

## Traktat z Lizbony a polityka migracyjna Unii Europejskiej

The Treaty of Lisbon and the migration policy of the European Union  
Лиссабонский договор а миграционная политика Европейского Союза

MAREK PODRAZA

Mgr, Uniwersytet Rzeszowski

e-mail: mpodraza@ur.edu.pl, <https://orcid.org/0000-0002-2889-1277>

**Streszczenie:** Budowa efektywnej polityki migracyjnej jest jednym z największych wyzwań Unii Europejskiej. Jej celem jest skuteczne zarządzanie ruchami migracyjnymi przy jednoczesnym niwelowaniu nielegalnej migracji i poszanowaniu praw człowieka. Pierwsze próby prawnego uregulowania tej kwestii na szczeblu wspólnotowym podjęto już w 1985 r. O ile Traktat Amsterdamski z 1997 r. dokonał uwspólnienia polityki azylowej, wizowej i migracyjnej, o tyle dopiero Traktat z Lizbony nadał im dzisiejszą formę i rozszerzył kompetencje Unii Europejskiej w tym zakresie. Dodatkowo poprawił on koordynację podejmowanych zadań i wzmocnił ochronę obywateli państw trzecich. Prawdziwym sprawdzianem dla unijnej polityki migracyjnej był kryzys migracyjny na naszym kontynencie, będący efektem Arabskiej Wiosny. Jak pokazały ostatnie lata, wypracowane mechanizmy nie zdały egzaminu, a zasady solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi w dużym stopniu pozostały martwymi przepisami traktatowymi.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, polityka migracyjna, kryzys migracyjny, uchodźcy, migracje

**Summary:** Building an effective migration policy is one of the greatest challenges for the European Union. It aims to effectively manage migratory flows while eliminating illegal migration and respecting human rights. The first attempts to legally regulate this issue, at the Community level, were made as early as 1985. While the Treaty of Amsterdam of 1997 made the asylum, visa, and immigration policy more common, it was only the Treaty of Lisbon that gave them their present form and expanded the competencies of the European Union in this area. Additionally, it improved the coordination of undertaken tasks and strengthened the protection of third-country nationals. The real test for the EU migration policy was the migration crisis on our continent, resulting from the Arab Spring. As recent years have shown, the mechanisms developed have not worked, and the principles of solidarity and fair sharing of responsibility between the Member States have largely remained as dead treaty provisions.

**Key words:** European Union, migration policy, migration crisis, refugees, migrations

**Резюме:** Построение эффективной миграционной политики – одна из важнейших задач Европейского Союза. Ее цель – эффективное управление миграционными потоками при одновременном сокращении нелегальной миграции и соблюдении прав человека. Первые попытки юридического регулирования этого вопроса на уровне ЕС были предприняты в 1985 г. Если Амстердамский договор от 1997 г. унифицировал политику в отношении убежища, виз и миграции, то лишь Лиссабонский договор придал им нынешнюю форму и расширил полномочия Европейского Союза в этой области. Кроме того, он улучшил координацию выполняемых задач и усилил защиту граждан третьих стран. Миграционный кризис на нашем континенте, возникший в результате «Арабской весны», стал настоящим испытанием для миграционной политики ЕС. Как показали последние годы, разработанные механизмы не выдержали испытания, а принципы солидарности и справедливого распределения ответственности между государствами-членами в значительной степени остались мертвыми положениями договоров.

**Ключевые слова:** Европейский Союз, миграционная политика, миграционный кризис, беженцы, миграция

## Wstęp

Jednym z elementów rozwoju naszej cywilizacji są migracje. Przez tysiące lat przybierały one większe lub mniejsze rozmiary, jednak były nieodłączną częścią życia naszych przodków i miały nieoceniony wpływ na kształt dzisiejszego świata<sup>1</sup>. Termin migracja wywodzi się od łacińskiego słowa *migratio*, które tłumaczy się jako przesiedlenie, przemieszczanie się ludności w poszukiwaniu lepszych warunków życia, przyjmujące formę stałą lub czasową<sup>2</sup>. Obecnie o migracji możemy także mówić w kontekście przemieszczania się różnych grup społecznych pomiędzy miastami, krajami czy regionami geograficznymi. Na uwagę zasługuje fakt, że dotychczas na płaszczyźnie międzynarodowej nie kształtowała się żadna uniwersalna definicja migracji, która spełniłaby wymagania badaczy z wszystkich dziedzin<sup>3</sup>.

Problematyka migracji nie jest obca również Unii Europejskiej, która począwszy od roku 1985 stara się uregulować prawnie kwestie legalnego przekraczania granic oraz walczyć z jej nielegalnymi aspektami. W miarę rozszerzania się granic Wspólnoty migracje wewnętrzne i zewnętrzne dotyczą coraz większej ilości państw<sup>4</sup>. Warto podkreślić, że już w 2007 r. w krajach członkowskich legalnie przebywało 18,5 miliona imigrantów z tzw. państw trzecich, zaś 9 milionów obywateli UE mieszkało w innym kraju niż macierzysty<sup>5</sup>.

Z zasady to suwerenne państwa decydują o możliwości wjazdu cudzoziemca na własne terytorium. Podstawą prawną w takim przypadku jest norma prawa wewnętrznego lub, z chwilą jej podpisania i ratyfikowania, umowa międzynarodowa. Sytuacja ta zmienia się w przypadku członkostwa w UE, gdzie państwa związane są wspólną polityką migracyjną<sup>6</sup>. Definiuje się ją jako zbiór norm prawnych i zasad postępowania w stosunku do osób przemieszczających się w ramach granic Unii Europejskiej, z zamiarem krótko- lub długotrwałego pozostania na terytorium krajów członkowskich<sup>7</sup>. Jej głównym celem jest skuteczne zarządzanie ruchami

<sup>1</sup> R. Orłowska, *Uwarunkowania i skutki rozwoju migracji ekonomicznych w Unii Europejskiej w świetle wybranych teorii migracji międzynarodowych*, Gdańsk 2013, s. 13–14.

<sup>2</sup> S. Dubisz, *Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 2, red. S. Dubisz, Warszawa 2003, s. 86.

<sup>3</sup> T. Sporek, *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej wobec napływu cudzoziemców*, w: *Unia Europejska wobec wybranych zewnętrznych wyzwań XXI wieku*, red. T. Sporek, M. Fronczek, Katowice 2017, s. 56.

<sup>4</sup> B. Mikołajczyk, *Granice nowej generacji*, w: *Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, red. J. Menkes, E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2015, s. 170–171.

<sup>5</sup> Z. Ciekankowski, B. Uliasz, *Zwalczanie terroryzmu w Unii Europejskiej*, Jarosław 2015, s. 118.

<sup>6</sup> E. Dynia, *Ewolucja polityki migracyjnej Unii Europejskiej – wnioski de lege ferenda*, w: *W obliczu kryzysu. Przyszłość polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej*, red. A. Kosińska, Lublin 2017, s. 11.

<sup>7</sup> M. Pacek, M. Bonikowska, *Unijna droga do wspólnej polityki migracyjnej w kontekście debaty o przyszłości Wspólnot*, *Studia Europejskie* 2007, nr 1, s. 50.

migracyjnymi, niwelowanie nielegalnej migracji, przy jednoczesnym przestrzeganiu praw człowieka oraz stosowanie jednakowych zasad w stosunku do obywateli państw trzecich<sup>8</sup>.

Tezę niniejszego opracowania jest stwierdzenie, zgodnie z którym ratyfikacja Traktatu z Lizbony w znaczny sposób wpłynęła na ewolucję polityki migracyjnej UE. Tezę pomocniczą stanowią następujące pytania: czy postanowienia Traktatu z Lizbony zdały egzamin w trakcie kryzysu migracyjnego? W jakim stopniu Traktat miał wpływ na ewolucję prawa wtórnego w zakresie polityki migracyjnej? Jakie zmiany mogłyby przyczynić się do zwiększenia jej efektywności? W pracy zastosowano metodę analizy porównawczej. Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wpływu regulacji Traktatu Lizbońskiego na politykę migracyjną UE.

## 1. Polityka migracyjna Unii Europejskiej

Polityka migracyjna jest w UE stosunkowo nowym zagadnieniem, które powstało w miarę pogłębiania się procesów integracyjnych. Tematyki tej nie poruszały traktaty założycielskie Wspólnot Europejskich, bowiem początkowo leżała ona w gestii suwerennych państw i opierała się w całości na współpracy międzyrządowej<sup>9</sup>. Już w latach 60. XX w. takie kraje jak Niemcy, Francja czy Holandia sygnalizowały potrzebę rekrutacji cudzoziemców spoza Europy, mogących zapłacić braki kadrowe wśród pracowników fizycznych<sup>10</sup>. Próby utworzenia „Europy dla obywateli” i unii paszportowej, w ramach której planowano znieść kontrolę na granicach wewnętrznych, podjęto już na szczycie EWG w Paryżu w 1974 r. Brak gotowości politycznej do podjęcia tak daleko idących kroków spowodował zaprzestanie dalszych prac<sup>11</sup>. Podobnymi inicjatywami była m.in. deklaracja z 1984 r., przyjęta na

<sup>8</sup> A. Marcisz-Dynia, *Przymusowe powroty jako instrument skutecznej polityki migracyjnej Unii Europejskiej*, w: *Unia Europejska a prawo międzynarodowe. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. Elżbiecie Dyni*, red. L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatek, Rzeszów 2015, s. 241.

<sup>9</sup> E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2009, s. 1.

<sup>10</sup> J. Huysman, *The European Union and the Securitization of Migration*, *Journal of Common Market Studies* 2000, t. 38, nr 5, s. 753.

<sup>11</sup> H.C. Taschner, *Tło historyczne wejścia w życie Układu z Schengen oraz jego związek z Traktatem Ustanawiającym Wspólnotę Europejską*, w: *Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, red. J. Beczała, Łódź 1998, s. 27.

spotkaniu Rady Europejskiej w Fontainebleau, oraz Porozumienie Rządowe podpisane tego samego roku w Saarbrücken<sup>12</sup>.

Historycznym momentem był dzień 14 czerwca 1985 r., kiedy pomiędzy pięcioma państwami członkowskimi podpisano Układ w Schengen w sprawie stopniowego znoszenia kontroli na wspólnych granicach<sup>13</sup>. Jego głównym założeniem było zniesienie kontroli granicznej na wspólnych granicach państw-stron: Belgii, Holandii, Luksemburga, Niemiec i Francji, przy jednoczesnym wzmocnieniu ochrony granic zewnętrznych. Uzgodniono również dalszą współpracę celem ujednoczenia polityki migracyjnej i wizowej<sup>14</sup>. W celu doprecyzowania regulowanego obszaru pięć lat później, 19 czerwca 1990 r., podpisano Konwencję Wykonawczą do Układu z Schengen (tzw. porozumienie Schengen II)<sup>15</sup>. Stanowiła ona, iż granice wewnętrzne mogą być przekraczane w dowolnym miejscu, bez przeprowadzania jakiegokolwiek kontroli, zaś środek ciężkości powinien zostać przeniesiony na granice zewnętrzne. Dodatkowo porządkowała kwestie wjazdu i poruszania się po terytorium sygnatariuszy Układu oraz precyzowała warunki wizowe<sup>16</sup>. Aby wzmocnić bezpieczeństwo wewnętrzne krajów Strefy Schengen, wprowadzono tzw. środki kompensacyjne<sup>17</sup>. Jednym z nich było utworzenie Systemu Informacyjnego Schengen (SIS), zbioru danych pozwalającego na identyfikację osób i przedmiotów podczas kontroli granicznej przy przekraczaniu granicy zewnętrznej, a także przy kontroli policyjnej przeprowadzanej wewnątrz Strefy Schengen<sup>18</sup>. W kontekście kształtowania się polityki migracyjnej warto wspomnieć jeszcze o Konwencji Dublińskiej, przyjętej 15 czerwca 1990 r., która wskazywała państwo odpowiedzialne za badanie wniosku azylowego, złożonego w jednym z krajów członkowskich<sup>19</sup>.

<sup>12</sup> W deklaracji przyjętej na spotkaniu w Fontainebleau Rada opowiadała się za zniesieniem kontroli dla osób przekraczających wewnętrzne granice, określiła również zasady obowiązujące na zewnętrznych granicach Wspólnoty. Porozumienie Rządowe z Saarbrücken zakładało stopniowe zniesienie kontroli granicznej pomiędzy Francją a Niemcami, T. Sieniow, *Acquis Schengen – uwagi ogólne, w: Układ z Schengen. Szanse i zagrożenia dla transgranicznej współpracy Polski i Ukrainy*, red. A. Kuś, T. Sieniow, Lublin 2007, s. 11–12.

<sup>13</sup> Dz. Urz. UE L 239/13 z 22.09.2000, s. 3. Tekst polski układu z Schengen w: *Dokumenty europejskie*, t. 2, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefalska, Lublin 1999, s. 239–246.

<sup>14</sup> A. Kuś, *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010, s. 38.

<sup>15</sup> Dz. Urz. UE L 239/13 z 22.09.2000, s. 19. Tekst polski w: *Prawo Unii Europejskiej. Wybór dokumentów i aktów prawnych*, t. 1. *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, red. J. Barcz, I. Kolowca, Warszawa 2006, s. 96.

<sup>16</sup> L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatek, *Ochrona uchodźców w świetle polityki azylowej Unii Europejskiej, w: Prawa człowieka w kontekście sytuacji uchodźców w Europie*, red. S. Pelc, Rzeszów 2014, s. 58–59.

<sup>17</sup> A. Sabik, *Polityka imigracyjna i azylowa Unii Europejskiej – zarys historyczny i prognozy rozwoju na początku XXI wieku*, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2006, nr 2, s. 157.

<sup>18</sup> R. Bieniek, *Międzynarodowa współpraca Policji na terenie Strefy Schengen*, Kutno 2014, s. 80–81.

<sup>19</sup> Dz. Urz. WE C 254 z 19.08.1997, s. 1.

Podpisany 7 lutego 1992 r. Traktat z Maastricht<sup>20</sup> kwestie migracji umieścił w III filarze, przez co nie należały one jeszcze do wspólnej polityki europejskiej, a decyzje w odniesieniu do niej nadal podejmowane były w ustaleniach międzyrządowych. Rozwiązanie to, choć warte podkreślenia, skutecznie uniemożliwiało stworzenie jednolitej polityki migracyjnej i było poddawane krytyce<sup>21</sup>. Pożądany kierunek nadał dopiero Traktat Amsterdamski z 2 października 1997 r., który na mocy Protokołu, stanowiącego integralną część Traktatu, dokonał uwspólnotwienia polityki azylowej, wizowej i imigracyjnej, przenosząc je do I filaru<sup>22</sup>. Wcześniej należały one do III filaru, będąc obszarem współpracy państw członkowskich UE w zakresie wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych<sup>23</sup>. Od tej pory kwestie te znalazły swoją podstawę prawną w tytule IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską, stając się prawem wspólnotowym<sup>24</sup>. Dodatkowo Traktat Amsterdamski stanowił, iż każde nowe państwo członkowskie Unii Europejskiej stawało się częścią Acquis Schengen, czego następstwem – po zatwierdzeniu decyzją Rady i spełnieniu konkretnych wymogów – miało być włączenie do Strefy Schengen<sup>25</sup>. Na dopracowanie procedur przewidziano pięcioletni okres przejściowy, którego wynikiem miało być utworzenie „przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości (PWBis)” – obszaru bez granic wewnętrznych, ze swobodnym przepływem osób, przy jednoczesnym stworzeniu zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi<sup>26</sup>. Polityka migracyjna stopniowo stawała się tematem o coraz wyższej randze, podejmowanym przez każdą kolejną prezydencję<sup>27</sup>.

W trakcie odbywającego się w październiku 1999 r. posiedzenia Rady Europejskiej w Tampere po raz kolejny podjęto próbę stworzenia przejrzystych zasad

<sup>20</sup> Traktat o Unii Europejskiej z dnia 7 lutego 1992 r., w: *Dokumenty Europejskie*, t. 4, oprac. A. Przyborska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefelska, Lublin 2003, s. 295–309; Dz. Urz. UE L 239/13 z 22.09.2000, s. 3. Tekst polski Układu z Schengen, w: *Dokumenty europejskie*, t. 2, s. 239–246.

<sup>21</sup> I. Oleksiewicz, *Podstawy prawne polityki Unii Europejskiej wobec uchodźców*, w: *Europejskie standardy ochrony praw człowieka a ustawodawstwo polskie*, red. E. Dynia, C. Kłak, Rzeszów 2005, s. 138.

<sup>22</sup> Protokół włączający dorobek Schengen w ramach Unii Europejskiej (Dz. Urz. UE C 340 z 10.11.1997) wraz z załącznikiem – dorobek Schengen i trzema odrębnymi protokołami. Teksty polskie protokołów: A. Łazowski, *Traktaty Europejskie*, Bydgoszcz–Warszawa 2003, s. 340–353.

<sup>23</sup> A. Szachon-Pszenny, *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Poznań 2011, s. 93.

<sup>24</sup> M. Kenig-Witkowska, A. Łazowski, R. Ostrihansky, *Prawo Instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 23.

<sup>25</sup> A. Szachon-Pszenny, *Polska jako państwo członkowskie strefy Schengen na tle innych typów uczestnictwa w acquis Schengen*, w: *Wpływ acquis communautaire i acquis Schengen na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, t. 2. *15 lat acquis Schengen w prawie Unii Europejskiej*, red. A. Kuś, A. Szachon-Pszenny, Lublin 2014, s. 282.

<sup>26</sup> A. Szachon-Pszenny, *Acquis...*, s. 93–94.

<sup>27</sup> A. Sabik, *Polityka...*, s. 161.

wspólnej polityki migracyjnej UE<sup>28</sup>. Wśród głównych konkluzji szczytu wyszczególniono potrzebę zacieśnienia współpracy z krajami pochodzenia migrantów, budowę Europejskiego Systemu Azylowego, opartego na postanowieniach Konwencji Genewskiej – wraz z zasadą *non-refoulement* – oraz określenie wspólnych i skutecznych procedur azylowych, a także reguł przyznawania statusu uchodźcy. Dodatkowo podkreślano potrzebę konsultacji i dialogu z Wysokim Komisarzem Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców oraz innymi organizacjami międzynarodowymi, zainteresowanymi omawianą tematyką<sup>29</sup>. Pięć lat później, w ramach nowego planu działania w PWBiS, przyjęto Program Haski<sup>30</sup>, który przewidywał kontynuację celów wyznaczonych w Tampere. Co więcej, wśród głównych założeń wymieniano w nim dalsze ułatwienia w legalnych podróżach, dostrzeżono też problem nielegalnej imigracji. W tym zakresie Rada Europejska wezwała Komisję Europejską m.in. do powołania wspólnych centrów składania wniosków wizowych czy szybkiego wdrożenia systemu informacji wizowej (VIS)<sup>31</sup>.

Traktat Nicejski z dnia 26 lutego 2001 r.<sup>32</sup>, w odniesieniu do środków ułatwiających swobodny przepływ obywateli Unii oraz polityki migracyjnej wprowadził zmianę trybu głosowania z jednomyślnego na tryb kwalifikowanej większości. Wynikało to z planowanego podwojenia liczby państw członkowskich i ewentualnych utrudnień, związanych z utrzymaniem jednego tonu. Nie zawierał on autonomicznych postanowień, a jedynie modyfikował dotychczasowe artykuły Traktatu o Unii Europejskiej oraz Traktatów Ustanawiających Wspólnoty Europejskie (TWE)<sup>33</sup>.

Należy również wspomnieć o projekcie Traktatu Konstytucyjnego, który ostatecznie nie wszedł w życie. Zobowiązywał on kraje członkowskie do przyjęcia Karty Praw Podstawowych Unii Europejskiej, podkreślał ideę solidarności oraz nawiązywał do wartości, na których opierała się integracja.<sup>34</sup>

<sup>28</sup> Posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere, 15–16 października 1999 r. Wnioski Prezydencji, [http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nfs/0/4B14EBAFF4B0DC80C1256E75005617A8/\\$file/ME5326A.pdf](http://archiwum-ukie.polskawue.gov.pl/HLP/mointintgr.nfs/0/4B14EBAFF4B0DC80C1256E75005617A8/$file/ME5326A.pdf) [dostęp: 28.08.2020 r.].

<sup>29</sup> J. Balicki, *Imigranci z krajów muzułmańskich w Unii Europejskiej...*, Warszawa 2012, s. 40.

<sup>30</sup> Program Haski: Wzmacnianie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w Unii Europejskiej, Dz. Urz. UE C 53/1 z 3.03.2005.

<sup>31</sup> M. Zdanowicz, A. Doliwa-Klepacka, *Polityka wizowa Unii Europejskiej*, w: *Prawo międzynarodowe i wspólnotowe wobec wyzwań współczesnego świata*, red. E. Dynia, Rzeszów 2009, s. 368–369.

<sup>32</sup> Dz. Urz. UE C 80 z 10.03.2001. Tekst polski Traktatu z Nicei w: *Dokumenty europejskie*, t. 4, s. 43.

<sup>33</sup> I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz 2006, s. 101–103.

<sup>34</sup> A. Kuś, *Prawo...*, s. 49.



## 2. Traktat z Lizbony

Podczas szczytu w Lizbonie dnia 13 grudnia 2007 r.<sup>35</sup> przyjęto projekt Traktatu zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską (TFUE), w których znalazły się liczne postanowienia odrzuconego Traktatu Konstytucyjnego<sup>36</sup>. Zgodnie z nimi obecna podstawa prawna polityki migracyjnej znajduje się w części III TFUE, w tytule V określającym zasady funkcjonowania przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości, w art. 77–80 (dawne art. 62–63 TWE)<sup>37</sup>. Cel wspólnej polityki migracyjnej został ujęty w art. 79 ust. 1 TFUE. Zgodnie z nim „Unia rozwija wspólną politykę migracyjną 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 wzmocnione ich zwalczanie”<sup>38</sup>. Powyższe cele realizowane są za pomocą przyjmowania aktów przez Radę wraz z Parlamentem Europejskim, „stanowionych zgodnie ze zwykłą procedurą ustawodawczą, przyjmując środki w następujących dziedzinach: a) warunki wjazdów i pobytu, jak również normy dotyczące procedur wydawania przez państwa członkowskie długoterminowych wiz i dokumentów pobytowych, w tym do celów łączenia rodzin; b) określenie praw obywateli państw trzecich przebywających legalnie w Państwie Członkowskim, w tym warunków dotyczących swobody przemieszczania się i pobytu w innych Państwach Członkowskich; c) nielegalna imigracja i nielegalny pobyt, w tym wydalenie i odsyłanie osób przebywających nielegalnie; d) zwalczanie handlu ludźmi, w szczególności kobietami i dziećmi”<sup>39</sup>. Instytucją odpowiedzialną za inicjatywę ustawodawczą w ramach polityki migracyjnej jest Komisja Europejska. Traktat z Lizbony usunął przepis TWE, zgodnie z którym była ona zobligowana do analizy wniosków legislacyjnych składanych przez państwa członkowskie, a następnie przedkładania ich Radzie<sup>40</sup>. Dodatkowo UE może zawierać z państwami trzecimi umowy o readmisji ich obywateli, będące jednym z instrumentów polityki powrotów – co również nie było wprost zdefiniowane w TWE. Umowy wiążą wszystkie państwa członkowskie,

<sup>35</sup> Traktat wszedł w życie dnia 1 stycznia 2009 r., Dz. Urz. UE C 83 z 30.03.2010. Tekst polski: *Podstawy prawne Unii Europejskiej*, wprowadzenie, wybór i oprac. J. Barcz, Warszawa 2010, s. 17–41.

<sup>36</sup> J. Barcik, A. Wentkowska, *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011, s. 27–28.

<sup>37</sup> E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Przestrzeń...*, s. 49.

<sup>38</sup> Zob. *Podstawy prawne...*, s. 42–159.

<sup>39</sup> Tamże, s. 50–51.

<sup>40</sup> J. Lercel, *Przeciwdziałanie nielegalnej imigracji w Unii Europejskiej. Stan prawny po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego*, Poliarchia 2014, nr 2, s. 113.

jak i kraje trzecie, z którymi się je zawiera. Prawo to po raz pierwszy pojawiło się w Traktacie z Amsterdamu. Wcześniej realizowały ją samodzielnie państwa członkowskie. Art. 79 ust. 3 TFUE w głównej mierze odpowiedzialną za realizację tej kompetencji wskazał UE, jednak dokumenty polityczne, jak Pakt o imigracji czy komunikaty Komisji Europejskiej, liczą też na pomoc państw członkowskich, które mogą zawierać takie umowy z krajami, z którymi UE nie może dojść do porozumienia w tej dziedzinie<sup>41</sup>. W sferze kompetencyjnej państw nadal pozostaje decydowanie o liczbie pracowników spoza UE, którzy będą chcieli podjąć pracę na ich terytorium (art. 79 pkt 5 TFUE)<sup>42</sup>. Polityka migracyjna powinna być realizowana w oparciu o zasadę solidarności, a także sprawiedliwego podziału odpowiedzialności pomiędzy państwami, również w aspekcie finansowym<sup>43</sup>. W tym zakresie kraje członkowskie powinny działać ponad interesem narodowym. Podkreślił to m.in. Trybunał Sprawiedliwości Unii Europejskiej (TSUE) w orzeczeniach związanych z relokacją uchodźców, w odniesieniu do Republiki Greckiej i Republiki Włoskiej. Zauważył on, że w przypadku nagłego napływu obywateli państw trzecich, inni członkowie UE powinni przyjąć solidarnie osoby, które potrzebują pomocy, by kraje te mogły lepiej sprostać sytuacji nadzwyczajnej<sup>44</sup>.

Wspólnej polityce w dziedzinie azylu i ochrony poświęcony jest w całości art. 78 TFUE. Jako główny cel w tym zakresie wyznaczono przyznanie odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego, którego sytuacja wymaga nadania mu odpowiedniej ochrony międzynarodowej. Co ważne, musi być ona zgodna z Konwencją Genewską z dnia 31 stycznia 1967 r. dotyczącą statusu uchodźcy i innymi, odpowiednimi traktatami, a także z zasadą *non-refoulement*. Traktat wskazał również środki, przy pomocy których Parlament Europejski i Rada kształtować będą wspólny europejski system azylowy<sup>45</sup>.

Traktat z Lizbony nadał instytucjom unijnym nowe uprawnienia w zakresie tworzenia prawa migracyjnego, wprowadził procedury współdecyzji i głosowania większością kwalifikowaną w kontekście legalnej migracji. Jako pierwszy wprowadził podział kompetencji w tym zakresie pomiędzy Unią a państwami członkowskimi. W przypadku gwałtownego napływu obywateli państw trzecich do jednego

<sup>41</sup> *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2012, s. 1147–1148.

<sup>42</sup> E. Borawska-Kędzierska, K. Strąk, *Przestrzeń...*, s. 177.

<sup>43</sup> Zob. art. 80 TFUE, w: *Podstawy prawne...*, s. 129.

<sup>44</sup> I. Kawka, *Wieloletni budżet Unii Europejskiej jako instrument europejskiej solidarności w walce z kryzysem wywołanym pandemią COVID-19*, Europejski Przegląd Sądowy 2020, nr 7 (178), s. 31.

<sup>45</sup> L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatkiewicz, *Wspólny europejski system azylowy – założenia i perspektywy*, w: *W obliczu kryzysu...*, s. 71–72.



z państw członkowskich, UE może przyjąć środki służące wsparciu takiego kraju<sup>46</sup>. Niewątpliwie wzmocnił on zasadę ochrony praw człowieka w prawie UE, w szczególności w oparciu o Konwencję Genewską z 1951 r. i Protokół Nowojorski z 1967 r. Dzięki niemu prawo migracyjne możemy określać samodzielną polityką w ramach Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości. Każdy z sądów krajowych może skierować do TSUE pytanie prejudycjalne w zakresie wiz, azylu i imigracji. Trybunał przyjmuje dla nich pilny tryb rozpatrywania<sup>47</sup>. Niewątpliwie postanowienia Traktatu wzmocniły pozycję takich instytucji unijnych, jak Komisja Europejska, Parlament Europejski czy Rada<sup>48</sup>.

Wraz z wejściem w życie Traktatu z Lizbony Rada Europejska przyjęła również Program Sztokholmski, będący kontynuacją dwóch poprzednich dokumentów politycznych o zbliżonej treści – z Tampere i Hagi. Zawarto w nim nowe cele i priorytety polityki migracyjnej UE na podstawie przepisów Traktatu z Lizbony. Jednym z nich było przeciwdziałanie nielegalnej imigracji, ze szczególnym uwzględnieniem walki z handlem ludźmi, przy jednoczesnym wprowadzeniu zintegrowanego systemu zarządzania granicami zewnętrznymi. Duży nacisk położono także na współpracę z państwami trzecimi i politykę powrotów, zarówno tych dobrowolnych, jak i w ostateczności przymusowych, w oparciu o umowy o readmisji. Wskazywano na potrzebę zwiększenia roli agencji FRONTEX<sup>49</sup> poprzez doprecyzowanie jej mandatu i zwiększenie odpowiedzialności w zakresie ochrony granic oraz dalszy rozwój europejskiego systemu ochrony kontroli granic (EUROSUR)<sup>50</sup>. Dokument odnosił się również do praw człowieka, m.in. godności ludzkiej czy statusu osoby małoletniej pozostawionej bez opieki<sup>51</sup>. Kontynuacją programu były wytyczne opubliko-

<sup>46</sup> R. Orłowska, *Uwarunkowania...*, s. 112.

<sup>47</sup> P. Sadowski, *Wspólny Europejski System Azylowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju*, Toruń 2019, s. 103–104.

<sup>48</sup> K.A. Morawska, *Migracja cyrkulacyjna w świetle polityki imigracyjnej Unii Europejskiej*, *Studia Europejskie* 2013, nr 3, s. 144.

<sup>49</sup> Europejska Agencja Zarządzania Operacyjnego na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX) to unijna agencja, powstała w 2005 r., z siedzibą w Warszawie. Głównym celem jej działalności jest zintegrowane zarządzanie, przy udziale państw członkowskich, współpracą operacyjną na granicach zewnętrznych UE. Jej powstanie jest ściśle powiązane z włączeniem tzw. *acquis Schengen* do prawa unijnego, *Agencja FRONTEX w Strefie Schengen. 10 lat doświadczeń*, red. A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachon-Pszenny, Lublin 2015, s. 7.

<sup>50</sup> Europejski System Nadzoru Granicznego (EUROSUR) – system powstały w 2013 r., w ramach realizacji Programu Haskiego. Jego głównym celem jest zapobieganie nielegalnym przekroczeniom granic zewnętrznych UE i zwalczanie przestępczości transgranicznej, J. Lercel, *Przeciwdziałanie...*, s. 116–117.

<sup>51</sup> I. Wróbel, *Polityka azylowa i imigracyjna Unii Europejskiej w założeniach Programu Sztokholmskiego*, w: *Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, red. A. Gruszczak, Warszawa 2010, s. 55.

wane przez Radę Europejską w 2014 r., które mają obowiązywać aż do 2020 r. Podkreślono w nich potrzebę konsolidacji istniejących instrumentów oraz środków prawnych, a także potrzebę opracowania globalnego podejścia do tematyki migracji<sup>52</sup>.

### 3. Zmiany w prawodawstwie Unii Europejskiej

Zmiany w polityce migracyjnej, wprowadzone poprzez Traktat z Lizbony, miały również wpływ na tworzenie prawa wtórnego UE. Regulacje w tym zakresie można podzielić na te, które dotyczą legalnej migracji, oraz te, które nawiązują do jej nielegalnych aspektów.

W 2009 r. przyjęto dyrektywę Rady 2009/50/WE w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji<sup>53</sup>. Głównym jej założeniem było wsparcie legalnej migracji ekonomicznej obywateli spoza UE. Wprowadziła ona specjalny rodzaj zezwolenia na pobyt, tzw. niebieską kartę UE, ułatwiającą pracownikom wysoko wykwalifikowanym oraz ich rodzinom wjazd i przemieszczanie się po terytorium UE. W celu jej uzyskania należy przedstawić ważną umowę o pracę lub wiążącą promesę zatrudnienia na okres przynajmniej roku. Wymaga się również okazania dokumentów potwierdzających posiadanie wyższych kwalifikacji. Osoba posiadająca niebieską kartę otrzymuje szereg przywilejów i praw, tj. możliwość ubiegania się o status rezydenta długoterminowego UE oraz preferencyjne zasady łączenia rodzin<sup>54</sup>. Zgodnie z przepisami w niej zawartymi ma ona być traktowana na równi z obywatelem krajowym. Spodziewanym wynikiem miał być wzrost konkurencyjności UE poprzez zatrudnianie obywateli państw trzecich z wysokimi kwalifikacjami<sup>55</sup>.

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/98/UE w sprawie procedury jednego wniosku o jedno zezwolenie dla obywateli państw trzecich na pobyt i pracę na terytorium państwa członkowskiego oraz w sprawie wspólnego zbioru praw dla pracowników z państw trzecich przebywających legalnie w państwie

---

<sup>52</sup> Dane dostępne na stronie: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches\\_techniques/2017/N54569/doc\\_pl.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/fiches_techniques/2017/N54569/doc_pl.pdf) [dostęp: 22.08.2020 r.].

<sup>53</sup> Dz. Urz. UE L 155/17 z 18.06.2009, s. 17–29.

<sup>54</sup> E. Borawska-Kędzierska, *Niebieska karta UE – stosowanie dyrektywy 2009/50/WE i planowana reforma*, Europejski Przegląd Sądowy 2018, nr 3, s. 35–36.

<sup>55</sup> K.A. Morawska, *Migracja...*, s. 152–153.

członkowskim<sup>56</sup> była kolejnym aktem realizującym przepisy Traktatu Lizbońskiego w zakresie wspierania legalnej migracji. Harmonizacja prawa UE w tym zakresie miała na celu uproszczenie procedur uzyskiwania legalnego pobytu i wprowadzenie jednego zbioru praw wobec obywateli państw trzecich, przybywających do UE w celu wykonywania pracy<sup>57</sup>.

Równomiernie z rozwojem aktów ustawodawczych odnoszących się do legalnej migracji UE przyjęła kilka kluczowych dyrektyw, które miały na celu walkę i ograniczenie nielegalnej imigracji. Pierwszą z nich była dyrektywa 2008/115/WE w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich<sup>58</sup>. Jej głównym założeniem było określenie i doprecyzowanie skutecznej polityki powrotów, wchodzącej w skład efektywnej polityki migracyjnej. Dyrektywa w dużym stopniu kładła nacisk na powroty dobrowolne, dokonywane na podstawie praw podstawowych i zasady niedyskryminacji<sup>59</sup>. W przypadku wydania decyzji nakazującej opuszczenie terytorium UE, obywatel państwa trzeciego nielegalnie przebywający w państwie członkowskim ma od 7 do 30 dni na opuszczenie kraju – poza wyjątkami wskazanymi w ustępach 2–5. Na państwie członkowskim spoczywa odpowiedzialność dołożenia wszelkich starań, aby do takiego opuszczenia doszło. Jeżeli zaś obywatel państwa trzeciego nie wykona postanowień wydanej decyzji, dany kraj UE podejmuje wszelkie niezbędne środki do jej wykonania – w ostateczności może zastosować również środki przymusu. Muszą być one jednak proporcjonalne i uwzględniać prawa podstawowe, należyty szacunek dla godności i nietykalności cielesnej<sup>60</sup>.

W dyrektywie 2009/52/WE przewidującej minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich<sup>61</sup> znalazły się postanowienia dotyczące pracodawców zatrudniających z naruszeniem przepisów prawa. Jej wkład w zwalczanie nielegalnej imigracji ma związek przede wszystkim z zakazem zatrudniania osób przebywających nielegalnie na terenie UE. Dyrektywa zobowiązuje

<sup>56</sup> Urz. UE L 343 z 23.12.2011, s. 1–9.

<sup>57</sup> T. Sieniow, *Instytucja pozwolenia na pobyt czasowy w nowej ustawie o cudzoziemcach*, w: *Integracja cudzoziemców w Polsce i Europie: perspektywa lokalna*, red. B. Rożnowski, T. Sieniow, Lublin 2013, s. 20.

<sup>58</sup> Dz. Urz. UE L 348/98 z 24.12.2008, s. 98–107.

<sup>59</sup> A.M. Kosińska, *Zmiany prawne w odniesieniu do migracji nieregularnej w wyniku akcesji Polski do Unii Europejskiej*, w: *Wpływ *acquis communautaire*...*, t. 2, s. 150.

<sup>60</sup> K. Strąk, *Wspólne operacje powrotowe – rola FRONTEX-u*, w: *Agencja FRONTEX w Strefie Schengen...*, s. 169–170.

<sup>61</sup> Dz. Urz. UE L 168/24 z 30.06.2009, s. 24–32.

pracodawców, by przed nawiązaniem stosunku pracy z obywatelem państwa trzeciego poprosić o przedstawienie ważnego zezwolenia na pobyt, a także do przechowywania kopii lub odpisu tego zezwolenia przez cały okres trwania zatrudnienia. Są oni zobligowani do powiadomienia właściwych organów wyznaczonych przez państwa członkowskie o zatrudnieniu takiej osoby w wyznaczonym terminie. Elementem odstrasającym mają być proporcjonalne kary finansowe – w zależności od liczby nielegalnie zatrudnionych obywateli państw trzecich lub pokrycie kosztów powrotu nielegalnie zatrudnionych w tych przypadkach, gdy przeprowadzane są procedury powrotu<sup>62</sup>.

#### 4. Kryzys migracyjny a Traktat z Lizbony

Niewątpliwie sprawdzianem dla polityki migracyjnej, wyartykułowanej w Traktacie z Lizbony, był kryzys migracyjny. Okres po 2011 r. z pewnością można zaliczyć do jednego z najtrudniejszych w historii całej Unii Europejskiej. Zachodzące od kilku lat w Afryce Północnej przemiany społeczno-polityczne, które przerodziły się w tzw. Arabską Wiosnę, spowodowały szereg istotnych zmian, wpływających również na bezpieczeństwo UE. Efektem był wzrost nielegalnej imigracji do niespotykanych dotąd rozmiarów<sup>63</sup>. Zgodnie z danymi UNHCR tylko w 2015 r. do Europy przybyło około miliona osób, z czego ponad 700 tys. przekroczyło granicę w sposób nielegalny. Złożono 1,2 mln wniosków o azyl, co stanowi wzrost o 123% w porównaniu z 2014 r.<sup>64</sup> Przy próbach nielegalnego przedostania się do Europy, tylko w latach 2014–2015 na Morzu Śródziemnym utonęło 7067 osób<sup>65</sup>. Celem podróży tych osób były głównie dobrze rozwinięte kraje Europy Zachodniej, takie jak Wielka Brytania, Niemcy, Francja, Włochy czy Hiszpania<sup>66</sup>. Wydarzenia te były spraw-

---

<sup>62</sup> M. Perkowska, E. Jurgielewicz, *Zwalczanie nielegalnej migracji w polskim prawie karnym. Wybrane aspekty implementacji prawa Unii Europejskiej*, Białostockie Studia Prawnicze 2014, nr 15, s. 73–74.

<sup>63</sup> A. Diawoł-Sitko, *Afryka Północna i Unia Europejska. Wyzwania współpracy po Arabskiej Wiosnie*, Kraków 2016, s. 7–11.

<sup>64</sup> J. Godlewska-Szytkowa, *Unia Europejska wobec kryzysu uchodźczego*, w: *Europejskie polityki migracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania*, red. G. Firlit-Fesnak, Ł. Łotocki, P. Zawadzki, Warszawa 2016, s. 19.

<sup>65</sup> K. Cymbarowicz, *Współczesny kryzys uchodźczy i migracyjny – Unia Europejska w roli aktywnego uczestnika czy biernego obserwatora?*, w: *Polityka migracyjna w obliczu współczesnych wyzwań. Teoria i praktyka*, red. H. Chałupczak, M. Lesińska, E. Pogorzała, T. Browarek, Lublin 2018, s. 45–46.

<sup>66</sup> K. Wardin, *Implikacje decyzji politycznych i działań militarnych w Libii dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Toruń 2019, s. 133.

dzianem nie tylko dla polityki migracyjnej, ale również dla relacji pomiędzy państwami członkowskimi i krajami trzecimi. Unia Europejska miała okazję sprawdzić w praktyce zdolność współdziałania przy rozwiązywaniu kryzysów i efektywność zasady solidarności, która jest naczelną zasadą polityki Unii<sup>67</sup> w zakresie kontroli granic, azylu i imigracji<sup>68</sup>.

System Schengen poddawany był próbom już od 2011 r., gdy państwa członkowskie zaczęły kwestionować jego podstawy. Pod znakiem zapytania postawiono wzajemne zaufanie i współpracę. Komisja Europejska reagując na kryzys, postanowiła wykorzystać art. 78 ust. 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Nadzwyczajną procedurą miała być relokacja i program rozdzielenia 40 tys. azylantów m.in. z Grecji i Włoch. Spotkało to się z krytyką wielu państw członkowskich, w tym Polski, a na czerwcowym szczycie Rady Europejskiej przywódcy państw nie wyrazili na nią zgody. Rządy miały same wskazać liczbę uchodźców, których miałyby przyjąć, co finalnie nie zostało zrealizowane. We wrześniu Komisja Europejska przedstawiła nowe rozwiązanie w sprawie przymusowej relokacji i mimo sprzeciwu państw Europy Środkowej przegłosowano je. Do maja 2017 r. dokonano 18 418 relokacji, co przy pierwotnych planach 120 tys. jest liczbą symboliczną<sup>69</sup>. W kwestii tej wypowiedział się również TSUE, który orzekł, że państwa członkowskie zachowują prawo do odmowy relokacji tylko w przypadku, gdy stanowi ona zagrożenie dla ich bezpieczeństwa narodowego lub porządku publicznego (art. 5 (7) Decision 2015/1601)<sup>70</sup>. Postawę niektórych państw członkowskich zaczęto oceniać szerzej – w kategoriach kryzysu unijnych wartości<sup>71</sup>.

## Zakończenie

Od wejścia w życie Traktatu z Lizbony upłynęło już blisko 11 lat. To dobry czas, by podsumować jego wpływ na kształtowanie się i dalszą ewolucję polityki migracyj-

<sup>67</sup> Zob. art. 67 ust. 2 i art. 80 TFUE, w: *Podstawy prawne...*, s. 124–129.

<sup>68</sup> K. Cebul, R. Zenderowski, *Państwa Europy Środkowej i Bałkanów wobec kryzysu migracyjnego*, Warszawa 2020, s. 9.

<sup>69</sup> J. Szymańska, *Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty*, Studia BAS 2017, nr 3, s. 161–178.

<sup>70</sup> A.M. Kosińska, *Problem bezpieczeństwa migracyjnego w aktualnym orzecznictwie TSUE – perspektywa państw członkowskich*, Rocznik Integracji Europejskiej 2019, nr 13, s. 182.

<sup>71</sup> J. Borg-Barthet, C. Lyons, *The European Union migration crisis*, Edinburgh 2016, s. 1.

nej UE. Warto zastanowić się, czy z perspektywy czasu rozwiązania w nim zawarte okazały się skuteczne.

Traktat z Lizbony znacznie rozszerzył kompetencje UE w zakresie polityki migracyjnej. W wielu kwestiach przeniósł on ciężar decyzyjny z poziomu krajowego na unijny, zwiększając efektywność i zapewniając lepszą koordynację podejmowanych działań. Zapewnił również wyższy stopień ochrony obywateli państw trzecich. Jednak ostatnie lata pokazały, iż mimo przepisów o zasadzie solidarności i sprawiedliwym podziale odpowiedzialności między państwami członkowskimi, w rzeczywistości praktyka ta okazała się jednak inna. W trakcie kryzysu migracyjnego ponownie priorytetem dla wielu krajów był interes narodowy, a nie postanowienia traktatowe. Co więcej, w Komisji Europejskiej narodził się nawet pomysł, by karać finansowo kraje, które nie chcą brać udziału w relokacji uchodźców, jednak nie wszedł on jeszcze w życie.

Obecny moment wydaje się być właściwym dla dyskusji nad rozwiązaniami zawartymi w Traktacie z Lizbony. Co prawda fala nielegalnej migracji uległa znacznemu zmniejszeniu, nie znaczy to jednak, że temat ten jest już nieaktualny. Zgodnie z najnowszymi danymi agencji FRONTEX w 2019 r. granicę UE nielegalnie przekroczone 141 846 razy, a problem ten w następnych latach może ponownie narastać<sup>72</sup>. Jak słusznie zauważa Europejski Ośrodek Strategii Politycznej, „wiek migracji będzie trwał nadal, ale obecny kryzys jest okazją na gruntowną reformę systemu”<sup>73</sup>.

Nielegalna imigracja na szeroką skalę z jednej strony może destabilizować sytuację społeczną i gospodarczą państw członkowskich, z drugiej odpowiednio regulowana może przynieść korzyści we wszystkich wspomnianych obszarach<sup>74</sup>. Niestety, jak pokazuje praktyka, wypracowane mechanizmy nie zdały egzaminu. Pod tym względem UE wymaga znaczącej reformy i powrotu do podstaw idei integracji europejskiej. Warto wspomnieć choćby słowa jednego z ojców-założycieli Wspólnot Europejskich, Roberta Schumana. Francuski polityk stwierdził, że „Europa nie powstanie od razu ani w całości: będzie powstawała przez konkretne realizacje, tworząc najpierw rzeczywistą solidarność”<sup>75</sup>. Solidarność między członkami Wspólnot Europejskich była zatem od samego początku ich fundamentem, a słowa R. Schumana zostały wpisane do preambuły Traktatu ustanawiającego Europejską

---

<sup>72</sup> Dane dostępne na stronie: [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2020.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf) [dostęp: 9.09.2020 r.].

<sup>73</sup> A. Geddes, *The politics of European Union migration governance*, *Journal of Common Market Studies* 2018, t. 56, s. 120.

<sup>74</sup> S. Bell, *The politics of trade and migration*, w: *Economics and European Union Migration Policy*, red. D. Corry, London 1996, s. 7.

<sup>75</sup> I. Kawka, *Wieloletni...*, s. 29.



Wspólnotę Węgla i Stali. Wymóg solidarności wciąż znajduje się w centrum procesu integracji europejskiej, na co wskazują postanowienia traktatów po zmianach wprowadzonych przez Traktat z Lizbony<sup>76</sup>. Solidarność jest zatem nadal częścią zestawu wartości, które stanowią podstawę konstrukcji europejskiej<sup>77</sup>. Kryzys solidarności może być więc dużo groźniejszy niż kryzys migracyjny, o czym warto pamiętać, szczególnie w dzisiejszych czasach.

## Bibliografia

- Agencja FRONTEX w Strefie Schengen. *10 lat doświadczeń*, red. A. Kuś, A. Kosińska, A. Szachoń-Pszenny, Lublin 2015.
- Balicki J., *Imigranci z krajów muzułmańskich w Unii Europejskiej*, Warszawa 2012.
- Barcik J., Wentkowska A., *Prawo Unii Europejskiej po Traktacie z Lizbony*, Warszawa 2011.
- Bieniek R., *Międzynarodowa współpraca Policji na terenie Strefy Schengen*, Kutno 2014.
- Borawska-Kędzierska E., *Niebieska karta UE – stosowanie dyrektywy 2009/50/WE i planowana reforma*, Europejski Przegląd Sądowy 2018, nr 3.
- Borawska-Kędzierska E., Strąk K., *Przestrzeń Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości Unii Europejskiej. Polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, Warszawa 2009.
- Borg-Barthet J., Lyons C., *The European Union migration crisis*, Edinburgh 2016.
- Cebul K., Zenderowski R., *Państwa Europy Środkowej i Bałkanów wobec kryzysu migracyjnego*, Warszawa 2020.
- Ciekanowski Z., Uliasz B., *Zwalczanie terroryzmu w Unii Europejskiej*, Jarosław 2015.
- Diawoń-Sitko A., *Afryka Północna i Unia Europejska. Wyzwania współpracy po Arabskiej Wiosnie*, Kraków 2016.
- Dokumenty europejskie*, t. 2, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefalska, Lublin 1999.
- Dokumenty Europejskie*, t. 4, oprac. A. Przyborowska-Klimczak, E. Skrzydło-Tefalska, Lublin 2003.
- Economics and European Union Migration Policy*, red. D. Corry, London 1996.
- Europejskie polityki migracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania*, red. G. Firlić-Fesnak, Ł. Łotocki, P. Zawadzki, Warszawa 2016.
- Europejskie standardy ochrony praw człowieka a ustawodawstwo polskie*, red. E. Dynia, C. Kłak, Rzeszów 2005.
- FRONTEX, *Risk Analysis for 2020*, [https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk\\_Analysis/Risk\\_Analysis/Annual\\_Risk\\_Analysis\\_2020.pdf](https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2020.pdf) [dostęp: 09.09.2020 r.].
- Geddes A., *The politics of European Union migration governance, pmgovernance*, *Journal of Common Market Studies* 2018, t. 56.

<sup>76</sup> Zob. np. art. 3 ust. 3 TFUE mówiący o „solidarności między pokoleniami” oraz „solidarności między państwami członkowskimi”, *Podstawy prawne...*, s. 60.

<sup>77</sup> I. Kawka, *Wieloletni...*, s. 29–30.

- Huysman J., *The European Union and the Securitization of Migration*, Journal of Common Market Studies 2000, t. 38, nr 5.
- Integracja cudzoziemców w Polsce i Europie: perspektywa lokalna*, red. B. Roźnowski, T. Sieniow, Lublin 2013.
- Kawka I., *Wieloletni budżet Unii Europejskiej jako instrument europejskiej solidarności w walce z kryzysem wywołanym pandemią COVID-19*, Europejski Przegląd Sądowy 2020, nr 7 (178).
- Kenig-Witkowska M., Łazowski A., Ostrihansky R., *Prawo Instytucjonalne Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.
- Kosińska A.M., *Problem bezpieczeństwa migracyjnego w aktualnym orzecznictwie TSUE – perspektywa państw członkowskich*, Rocznik Integracji Europejskiej 2019, nr 13.
- Kuś A., *Prawo Unii Europejskiej z uwzględnieniem Traktatu z Lizbony*, Lublin 2010.
- Lercel J., *Przeciwdziałanie nielegalnej imigracji w Unii Europejskiej. Stan prawny po wejściu w życie Traktatu Lizbońskiego*, Poliarchia 2014, nr 2.
- Łazowski A., *Traktaty Europejskie*, Bydgoszcz–Warszawa 2003.
- Morawska K., *Migracja cyrkulacyjna w świetle polityki imigracyjnej Unii Europejskiej*, Studia Europejskie 2013, nr 3.
- Oleksiewicz I., *Uchodźcy w Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz 2006.
- Orłowska R., *Uwarunkowania i skutki rozwoju migracji ekonomicznych w Unii Europejskiej w świetle wybranych teorii migracji międzynarodowych*, Gdańsk 2013.
- Państwo i terytorium w prawie międzynarodowym*, red. J. Menkes, E. Cała-Wacinkiewicz, Warszawa 2015.
- Pacek M., Bonikowska M., *Unijna droga do wspólnej polityki migracyjnej w kontekście debaty o przyszłości Wspólnot*, Studia Europejskie 2007, nr 1.
- Perkowska M., Jurgielewicz E., *Zwalczanie nielegalnej migracji w polskim prawie karnym. Wybrane aspekty implementacji prawa Unii Europejskiej*, Białostockie Studia Prawnicze 2014, nr 15.
- Podstawy prawne Unii Europejskiej*, wprowadzenie, wybór i oprac. J. Barcz, wyd. 3, Warszawa 2010.
- Polityka migracyjna w obliczu współczesnych wyzwań. Teoria i praktyka*, red. H. Chałupczak, M. Lesińska, E. Pogorzała, T. Browarek, Lublin 2018.
- Prawa człowieka w kontekście sytuacji uchodźców w Europie*, red. S. Pelc, Rzeszów 2014.
- Prawo Unii Europejskiej. Wybór dokumentów i aktów prawnych*, t. 1. *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości*, red. J. Barcz, I. Kolowca, Warszawa 2006.
- Program Sztokholmski – implikacje i wyzwania dla Unii Europejskiej i Polski*, red. A. Gruszcak, Warszawa 2010.
- Sabik A., *Polityka imigracyjna i azylowa Unii Europejskiej – zarys historyczny i prognozy rozwoju na początku XXI wieku*, Krakowskie Studia Międzynarodowe 2006, nr 2.
- Sadowski P., *Wspólny Europejski System Azylowy – historia, stan obecny i perspektywy rozwoju*, Toruń 2019.
- Szachoń-Pszenny A., *Acquis Schengen a granice wewnętrzne i zewnętrzne w Unii Europejskiej*, Poznań 2011.
- Szymańska J., *Strategia Unii Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego: priorytety, bariery, efekty*, Studia BAS 2017, nr 3.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. Komentarz*, t. 1, red. A. Wróbel, Warszawa 2012.

- Układ z Schengen. Szanse i zagrożenia dla transgranicznej współpracy Polski i Ukrainy*, red. A. Kuś, T. Sieniow, Lublin 2007.
- Układ z Schengen. Współpraca policji i organów sprawiedliwości po Maastricht*, red. J. Beczała, Łódź 1998.
- Unia Europejska a prawo międzynarodowe. Księga Jubileuszowa dedykowana prof. Elżbiecie Dyni*, red. L. Brodowski, D. Kuźniar-Kwiatek, Rzeszów 2015.
- Unia Europejska wobec wybranych zewnętrznych wyzwań XXI wieku*, red. T. Sporek, M. Fronczek, Katowice 2017.
- Uniwersalny słownik języka polskiego*, t. 2, red. S. Dubisz, Warszawa 2003.
- W obliczu kryzysu. Przyszłość polityki azylowej i migracyjnej Unii Europejskiej*, red. A. Kosińska, Lublin 2017.
- Wardin K., *Implikacje decyzji politycznych i działań militarnych w Libii dla bezpieczeństwa Unii Europejskiej*, Toruń 2019.
- Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, t. 2. *15 lat *acquis Schengen* w prawie Unii Europejskiej*, red. A. Kuś, A. Szachon-Pszenny, Lublin 2014.

