy kolejnej decyzji Rady z dnia 22 września 2015 r. miała nastąpić relokacja 120 000 wnioskodawców, na zasadach zbliżonych do poprzedniej decyzji (Decyzja Rady, 2015). Obie decyzje spotkały się z dużym oporem ze strony niektórych państw UE. Węgry i Słowacja, poparte przez Polskę, dnia 2 grudnia 2015 r. zdecydowały się zaskarżyć do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej (zwany dalej TSUE) decyzję 2015/1601 (Skarga, 2015). Wyrok TSUE (Wyrok, 2017) oddalił obie skargi, jednak nastąpiło to dopiero 6 września 2017 r. – 20 dni przed utratą mocy obowiązującej i zaskarżanej decyzji, przez co kraje te w ogóle nie wzięły udziału w relokacji. Z odgórnie zakładanej liczby 160 tys. osób ubiegających się o azyl w Grecji i we Włoszech relokowanych zostało około 46 tys. Jednocześnie Ko-

misja Europejska ogłosiła, że nowego planu relokacji nie będzie (Dahl, Dziudzik, 2017, ss. 19–20).

Kraje Wspólnoty najbardziej dotknięte kryzysem migracyjnym

Włochy będąc jednym z państw obciążonych nieprzerwanym napływem migrantów począwszy od 2011 r., apelowały o wsparcie w kwestii uchodźców na forum UE. Napięcia na linii Unia – Włochy wynikały z rozkładu obciążeń związanych ze świadczeniami na rzecz imigrantów, ale podnoszono także zarzut, że unijna polityka migracyjna ustanawia tarczę ochronną z mniej zamożnych państw, do których w pierwszej kolejności docierają uchodźcy (Domaradzki, 2018). Mimo to początki kryzysu migracyjnego charakteryzowała empatia włoskiego społeczeństwa względem migrantów. Przychylna im jest sama konstytucja: art. 10 oferuje prawo azylu cudzoziemcom pozbawionym prawa korzystania z wolności demokratycznych gwarantowanych przez włoską konstytucję (Konstytucja Republiki Włoskiej, 1947). Natomiast art. 117 uprawnia państwo do sprawowania wyłącznej władzy ustawodawczej w sprawach związanych z imigracją. Rosnąca fala przybyszów, wzrost ich udziału w przestępczości czy słynny incydent w mieście Vignola spolaryzowały jednak opinię publiczną i polityków (Bodziany, Kotasińska, 2017, s. 127). Rdzeniem włoskiego prawa w zakresie imigracji i azylu wedle dokumentu Komisji Europejskiej jest dekret nr 286/1998; kwestie te były także przedmiotem regulacji nr 189/2002. Jeden z autorów w swym artykule podaje, że nielegalna imigracja jest *per se* naruszeniem prawa administracyjnego, a nie przestępstwem (Wróbel, 2010, s. 179). Prawo pozwala nałożyć na nielegalnych imigrantów sankcję administracyjną w postaci ich wydalenia, decyzja podlega natychmiastowemu wykonaniu, a wniesienie odwołania nie wstrzymuje jej wykonania. Obecnie włoskie procedury dotyczące prawa wjazdu co do zasady pokrywają się z regulacjami odnośnie do strefy Schengen (Komisja Europejska, 2019).

Dostosowywanie włoskiej polityki azylowej do realiów kryzysu migracyjnego zaczęto przeprowadzać od 2014 r. Gdy liczba migrantów osiągnęła swe apogeum w 2015 r., zdecydowano się na reformę systemu ich przyjmowania, wdrażając plan zrównoważonego rozdziału liczby migrantów na terenie całego kraju. Wprowadzono przepisy dotyczące szybkiego przetwarzania wniosków o ochronę międzynarodową oraz postępowania sądowego usprawniającego rotację migrantów w centrach recepcyjnych. Postanowiono także zwiększyć skuteczność systemu powrotów dla migrantów ekonomicznych. Wreszcie regulacja nr 47/2017 ustanowiła kompleksowe unormowanie ochrony i leczenia małoletnich przybywających do Włoch bez opieki, tworząc oddzielny, docelowy system odbioru umożliwiający kontynuację nauki lub rozpoczęcie praktyk zawodowych. Jednocześnie rok 2017 przyniósł centrolewicowe dekrety rządu Paolo Gentiloniego odnośnie do bezpieczeństwa w miastach, pozwalające władzom samorządowym na adaptację środków administracyjnych w celu ochro-

ny „decorum”: wprowadzenia zakazu wstępu niektórych osób do poszczególnych stref miejskich, ochrony spokoju i ciszy rezydentów oraz znośności życia w przestrzeni miejskiej (The Conversation, 2019). Jednak kolejne zmiany w polityce imigracyjnej Włoch, przeprowadzone w 2018 r., wzbudziły już niepokój międzynarodowych organizacji humanitarnych oraz UE. Lorenzo Tucco, Prezes ASGI (Association for Juridical Studies on Immigration) powiedział, że jest wiele sposobów budowania ścian: z betonu lub z praw (Uniwersytet Oksfordzki, 2017). Szum medialny wzbudziły szczególnie tzw. dekrety Salviniiego (Info Migrant, 2018).

Krytyka uderzała przede wszystkim w zniesienie pozwolenia na pobyt „z powodów humanitarnych” dla osób niespełniających wymagań co do statusu uchodźcy. Przepisy objęły zakazem wstępu na imprezy sportowe osoby podejrzane o terroryzm, pogłębiono sankcje wobec osób umożliwiającym imigrantom nielegalne zajmowanie budynków. Rozszerzono listę przestępstw pozwalających na cofnięcie decyzji o przyznaniu azylu (także na: gwałt, włamanie, ciężkie uszkodzenie ciała, przemoc w stosunku do funkcjonariusza publicznego etc.), umożliwiono odebranie obywatelstwa osobom winnym terroryzmu. Niekorzystnie zmieniono zasady pobytu azylantów w kraju. Przyspieszono postępowanie o wydalenie osób uznanych za niebezpieczne dla społeczeństwa. Wreszcie wydłużono z 2 do 4 lat okres procedury rozpatrywania wniosku o przyznanie obywatelstwa, nakładając wymóg znajomości języka włoskiego. Stały Przedstawiciel Republiki Włoskiej w Strasburgu, odnosząc się do zapytania Komisji Europejskiej, argumentował, iż przyznawanie ochrony humanitarnej było narzędziem o nietypowym i rezydualnym charakterze. Forma ta, niejednoznacznie uregulowana w prawie międzynarodowym i w prawodawstwie europejskim, umożliwiała jednostkom administracyjnym wydanie decyzji w dowolnym momencie z powodów charytatywnych lub innych przyczyn humanitarnych. Zdecydowano się zatem, na uregulowanie tej kwestii, wprowadzając odnawialne jednoroczne pozwolenia na pobyt, przy jednoczesnym określeniu sześciu umożliwiających je przesłanek (Pismo, 2019). W 2019 r. włoski Senat zatwierdził kolejny kontrowersyjny akt prawny, tzw. Security-bis Decree (Dekret, 2019), zawierający szczegółowe zasady dotyczące zwalczania nielegalnej imigracji i podnoszący do 1,2 miliona euro kary dla statków, w tym łodzi ratunkowych należących do organizacji pozarządowych, wpływających na włoskie wody terytorialne bez pozwolenia władz administracyjnych. Jak podaje „Polska the Times”, głosowanie nad dekretem odbyło się w trybie wotum zaufania dla rządu, co na Półwyspie Apenińskim bywa wykorzystywane do przyspieszenia legislacji, skrócenia debaty i usunięcia poprawek opozycji (Stańko, 2019).

Mimo obostrzeń w prawie, a nawet retoryki włoskich dzienników porzucających termin „uchodźca” na rzecz „nielegalnych imigrantów”, pojawiły się także pozytywne akcenty we włoskiej polityce imigracyjnej (Tuz, 2011). Zaliczyć tu należy przede wszystkim utworzenie korytarzy humanitarnych oraz podpisanie globalnego porozu-

mienia ONZ na rzecz bezpiecznej, uporządkowanej i legalnej migracji, co stanowiło pierwszą międzynarodową próbę zmierzenia się z tym problemem (Projekt, 2017).

Kolejnym poważnym powodem kryzysu imigracyjnego był gwałtowny napływ uciekinierów z Syrii, przedostających się z Turcji do Grecji. Aby zrozumieć relacje polityczne UE – Turcja, należy zauważyć, że ich podejście Turcji do sprawowania władzy jest skrajnie odmienne: z jednej strony mamy tu do czynienia z demokracją i respektowaniem praw człowieka, z drugiej dyktaturą i brakiem poszanowania praw jednostki. Unia Europejska zmuszona była pogodzić te różnice w celu zaradzenia pogłębiającemu się kryzysowi. Zwieńczeniem dialogu była umowa z marca 2016 r., zobowiązująca Turcję do utrudnienia imigrantom wyjazdu do Europy (Dahl, 2016, ss. 247–248). Począwszy od 20 marca 2016 r. wszyscy migranci o nieregulowanym statusie, którzy przedostaną się z Turcji na greckie wyspy, zostaną odesłani do Turcji, a każdemu odesłanemu w ten sposób Syryjczykowi towarzyszyć będzie przesiedlenie innego Syryjczyka z Turcji do UE (Komunikat Prasowy, 2016). Pierwszeństwo będą mieli ci Syryjczycy przebywający w Turcji, którzy nie podejmowali wcześniejszych prób nielegalnego przekroczenia granicy. W zamian Turcja otrzymała niezbędną do wykonania tego zadania pomoc finansową oraz zapewnienie o zniesieniu w przyszłości wiz dla obywateli tureckich. Dla strony tureckiej ważnym aspektem porozumienia miało być także, a może nawet przede wszystkim przyspieszenie negocjacji w sprawie procesu akcesyjnego Turcji do UE. Pomimo początkowego sceptycyzmu, ostatecznie udało się w znacznym stopniu wyeliminować napływ Syryjskich uciekinierów ze szlaku wschodniośroziemnomorskiego (Dahl, Dziudzik, 2017, s. 20).

Skalę widać, chociażby po tym, że we wrześniu 2016r. We Włoszech pojawiło się kolejnych 2300 imigrantów z okolic Afryki Północnej, a biorąc pod uwagę cały rok 2016 łączna ich liczba, wzrosła do ponad 125 tysięcy (Hołyst, 2016, s. 836). Również porozumienie między Turcją a UE nie jest w stanie całkowicie zahamować omawianego problemu. Jak informował w marcu 2020 r. Davor Božinović, wicepremier Chorwacji, która sprawowała prezydencję w Radzie Unii Europejskiej, Grecja od końca lutego do teraz, odnotowała 2,3 tys. nieregularnych przekroczeń granicy. Tak niska liczba to efekt szybkiego działania władz Grecji. Opisywana reakcja polega na dokładnym uszczelnianiu granicy, przez którą przed paroma dniami mogło przedostawać się do kraju nawet do kilkunastu tysięcy migrantów (Bielecki, 2020).

Aspekt kryminologiczny

Omawiając kwestie kryzysu migracyjnego, warto spojrzeć na zjawisko nielegalnej imigracji przez pryzmat kryminologiczny, gdyż przestępczość jest nieodłącznym elementem nielegalnych migracji (Kotowska, Pływaczewski, 2015, s. 79). Działalność taka ma charakter przemytu bądź przerzutu ludzi (*trafficking immigrants*), obciążo-

nych dużym niebezpieczeństwem utonąć podczas podróży wodnych, niekiedy uduszenia w skrytkach.

Grupy przestępcze muszą przewidywać możliwość napotkania podczas akcji przemytniczej problemu, w postaci zatrzymania migrantów przez służby bezpieczeństwa. Istotne w takich momentach jest, by jak najbardziej utrudnić służbom identyfikację zatrzymanych, dlatego też migranci pozbawiani są jakichkolwiek dokumentów i mają przykazane nie ujawniać znajomości języka, w którym możliwa byłaby rozmowa z władzami publicznymi. Dodatkowo zaleca się im zaniżyć swój wiek. Niestety kontakty imigrantów i przestępców sprowadzających ich do krajów docelowych nie kończą się z chwilą zakończenia akcji, gdyż pojawia się nowa droga zarobku na ludziach, którzy w obawie przed powrotem do sytuacji, z której dopiero co się uwolnili, są w stanie zrobić praktycznie wszystko. Kobiety zostają „sprzedawane” oraz zmuszane są do prostytucji, by wykupić się od grup przestępczych. Nielegalni migranci wykorzystywani są w handlu narkotykami, a dzieci zmuszane są do żebrania, drobnych kradzieży, uczestnictwa w realizacji filmów pornograficznych, stają się dawcami organów (Hołyst, 2017, ss. 843–844).

Umiejętności językowe zatrzymanych ograniczają się często do prośby o uzyskanie statusu uchodźcy, jednakże w wielu przypadkach, nie czekają oni na wydanie decyzji administracyjnej i realizują swój plan przedostania się do miejsca docelowego (Hołyst, 2017, ss. 842–843). Zdarzają się także przypadki, w których podejmowane są próby przekroczenia granic na własną rękę, choć przedsięwzięcie to jest w większości ponad możliwości finansowe i organizacyjne przeciętnej osoby (Kotowska, Pływachewski, 2015, s. 79). Szef EMSC Robert Crepinko w raporcie „Two Years of EMSC” ujął problem przemytu migrantów, twierdząc, iż ten biznes jest bardzo opłacalny, stanowi niskie ryzyko wykrycia, a tym samym ukarania. Podkreśla również, iż działalność grup przestępczych w tej kwestii jest bardzo elastyczna, dostosowują swoje działania do zmieniających się czynników, co świadczy o ich dobrym zorganizowaniu (Raubo, 2016). Szacuje się, że przemytnicy w roku 2015 zarobili na transporcie migrantów do UE w przybliżeniu 6 mld dolarów (Michalakis, 2016).

Zakończenie

Polityka imigracyjna wydaje się sztuką balansowania wartościami z różnych zakresów aksjologicznych. Niekwestionowanym prawem państw UE jest ich dążenie do skutecznego ograniczenia niekontrolowanego napływu nielegalnych imigrantów, który wpływa na radykalizację postaw społecznych i może powodować potencjalne zagrożenie terroryzmem oraz poczucie zagrożenia wśród rodzimych obywateli. Niestety stojącego u bram bogatej Europy kolejnego kryzysu migracyjnego nie da się rozwiązać wyłącznie przy użyciu środków prawnych czy administracyjnych, bowiem za migracją z biednych regionów świata stoi nie tylko pragnienie mieszkania w demokra-

tycznym państwie prawa, ale w dużej mierze pragnienie uczestniczenia w redystrybucji dóbr. Zatem za normami prawa i procedurami muszą podążać nakłady finansowe, spójna polityka unijna, ludzka empatia, ale także przemyślana polityka integracyjna i pogodzenie tego wszystkiego jest nie lada wyzwaniem.

Krucze status quo na jakie skazała się UE rozwiązując problem migracji głównie przez porozumienie z Turcją jasno wskazuje na wciąż nierozwiązane i palące „stare” problemy strukturalne. Poprzestanie na dotychczasowych działaniach grozi oddaniem inicjatywy w zakresie prowadzenia europejskiej polityki migracyjnej i kluczy do Europy państwu semi-demokratycznemu, a także brakiem procedur przy reakcji na kolejną falę ludzkiego tsunami. Stary kontynent, który niewątpliwie potrzebuje imigrantów z powodu zmniejszającej się liczby ludności i trzeszczących w szwach możliwości finansowania świadczeń socjalnych i emerytalnych, musi nauczyć się, jak objąć migrantów prawem i polityką społeczną, które pozwolą wszystkim wspólnie pracować na ideę państwa bezpiecznego.

BIBLIOGRAFIA

1. Bodziany, M. Kotasińska, A. (2017). Europejski kryzys migracyjny – włoskie studium przypadku. *Pogranicze*, *V(2)*, 105–133. DOI: [10.25167/ppbs387](https://doi.org/10.25167/ppbs387)
2. Dahl, M. (2016). Europejski kryzys imigracyjny i jego konsekwencje dla Republiki Federalnej Niemiec – aspekty polityczne, społeczne i gospodarcze. *Studia Polityczne*, *4(44)*, 247–248.
3. Dahl, M. Dziudzik, A. (2017). Państwa Unii Europejskiej wobec kryzysu imigracyjnego z 2015 roku. *Unia Europejska.pl*, *3(244)*, 18–20.
4. Hołyst, B. (2016). *Kryminologia*. Warszawa: Wolters Kluwer.
5. Kosińska, M. (red.) (2017). *W obliczu kryzysu*. Lublin Wydawnictwo KUL.
6. Kosman, M. (2017). Kryzys imigracyjny w UE w latach 2015–2017. Aspekty prawne i polityczne. *Rocznik Integracji Europejskiej*, *11*, 282–285. DOI: [10.14746/rie.2017.11.20](https://doi.org/10.14746/rie.2017.11.20)
7. Koszel, B. (2016). Unia Europejska. Niemcy i problem uchodźców (2014–2016). *Rocznik Integracji Europejskiej*, *10*, 147–148. DOI: [10.14746/rie.2016.10.9](https://doi.org/10.14746/rie.2016.10.9)
8. Kotowska, M., Pływaczewski, W. (2015). *Uchodźcy – nowe wyzwania dla bezpieczeństwa europejskiego na tle standardów praw człowieka*. Olsztyn: Katedra Kryminologii i Polityki Kryminalnej & Fundacja Forum Dialogu Publicznego.
9. Mochnaczewski, P. Bolesty, A. Dominiak, B. (2007). *Polityka migracyjna w poszukiwaniu nowych standardów ochrony i pomocy*. Warszawa: Wydawnictwo Wyższej Szkoły Zarządzania i Prawa.
10. Raczyński, R. (2015). Wpływ migracji międzynarodowych na bezpieczeństwo wewnętrzne państwa. *Bezpieczeństwo. Teoria i Praktyka*, *2*, 13–15.
11. Wróbel, I. (2010). *Status prawny obywatela państwa trzeciego w Unii Europejskiej*. Warszawa – Lublin: Wolters Kluwer.

Źródła internetowe

12. Bielecki, T. (2020). *Ciszej na granicy z Turcją, a UE próbuje odciążyć Lesbos*. Polityka. Pobrane z: <https://www.dw.com/pl/ciszej-na-granicy-zturcja/C4%85-a-ue-pr%C3%B3buj-odci%C4%85%C5%BCy%C4%87-lesbos/a-5276491>.

13. Domaradzki, S. (2018). *Porozumienie Turcja - Unia: skuteczne czy niezbędne?* Komisja Europejska, przedstawicielstwo w Polsce. Pobrane z: <https://ec.europa.eu/poland/news/180612/EU-Turkey-migration.pl>.
14. Duszczyk, M. (2020). *Kryzys migracyjny 2015/2016*. Pobrane z: <http://iminteg.uw.edu.pl/pdf/Maciej-Duszczyk-Kryzys-migracyjny-2015-2016.pdf>.
15. European Council. (2015). Special meeting of the European Council, Pobrane z: <https://www.consilium.europa.eu/media/23741/150322-background-euco-final.pdf>.
16. Eurostat News Releases. (2016). Record number of over 1.2 million first time asylum seekers registered in 2015. Pobrane z: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7203832/3-04032016-AP-EN.pdf/790eba01-381c-4163-bcd2-a54959b99ed6>.
17. Info Migrant. (2018). *Italy clamps down on immigration as new security decree becomes law*. Pobrane z: <https://www.infomigrants.net/en/post/13670/italy-clamps-down-on-immigration-as-new-security-decree-becomes-law>.
18. Komisja Europejska (2019). *Organization of migration and asylum system in Italy*. Pobrane z: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylummigration/14_italy_factsheet_institutional_chart_en.pdf.
19. Krytyka Polityczna (2016). *Kryzys migracyjny – jak to wygląda?* Pobrane z: <https://krytykapolityczna.pl/swiat/kryzys-migracyjny-jak-to-wyglada/>.
20. Michalakis, D. (2016). Smugglers made \$6bn from illegal migrant trafficking to EU last year-report. Pobrane z: <https://www.rt.com/business/343405-migrants-trafficking-smugglers-turnover/>.
21. Justice and Home Affairs (2015). Outcome of the 3405th Council meeting. Pobrane z: <http://www.consilium.europa.eu/media/22985/st11097en15.pdf>.
22. Raubo, J. (2016). Zorganizowana przestępczość beneficjentem kryzysu migracyjnego. Pobrane z: <https://www.europol.europa.eu/publicationsdocuments/two-years-of-emsc>.
23. Stańko, K. (2019). Dekret bezpieczeństwa B. Włoski parlament chce karać pomagającym migrantom nawet 1 mln euro grzywny. Pobrane z: <https://polskatimes.pl/dekret-bezpieczenstwa-b-wloski-parlament-chce-karac-pomagajacym-migrantom-nawet-1-mln-euro-grzywny/ar/c1-14333741>.
24. The Conversation (2019). *Centre-left Italian mayors are refusing to implement a government decree targeting migrants*. Pobrane z: <https://theconversation.com/centre-left-italian-mayors-are-refusing-to-implement-a-government-decreetargeting-migrants109751>.
25. Tuz, E. (2011). *Obecna fala imigracji do Włoch w wybranych włoskich dziennikach*. Pobrane z: <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/29-maj-2011/obecna-fala-imigracji-do-wloch-w-wybranych-wloskich-dziennikach>.
26. Uniwersytet Oksfordzki (2017). *A Critical Look at the Italian Immigration and Asylum Policy: Building 'Walls of Laws*. Pobrane z: <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2017/07/critical-look>.

Akty prawne i wyroki

27. Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie z dnia 15 czerwca 1990 r. [Dz.U. 2005 nr 24 poz. 194]
28. Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie z dnia 28 lipca 1951 r. [Dz. U. z dnia 20 grudnia 1991 r.]
29. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego

- w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca, [Dz.U. (UE) nr 604/2013].
30. Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady z dnia 16 kwietnia 2014 r. ustanawiające Fundusz Azylu, Migracji i Integracji, zmieniające decyzję Rady 2008/381/WE oraz uchylające decyzje Parlamentu Europejskiego i Rady nr 573/2007/WE i nr 575/2007/WE oraz decyzję Rady 2007/435/WE. [Dz. U. (UE) NR 516/2014.
 31. Konstytucja Republiki Włoskiej z dnia 2 grudnia 1947 r. http://biblioteka.sejm.gov.pl/wp-content/uploads/2016/11/Wlochy_pol_010711.pdf
 32. Ustawa z dnia 6 czerwca 1997 r. – Kodeks karny [Dz.U.2019.0.1950].
 33. Dekret nr 53/2019 z dnia 5 VIII 2019 r., Rzym, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-wedo/networks/european_migration_network/reports/docs/emn-studies/asylum-migration/14_italy_factsheet_institutional_chart_en.pdf [dostęp: 14.03.2020]
 34. Wyrok Trybunału (wielka izba) z dnia 6 września 2017 r., syg. ECLI:EU:C: 2017:631

Inne

35. Pismo Michele'a Giacomelli z dn. 12 marca 2019, nr 0231, Strasburg.
36. Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski Program w zakresie migracji, Bruksela, dnia 13.5.2015 r. [COM (2015) 240 final].
37. Decyzja Rady z dnia 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji art. 28 preambuły do tej decyzji [Dz. U (UE) 2015/1523].
38. Decyzja Rady z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, [Dz. U. (UE) 2015/1601]
39. Skarga wniesiona w dniu 2 grudnia 2015 r. – Republika Słowacka/Rada Unii Europejskiej (Sprawa C-643/15), Dz. U. (UE) z 1.02.2016, C 38.
40. Rada Europejska, Komunikat Prasowy, Oświadczenie UE–Turcja z dnia 18 marca 2016 r.