

**Piotr Mickiewicz**

prof. zw. dr hab., Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

**PRZECIWDZIAŁANIE NIELEGALNEJ IMIGRACJI  
DROGĄ MORSKĄ DO UE.  
ŹRÓDŁA I POTENCJALNE FORMY REAKCJI**

Zjawisko imigracji na terytorium Unii Europejskiej jest konsekwencją globalnych przeobrażeń ekonomicznych i społecznych, skumulowanych w obszarach niestabilności polityczno-gospodarczej. Możliwość jej istotnego zwiększenia przewidywali już, w pierwszych latach XXI w. eksperci Organizacji Narodów Zjednoczonych. Jako jej przyczyny wskazywali poszerzenie się obszaru strukturalnej biedy, obejmującej znaczne obszary Afryki i Azji, konsekwencje znacznego przyrostu naturalnego w tych regionach, w tym zwłaszcza wejście w wiek produkcyjny pierwszych pokoleń eksplozji demograficznej oraz konsekwencje konfliktu sunnicko-szyickiego na Bliskim Wschodzie. Ich zdaniem poszerzająca się strefa biedy i brak możliwości rozwoju coraz większej liczby osób wchodzących w wiek produkcyjny spotęgował presję migracyjną. Natomiast sam konflikt doprowadził do zmiany kierunków migracji z Azji Południowo-Wschodniej i muzułmańskich państw afrykańskich, z regionu Zatoki Perskiej na obszar Unii Europejskiej<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Zdaniem autora artykułu najlepiej przedstawiają problem analizy zaprezentowane w publikacji *Arab Migration in a Globalized World*, International Organization for Migration, Geneva 2004 (zawierająca tekst prof. Andrzeja Kapiszewskiego *Arab Labour Migration to the GCC States*, Philippa Fargues'a pt. *Arab Migration to Europe: Trends and Policies* czy Bichara Khadera – *Expansion to the East and the Migratory Impact on Arab and Mediterranean Countries*) oraz kolejną ekspertyza A. Kapiszewskiego, *Arab versus Asian migrant workers in the GCC countries*,

Zaprezentowane diagnozy są nadal aktualne, ale konsekwencje przeobrażeń ładu międzynarodowego w drugiej dekadzie XXI wieku wytworzyły nowe i spotęgowały istniejące czynniki, kreujące pierwotne źródła migracji. Współczesne procesy migracyjne nie są wyłącznie konsekwencją lokalnych konfliktów, czy też działań – posługujących się terroryzmem lub stosujących politykę czystki etnicznej i wyznaniowej – ugrupowań separatystycznych i fundamentalistycznych. Kreują ją – wskazane ponad dekadę temu – determinanty, których siła oddziaływania została spotęgowana zmianami społecznymi, demograficznymi i kulturowymi oraz działaniami ugrupowań tego typu. Zasadniczym kreatorem procesów migracji z Afryki jest zmiana struktury demograficznej ludności oraz pogłębiający się poziom biedy. Obecnie osoby w wieku poprodukcyjnym to zaledwie 11,5% całości populacji, zaś młodzież poniżej 25 roku życia to 45% ogółu ludności<sup>2</sup>. Zaś według szacunków Afrykańskiego Centrum ds. Transformacji Ekonomicznej na kontynencie brakuje około 40 mln miejsc pracy<sup>3</sup>.

Uwzględniając powyższe determinanty, za pozostałe pierwotne źródła współczesnej migracji do Europy, uznać należy skutki:

- społecznych konsekwencji spadku cen surowców i półproduktów, stanowiących zasadniczy produkt eksportowy państw Afryki, Azji Zachodniej i Południowo-Wschodniej (ok. 70% całości wymiany handlowej);
- radykalnego ograniczenia inwestycji zagranicznych, będących konsekwencją destabilizacji politycznej regionów oraz – co należy podkreślić – sprzeciwu społeczeństw regionu wobec zjawiska ekonomicznego ich wykorzystywania<sup>4</sup>;
- wejścia w wiek produkcyjny kolejnych fal wyżu demograficznego, zapoczątkowanego w latach osiemdziesiątych XX wieku.

### **Praktyka reagowania Unii Europejskiej na zjawisko nielegalnej imigracji drogą morską w kontekście jej pierwotnych źródeł**

Zaprezentowane oceny, odnoszące się do źródeł i potencjalnej skali migracji, zostały dostrzeżone przez europejski establishment polityczny. Od roku 2005 podjęto szereg działań, mających ograniczyć masowe ruchy migracyjne do Europy. Zasadnicze propozycje reagowania na to zjawisko zostały opracowane w latach

---

United Nations Expert Group Meeting in International Migration And Development in the Arab Region, Population Division, Department of Economic and Social Affairs United Nations Sekretariat, Beirut, 15–17 May 2006.

<sup>2</sup> Szerzej Z. Długosz, *Sytuacja w krajach Afryki w świetle wybranych parametrów demograficznych a starzenie się społeczeństwa*, Kraków 2014.

<sup>3</sup> Szacunki takie zaprezentowano w trakcie Africa Transformation Forum w Kingali 23 marca 2016 r. Są one zbieżne z danymi statystycznymi za rok 2013 i prognozami bezrobocia wśród młodzieży, zaprezentowanych w *The World's Youth 2013*, Population Reference Bureau.

<sup>4</sup> Zazwyczaj spoiwem jest wyznanie i sprzeciw wobec instytucji białego człowieka”.

2005–2009. Poszerzały one jednak przedmiotowy zakres przedsięwzięć realizowanych od połowy lat 90. XX wieku i ukierunkowanych na kreowanie różnych form współpracy z państwami regionu Morza Śródziemnego. Ten zakres aktywności pozostał częścią strategii migracyjnych UE, wdrażanych w kolejnych 5-letnich okresach. Za najistotniejsze, w grupie dokumentów definiujących zakres i formę polityki migracyjnej i stanowiące podstawę kolejnych programów, po roku 2005 uznać należy:

- Komunikat Komisji Europejskiej z 2005 r. pt. Działania priorytetowe w odpowiedzi na wyzwania migracji<sup>5</sup>;
- Wytyczne dotyczące działań podejmowanych w wyniku misji do Afryki i związanych z kwestiami migracji<sup>6</sup>;
- tzw. IV Koszyk Partnerstwa Eurośródziemnomorskiego, obejmujący kwestię migracji, integracji społecznej, sprawiedliwości i bezpieczeństwa;
- Części III Konkluzji Prezydencji Wielkiej Brytanii pt. Podejście globalne do kwestii migracji: działania priorytetowe skoncentrowane na Afryce i basenie Morza Śródziemnego<sup>7</sup>;
- Europejski Pakt na rzecz Migracji i Azylu z 24 września 2008 r.<sup>8</sup>

Pierwsze dwa dokumenty koncentrowały się na próbie ograniczenia pierwotnych źródeł migracji i dostosowania jej skali do potrzeb unijnego rynku pracy. Zasadnicze przedsięwzięcia, jakie planowano wdrażać, zmierzały do wykreowania prorozwojowych procesów gospodarczych w tych regionach, stworzenia możliwości legalnej migracji, przy uwzględnieniu potencjalnych potrzeb unijnego rynku pracy oraz promowanie humanitarnego podejścia w kwestii migracji i sposobu funkcjonowania społeczeństwa w państwach kreujących procesy migracyjne. Tak zwane Partnerstwo w dziedzinach pozwoliło na podjęcie wspólnych przedsięwzięć w sferach politycznej, gospodarczo-finansowej, społecznej, kulturowej, humanitarnej oraz bezpieczeństwa. W *Wytycznych* dodatkowo określono warunki legalnej imigracji, jak i stosowania procedury wydalenia nielegalnych imigrantów. Istotną jej częścią było tworzenie zrębów tzw. migracji wahadłowej oraz udzielanie prawa pobytu, przy uwzględnieniu zasady ograniczania tzw. drenażu mózgow w państwach pochodzenia migrantów<sup>9</sup>.

Przyjęte założenia w wymiarze długofalowym uznać należy za słuszne. Jednak istotnym ograniczeniem tych programów było marginalne traktowanie problemu, już istniejącej, nielegalnej imigracji. Tę lukę wypełniały propozycje brytyjskie, zawarte w *Konkluzjach Prezydencji*. Zaproponowano w nich pakiet działań, nie

<sup>5</sup> Komunikat Komisji Europejskiej z 30 listopada 2005 r. Działania priorytetowe w odpowiedzi na wyzwania migracji.

<sup>6</sup> Wytyczne dotyczące działań podejmowanych w wyniku misji do Afryki i związanych z kwestiami migracji (Druk nr 6054/08 ASIM 10 RELEX 70 DEVGEN 16).

<sup>7</sup> Konkluzje Prezydencji, Rada Europejska w Brukseli, 15 i 16 grudnia 2005 r. Druk nr 15914/05, Cz. III Afryka, punkt 7–10.

<sup>8</sup> <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:j10038>.

<sup>9</sup> Wytyczne z 2008, *op. cit.*

tylko niwelujących czynniki kreujące procesy migracyjne, ale dotyczące formuły praktycznego zwalczania zjawiska nielegalnej imigracji. Były to trzy, wzajemnie skorelowane, przedsięwzięcia, odnoszące się do kwestii:

- • prowadzenia działań, umożliwiających przeciwdziałanie nielegalnej migracji, przy równoczesnym uwzględnieniu korzyści gospodarczych, wynikających z polityki kontrolowanego napływu migrantów;
- • stworzenia wspólnej polityki migracyjnej z krajami tranzytu i pochodzenia, uwzględniającej zarówno tzw. politykę powrotów, przeciwdziałania zjawisku nielegalnej imigracji na obszar UE, w ramach, którego uwzględniane będą uwarunkowania państw pochodzenia i tranzytu oraz możliwości finansowania działań ograniczających nielegalną migrację oraz zwalczanie procederu handlu ludźmi;
- • kreowania i wspierania procesów rozwojowych w krajach pochodzenia i tranzytu migrantów, w oparciu o Program Haski, zwłaszcza mających na celu przeciwdziałanie pierwotnym przyczynom migracji, m.in. „poprzez stworzenie możliwości zarobkowania i zlikwidowanie biedy w krajach i regionach pochodzenia, otwarcie rynków i propagowanie wzrostu gospodarczego, dobrych rządów i ochrony praw człowieka”<sup>10</sup>.

pozytywnie oceniając poszczególne zapisy tych dokumentów, wskazać należy na niepełną korelację działań niwelujących źródła migracji i odnoszących się do zwalczania nielegalnej imigracji do UE. W miarę kompleksową, chociaż nadal ograniczoną w odniesieniu do zakresu przedsięwzięć zwalczających proceder nielegalnego przetrzymania osób, koncepcję polityki imigracyjnej zawarto w Pakcie o Migracji. W sferze przeciwdziałania nielegalnej imigracji dokument ten wprost odnosił się do brytyjskich propozycji. Jego zasadnicze propozycje w tym obszarze sprowadzały się do likwidację ułatwień dla już przybyłych imigrantów (zniesienie zasady masowej amnestii dla nielegalnych imigrantów w państwach członkowskich), zwiększenie efektywności kontroli na zewnętrznych granicach Unii oraz plany wywarcia większej presji na kraje emigracji i tranzytu.

Stworzona w pierwszej dekadzie XXI wieku – w miarę komplementarna – wizja sterowania procesami imigracyjnymi, na ponad półtorej dekady, określiła koncepcję polityki migracyjnej UE. Powszechna aprobata przez europejski establishment polityczny, formuły działań w postaci wsparcia przeobrażeń w państwach pochodzenia migrantów, prowadzenie polityki uchylonych drzwi i prymat postaw humanitarnych wobec nielegalnie przekraczających granice UE, wynikał z faktu ograniczenia – latach 2006–2009 – skali niekontrolowanego napływu nielegalnych imigrantów do rozmiarów akceptowalnych przez państwa członkowskie<sup>11</sup>.

<sup>10</sup> Konkluzje Prezydencji z 2005 r., *op. cit.*, Cz. III Afryka, punkt 7–10, s. 1–2.

<sup>11</sup> Tylko w roku 2007 liczba imigrantów wykrytych podczas prób przekroczenia granicy morskiej Hiszpanii spadła w porównaniu z rokiem 2006 aż o 70%, we Włoszech zanotowano wzrost liczby zatrzymań nielegalnych imigrantów o 13% (22 000 osób) a w Grecji aż o 170% (9300 przypadków). Szerzej kwestię tę opisuje: P. Mickiewicz, *Bezpieczeństwo europejskie*.

Tabela 1. Zakres działań antymigracyjnych w odniesieniu do basenu Morza Śródziemnego

Obszar	Propozycje brytyjskie	Pakt o Migracji (projekt 2008)
Działania operacyjne państw UE	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Prowadzenie wspólnych operacji i projektów pilotażowych w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji, pod auspicjami Agencji FRONTEX;</li> <li>• Ocena realności i skali zagrożeń wynikających z procesów migracyjnych i zjawiska handlu ludźmi;</li> <li>• Zwiększenia monitorowania i kontroli południowej granicy morskiej UE poprzez stosowanie systemu patrolowego (Sieć Patroli Wybrzeża Morza Śródziemnego);</li> <li>• Docelowe ustanowienie systemu kontroli południowej granicy morskiej UE i Morza Śródziemnego, ukierunkowanego na ochronę życia na morzu i zwalczanie nielegalnej imigracji;</li> <li>• Wdrożenie rozwiązań systemowych w postaci wskazania tzw. obszarów priorytetowych w zakresie ochrony przed migracją, stworzenie grup szybkiego reagowania w sytuacji wystąpienia zjawiska nielegalnej imigracji;</li> <li>• Ocena możliwości wykorzystania istniejących instrumentów międzynarodowych (zapisów prawa morza i regulacji dotyczących statusu uchodźców) do niwelowania zjawiska nielegalnej imigracji.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Ograniczenie skali migracji do poziomu wynikającego z konieczności wykorzystania migracji zarobkowej przez kraje członkowskie;</li> <li>• Wdrożenie, jako formy imigracji migracji wahadłowej;</li> <li>• Ograniczenie prawa łączenia rodzin;</li> <li>• Stworzenie mechanizmów wydalania nielegalnych imigrantów z obszaru UE;</li> <li>• Indywidualne podejście do kwestii uchodźców i stosowania legalizacji pobytu ze względów humanitarnych;</li> <li>• Wdrożenie od 2012 wiz biometrycznych;</li> </ul>
Kooperacja z państwami Afryki	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Dążenie do uznania kwestii migracji za cel współpracy instytucjonalnej Europa-Afryka;</li> <li>• Podjęcie wspólnych działań operacyjnych w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji;</li> <li>• Objęcie działaniami pilotażowymi państwa pochodzenia migracji (w tym okresie Tanzania – przyp. PM), obejmujących przeciwdziałanie społecznym i ekonomicznym źródłom migracji;</li> <li>• Prowadzenie kampanii zniechęcających do migracji.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pogłębienie współpracy z państwami tranzytu i pochodzenia oraz zawieranie umów o readmisyji z krajami pochodzenia.</li> </ul>
Kooperacja z państwami tranzytu	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Włączenie państw tranzytu, zwłaszcza Algierii, Maroka i Libii, w przedsięwzięcia kontroli akwenów morskich, ukierunkowanych na zwalczanie procederu handlu ludźmi</li> </ul>	
Finansowanie działań	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Konieczność finansowania przez UE zarówno przedsięwzięć ograniczających skalę migracji, jak i procesów rozwojowych w Afryce</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Brak rozwiązań, ogólne stwierdzenie o konieczności stworzenia warunków efektywnego prowadzenia operacji antymigracyjnych przez Frontex</li> </ul>

Źródło: Podejście globalne do kwestii migracji: działania priorytetowe skoncentrowane na Afryce i basenie Morza Śródziemnego – dok. 15744/05 ASIM 66 RELEX 761, 13.12.2005. Aneks do Konkluzji Prezydencji Wielkiej Brytanii przyjęta w trakcie posiedzenia Rady Europejskiej 15–16 Grudnia 2005 w Brukseli (Załącznik, s. 8–9), Europejski Pakt o Migracji i Azylu, Bruksela 24.09.2008, nr 13440/08, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=LEGISSUM:jl0038>.

Osiągnięcie tego celu było jednak, w większym stopniu, efektem, zawartego 30 sierpnia 2008 roku, włosko-libijskiego układu o przyjaźni i współpracy, niż unijnej polityki. Na jego mocy włoskie siły morskie mogły bowiem kierować, wszystkie przechwycone na akwenie Morza Śródziemnego jednostki z imigrantami do libijskich portów, bez stosowania procedur azylowych<sup>12</sup>. Władze włoskiej skwapliwie korzystały z tych możliwości, co doprowadziło do spadku liczby nielegalnych prób przekraczania granicy, ale radykalne jej obniżenie dotyczyło tylko Włoch.

Analiza danych agencji Frontex z zestawieniem celów politycznych ówczesnego dyktatora Libii Muammara Kaddafiego wyraźnie pokazuje inną konsekwencję takiej formuły zwalczania nielegalnego napływu migrantów do UE. Było nią istotne uzależnienie skali przerzutu od zakresu zaangażowania się afrykańskich państw granicznych w zwalczanie procederu<sup>13</sup>.

Przy ocenie polityki migracyjnej UE w latach 2005–2012, podkreślić należy, że ograniczała ona część pierwotnych przyczyn migracji, ale jednocześnie stwarzała możliwości masowego przerzutu migrantów. Działania takie podejmowane były także w trakcie prowadzenia kosztownych operacji zwalczania tego procederu przez siły morskie UE. Niestety, przyjęta formuła, zwłaszcza działań prewencyjnych na akwenie Morza Śródziemnego oraz długofalowych przedsięwzięć, likwidujących pierwotne przyczyny migracji, była kosztowna i mało efektywna w wymiarze krótkoterminowym. W obszarze działań operacyjnych, czyli zwalczania prób nielegalnego przekroczenia granicy morskiej Unii Europejskiej, zdecydowano się na patrolowanie akwenów, nie wiążąc ich z całokształtem procedur azylowych.

Natomiast w sferze działań obejmujących współpracę z państwami migracji i tranzytu skoncentrowano się na próbach niwelowania pierwotnych źródeł migracji. Słuszne założenie i dobrze dobrana formuła, w postaci finansowania procesów prorozwojowych w wybranych państwach Afryki, nie przyniosła jednak zakładanych efektów. Uznanie za zasadniczy obszar działań niwelujących skalę migracji, przedsięwzięć społeczno-gospodarczych i skoncentrowanie się na próbach aktywizacji gospodarczej państw regionu, wymagała znacznego zaangażowania finansowego Unii Europejskiej, otwarcia rynków zbytu oraz wprowadzenia istotnych przeobrażeń politycznych w państwach objętych programem. Ich fiasko – jako kompleksowego programu wobec kontynentu afrykańskiego – w dużej mierze było konsekwencją nieobjęcie tych przedsięwzięć finansowaniem z funduszu

---

*Wymiar Śródziemnomorski. Źródła istota zjawiska i formy przeciwdziałania nielegalnej imigracji w basenie Morza Śródziemnego*, „Rocznik Bezpieczeństwa Międzynarodowego 2006”, Wrocław 2007, s. 37–51 oraz idem, *Rola sił morskich w procesie walki z nielegalną imigracją w regionie śródziemnomorskim*, „Rocznik Bezpieczeństwa Morskiego 2007”, Gdynia 2007, s. 125–138.

<sup>12</sup> Do momentu obalenia M. Kaddafiego skala nielegalnej imigracji z Libii do Włoch była marginalna w stosunku do szacowanej liczby imigrantów, kierujących się do Hiszpanii, na Maltę i do Francji.

<sup>13</sup> Zob. roczne sprawozdania Agencji Frontex (*Annual Risk Analysis*) za lata 2008–2012 i zawarte w nich analizy.

UE<sup>14</sup>. Podkreślić także należy konsekwencje przyznania statusu najważniejszych kreatorów i podmiotów realizujących przedsięwzięcia w zakresie niwelowania pierwotnych źródeł migracji organizacjom pozarządowym. W dużej części kierowały się one w znacznie większym stopniu wartościami humanitarnymi niż celami przedsięwzięć, mających na celu zwalczanie nielegalnego przetrzutu osób. Część z nich wręcz wspierała proceder nielegalnej imigracji, co przez lata było faktem ukrywanym przed opinią publiczną<sup>15</sup>.

Drugą przyczyną niewielkiej efektywności prowadzonych programów pomocowych były uwarunkowania polityczne, zwłaszcza konieczność powiązania projektów społeczno-ekonomicznych z demokratyzacją systemu politycznego. Ta sfera działań, zwłaszcza koncentrująca się na przedsięwzięciach z zakresu przestrzegania praw człowieka, reformujące strukturę organizacji aparatu władzy lokalnej oraz budowy zrębów społeczeństwa obywatelskiego, nie zawsze była pozytywnie postrzegana przez władze i kastowe społeczności.

Zaprezentowane czynniki oraz – wskazane powyżej pierwotne źródła migracji, zwłaszcza wejście w wiek produkcyjny kolejnych fal wyżu demograficznego w państwach afrykańskich, brak możliwości podjęcia pracy, potęgujące się na tym tle konflikty religijno-społeczne oraz działania ukierunkowane na obalenie regionalnych reżimów – wykreowały na nowo presję migracyjną, z jaką państwa europejskiej borykają się od roku 2013. Podkreślić należy, że w istotnej jej części, jest ona wynikiem zaniechań i błędów polityki UE wobec regionów występowania pierwotnych czynników migracji. Wobec fiaska działań ograniczających czynniki kreujące ruchy migracyjne, zasadnym było przygotowanie stosownych, a nade wszystko efektywnych procedur migracyjnych i ochrony granic. Wynikać one powinny z doświadczeń, wyniesione z pierwszego okresu gwałtownego napływu migrantów, czyli lat 2007–2009. Tymczasem działania te ograniczono do powołania Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej (8.10.2013 r.), której głównym zadaniem było udzielanie pomocy migrantom na morzu, a nie zwalczanie nielegalnego ich przetrzutu. Za priorytetowe cele jej działalności uznano bowiem: udzielanie pomocy krajom pochodzenia migrantów i państwom tranzytowym, prowadzenie regionalnych działań ochronnych, rozważenie kwestii przesiedleń, zbadanie możliwości stworzenia bezpiecznych i legalnych tras migracyjnych do Europy, zapewnienie migrantom ewentualnych powrotów, prowadzonych w sposób godny i humanitarny oraz zwalczanie handlu ludźmi i wzmocnienie zarządzania zewnętrznymi granicami UE<sup>16</sup>. Podstawową formą działania w tym ostatnim

<sup>14</sup> Wytyczne dotyczące działań podejmowanych w wyniku misji do Afryki związanych z kwestiami migracji. Dok. 9604/08 mro/JW/me1 z 20 maja 2008 r.

<sup>15</sup> Jako pierwszy informację taką podał i udowodnił podejmując własne śledztwo portal Marine Traffic. Wymienił 15 statków organizacji pozarządowych, angażujących się czynnie w przetrzut migrantów z Afryki do UE. Z oskarżeniami takimi w kwietniu 2017 r. wystąpiła także Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz włoski prokurator Carmelo Zuccaro.

<sup>16</sup> Komunikat Komisji Europejskiej do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prac Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej, Bruksela, 4.12.2013.

obszarze jest natomiast prowadzenie działań patrolowych w postaci monitoringu akwenów morskich w celu „poszerzenia obrazu sytuacji na morzu oraz ochrony i ratowania życia migrantów”<sup>17</sup>.

### **Przyczyny fiaska przedsięwzięć antyimigracyjnych i humanitarnych prowadzonych na Morzu Śródziemnym**

Zapoczątkowana w 2013 roku druga fala masowego napływu migrantów spotkał się z dwiema formami działań, ukierunkowanych na jej przeciwdziałanie oraz koncentrujących się na udzielanie pomocy humanitarnej. Obydwie formy stanowiły racjonalną reakcję na zaistniałą sytuację. Natomiast przyczyną fiaska tych działań było nieuwzględnienie doświadczeń z lat ubiegłych oraz nadmierne skoncentrowanie się na kwestiach humanitarnych, zwłaszcza w toku prowadzonych operacji przeciwdziałania nielegalnemu przerzutowi migrantów. Zakres reakcji na zorganizowany przerzut osób na obszar Unii Europejskiej określiły Decyzja Rady z 26.04.2010 r., zawierająca procedury zwalczania imigracji na akwenach morskich<sup>18</sup> oraz zapisy Protokołu z Palermo z 2005 roku<sup>19</sup>. W pierwszym, z przywoływanych, dokumentów nakazano literalne stosowanie się do – określonych w prawie morza – uprawnień państw bandery i krajów sprawujących jurysdykcję na danym akwenie. Nie wykorzystano żadnego z obowiązujących zapisów prawa morza, zezwalających na skuteczne zwalczanie nielegalnego przewozu osób oraz faktu sprawowania tej kontroli przez Unię Europejską, a nie państwo członkowskie. W odniesieniu do drugiego dokumentu, za błąd uznać należy, automatyczne w praktyce, zaliczanie przejętych na akwenach morskich migrantów do kategorii osób podejmujących nielegalny wjazd na obszar UE. Wdrażane w ten sposób, od 2013 roku, instrumentarium nie odbiegało ono od wcześniej stosowanych rozwiązań, zwiększeniu ulegała skala finansowania i aktywność w kilku obszarach. Prymat zadania ratowania życia na morzu spowodował, że praktycznie nie występowały różnice pomiędzy operacjami ukierunkowanymi na zwalczanie procederu przerzutu migrantów a działaniami ratowniczymi, prowadzonymi wobec ofiar wypadków na morzu. W dodatku, próba ustanowienia tzw. bezpiecznych tras migracji, nie uwzględniała zarówno skali migracji oraz uwarunkowań politycznych i administracyjnych, uniemożliwiających w praktyce sterowanie nie

---

<sup>17</sup> *Ibidem.*

<sup>18</sup> Decyzja Rady z dnia 26 kwietnia 2010 r., uzupełniająca kodeks graniczny Schengen w odniesieniu do ochrony granic morskich w kontekście współpracy operacyjnej koordynowanej przez Europejską Agencję ds. Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych Państw Członkowskich Unii Europejskiej (2010/252/UE).

<sup>19</sup> Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, uzupełniający Konwencję Narodów Zjednoczonych przeciwko międzynarodowej przestępczości zorganizowanej, przyjęty przez Zgromadzenie Ogólne Narodów Zjednoczonych dnia 15 listopada 2000 r., Dz. U. z dnia 31 stycznia 2005 r.



tylko napływem migrantów, ale ich obsługą, zgodnie z unijnymi procedurami. Problemem – o mniejszej skali konsekwencji – był brak wsparcia działań państw śródziemnomorskich przez pozostałe kraje członkowskie, co doskonale ilustruje przykład operacji Mare Nostrum<sup>20</sup>. Została ona wszczęta przez Włochy w październiku 2013 roku, w reakcji na skutki dwóch wypadków morskich jednostek przewożących nielegalnych imigrantów. Jej celem było przechwytywanie jednostek z migrantami i bezpieczny ich transport do włoskich portów. W okresie roku (do października 2014 roku) przejęto ponad 130 000 osób. Szacowany koszt tych działań to ok. 110 mln euro<sup>21</sup>. Zarówno państwa członkowskie, jak i sama Komisja Europejska nie wsparła finansowo włoskich działań. Niejako w retorsji włoskie służby graniczne nie dokonywały identyfikacji imigrantów, co stanowi jeden z obowiązków państwa granicznego. Dopiero po przejęciu przez Włochy Prezydencji w UE, udało się ją przekształcić w unijną operację Tryton<sup>22</sup>, w zamian za zobowiązanie się włoskich władz do przestrzegania zapisów konwencji dublińskiej. Tym niemniej, wg informacji cytowanego S. Libertiego, w okresie tych sporów włoskie służby graniczne poddały procesowi identyfikacji ok 2% osób podających się za obywateli Erytrei oraz Syrii (łącznie 350 osób z liczby 1500 uratowanych na śródziemnomorskich akwenach imigrantów)<sup>23</sup>.

Wskazując na indywidualizm prowadzonej przez państwa członkowskie polityki migracyjnej – w pierwszej kolejności – podkreślić należy jednak nieefektywność prowadzonych przedsięwzięć. Ponownie zostały one skoncentrowane na działaniach patrolowych, o ograniczonych możliwościach wykrycia jednostki przewożącej migrantów oraz udzielania im pomocy w chwili zaistnienia zagrożenia dla zdrowia lub życia w formule dostarczania ich do portów Unii Europejskiej. Z tego względu, dociekając przyczyn fiaska unijnych działań w odniesieniu do zwalczania nielegalnego przewozu osób i przedsięwzięć humanitarnych wobec imigrantów na akwenie Morza Śródziemnego, wskazać należy czynniki natury politycznej i stricte administracyjnej (proceduralnej).

---

<sup>20</sup> Operacja Mare Nostrum została wszczęta przez Włochy w październiku 2013 r jako reakcja na skutki dwóch wypadków morskich jednostek przewożących nielegalnych imigrantów, w wyniku których zginęło 600 z nich. Celem tej operacji było przechwytywanie jednostek z migrantami i bezpieczny ich transport do włoskich portów. W okresie roku (do października 2014) przejęto ponad 130 000 osób. Szacowany koszt tych działań to ok. 110 mln euro. Zarówno państwa członkowskie, jak i sama Komisja Europejska nie wsparła finansowo Włoch. Niejako w retorsji włoskie służby graniczne nie dokonywały identyfikacji imigrantów, co stanowi jeden z obowiązków państwa granicznego, na mocy konwencji Dublin II.

<sup>21</sup> Taką kwotę za informacjami od władz włoskich podaje Stefano Liberti. Zob. S. Liberti, *Dla kogo „nasza” Europa*, „Le Monde Diplomatique”, edycja polska, styczeń 2015.

<sup>22</sup> Jej koszty były porównywalne do kosztów operacji Mare Nostrum, wynosiły ok 9 mln euro miesięcznie.

<sup>23</sup> S. Liberti, *op. cit.*

### *Przyczyny natury politycznej*

Unijna polityka migracyjna i azylowa słusznie konstruowana jest w oparciu o tzw. kompleksowe podejście. Jest skoncentrowana na wdrożeniu procesów niwelujących pierwotne przyczyny migracji w krajach pochodzenia i zakłada prowadzenie, dosyć ścisłej, kooperacji z państwami tranzytu. Uwzględnia także potrzeby europejskiego rynku pracy oraz kwestie humanitarne. Od roku 2016 odnosi się także do problemu integracji środowiskowej imigrantów oraz możliwości finansowych systemów socjalnych państw członkowskich. Niestety, z tego kompleksowego podejścia wyłączono sferę praktycznych działań, ukierunkowanych na zwalczanie nielegalnego przetrzutu migrantów. Prowadzone w tym obszarze aktywności przedsięwzięcia państw tranzytu, sił morskich państw UE i samej Unii oraz system ochrony granic zewnętrznych UE, wraz z systemami granicznymi państw członkowskich, nie zostały ze sobą skorelowane.

Zasadniczym błędem działań operacyjnych, ukierunkowanych na likwidację zjawiska nielegalnego przetrzutu migrantów, jest skoncentrowanie działań na akwenach morskich, kosztem przedsięwzięć prowadzonych wspólnie z państwami tranzytu. Pozostawienie państwom tranzytu pełnej swobody w organizacji działań, ukierunkowanych na blokadę dostępu do morskich akwenów granicznych, jest jedną z przyczyn obecnego boomu migracyjnego. Brak możliwości kontroli tras lądowych znacznie ogranicza możliwość efektywnego monitorowania morskich szlaków przetrzutu migrantów. W dodatku monitoring ten prowadzony jest metodą *stricte defensywną*, w postaci kontroli wybranych akwenów morskich, prowadzonej w formie okresowych operacji patrolowania i poszukiwania imigrantów. Taka formuła, co dowodzą doświadczenia z tzw. działań blokadowych, prowadzonych na Adriatyku w latach 1993–1995 oraz operacji typu *Bordex*, jest kosztowna i nieefektywna. Przyjmuje się, system patroli morskich wykrywa ok. 4% jednostek przewożących migrantów czy też klasyczny przemyt. Zaś konieczność stosowania procedur migracyjnych dodatkowo podnosi koszty operacji, co jednoznacznie wykazały już dane, dotyczące efektywności operacji typu *Bordex* (*HERA*, *INDALO* i *NAUTILIUS*, *MINERVA*, *HERMES* czy *POSEJDON*), co ukazują w Załączniku 1.

Decydując się na prowadzenie działań patrolowych, jako podstawowej formuły aktywności systemu kontroli granic zewnętrznych, nie uwzględniono także stosowanych form przetrzutu migrantów. Jednostka przewożąca to – z reguły – duża łódź rybacka lub mała jednostka handlowa. Obydwie mają małą tzw. skuteczną powierzchnię odbicia, co utrudnia ich wykrycie za pomocą technicznych środków obserwacji (radar)<sup>24</sup>. Sposób prowadzenia żeglugi i długość trasy przejścia, jaką

---

<sup>24</sup> Jest to zdolność obiektu do odbijania m.in. fal radarowych. Zależy od wielkości pola przekroju obiektu, materiału, z jakiego obiekt jest wykonany lub jakim został pokryty, oraz jego kształtu. Posługując się analizami dotyczącymi kolizji jachtu morskiego *Bieszczady* o długości 13 m, wskazać należy, iż powierzchnia odbicia takiej jednostki to ok. 0,3 m<sup>2</sup>. Prawdopodobieństwo wykrycia echa (sygnału) takiej jednostki, mającej włączone oznakowanie nawigacyjne i wy-

pokonują jednostki przewożące migrantów w praktyce pozwala na skryte dotarcie imigrantów na ląd.

Kolejnym z błędów w dotychczasowych działaniach było i jest także nadmierne stosowanie zapisów międzynarodowego prawa morza w zakresie ratowania zdrowia i życia na morzu. Regulująca te formuły Konwencja Solas<sup>74</sup><sup>25</sup> potwierdziła, obowiązującą od 1910 roku zasadę, iż „każdy kapitan [jednostka uprawiająca żeglugę – przyp. PM] ma obowiązek udzielić pomocy, każdej osobie znajdującej się na morzu, w sytuacji zagrażającej życiu, pod warunkiem, że nie narazi to jego statku, załogi, czy pasażerów”<sup>26</sup>. Zapis ten nakłada, na każdego użytkownika morza, obowiązek natychmiastowego podjęcia akcji ratowniczej, skoncentrowanej na podjęciu rozbitka z morza na pokład własnej jednostki lub przejęcia go z uszkodzonej (części, opuszczonej przez załogę) jednostki. Jednakże prawo to nie określa zmiany statusu imigranta w przypadku udzielenia mu pomocy. Tymczasem stosowaną powszechnie zasadą było uznanie go za rozbitka lub ofiarę wypadku morskiego, bez dociekania przyczyn sytuacji, w której się znalazł. Działania ratownicze kontynuowano także w zakresie przewozu na teren UE, gdyż jednostki państwowe kierują się do portów macierzystych. W nich wdrażane są migracyjne, zazwyczaj przy nadmiernym uwzględnianiu statusu ofiary wypadku morskiego. Konsekwencją takiego podejścia była zmiana prawnego statusu imigranta, który – będąc ofiarą wypadku na morzu – przybywał w sposób legalny do Unii Europejskiej. Status ten uwiarygodniał także fakt braku dokumentów i stwarzał sytuację, w której – ze względów humanitarnych – można było uzyskać pozytywną decyzję o prawie pobytu.

Opisany proceder i powyższe uwarunkowania nie stanowiły jedynych konsekwencji fiaska tej formuły zwalczania nielegalnej imigracji na morzu. Skoncentrowanie się na poszukiwaniu jednostek i przyzwolenie na wykorzystywanie zapisów prawa morza przez migrantów doprowadziło do przejęcia procederu przez zorganizowane grupy przestępcze, co dodatkowo umasowiło proceder. Brak reakcji na działania osób kierujących jednostkami (przemysłowców), wynikał z innych zapisów prawa morza, określających uprawnienia państwa niebędącego państwem bandery do stosowania sankcji wobec jednostki uprawiającej żeglugę. Pozwala ono na podjęcie działań wobec takiej jednostki w przypadku – między innymi –

---

posażonej w system zwiększający powierzchnie odbicia, z odległości 12 mil morskich szacuje się na ok. 45%. Szerzej: Wyciąg z orzeczenia Odwoławczej Izby Morskiej przy Sądzie Okręgowym w Gdańsku z siedzibą w Gdyni z dnia 20.12.2007 r. – sygn. akt OIM 3/07/Zderzenie m/v Lady Elena (b. Hongkong) z s/y Bieszczady w dniu 10 września 2000 r. na Morzu Północnym w odległości ok. 24 Mm na SW od Portu Thyborøn na Półwyspie Jutlandzkim, <http://www.kapitanowie.org.pl/magazyn/janek/izba/bieszczady.htm>.

<sup>25</sup> International Convention for the Safety of Life at Sea SOLAS z 1.11.1974 r., obowiązuje od 25.05.1980 r. Wśród jej zapisów znajdują się m.in. zapisy określające sposób zachowania jednostki w przypadku konieczności ratowania życia, wyposażenia technicznego jednostki itp.

<sup>26</sup> Konwencja Brukselska z 1910 r., Art. 11. Cyt. za S. Matysik, *Prawo morskie*, PWN, Warszawa 1975, s. 105.

uprawniania przez jej załogę procederu piractwa i handlu ludźmi. W praktyce siły morskie UE nie wykorzystywały tej możliwości, w postaci działań pościgowych wobec załóg porzucających jednostkę i pozostawiających migrantów, symulujących uszkodzenie jednostki lub świadomie je uszkadzających. Swoistym paradoksem tych działań są przykłady zwracania uszkodzonych jednostek, z których przejęto migrantów, załogom i zezwolenie na dalszą kontynuację żeglugi.

Kolejnym czynnikiem, kreującym skalę nielegalnej imigracji drogą morską, był specyficzny stosunek państw członkowskich UE do sytuacji wewnętrznej państw granicznych oraz samej Arabskiej Wiosny. W odniesieniu do pierwszego z poruszanych w tym miejscu problemów, wskazać należy powszechne zarzucenie zasady tworzenia listy państw bezpiecznych<sup>27</sup>, do których możliwa jest ekstradycja wnoszących nieuzasadniony wniosek azylowy. W odniesieniu do drugiej kwestii – problemem było nieuwzględnienie w prowadzonej polityce wspierania demokratycznych przeobrażeń w regionie kwestii migracji i pełnienia przez te kraje funkcji państwa tranzytowego. Szczególne konsekwencje dla zwalczania migracji do UE miała obalenia reżimu Muammara Kaddafiego. Decydując się na to zaangażowanie nie uwzględniono konsekwencji, jakie niesie brak silnej centralnej władzy, kontrolującej terytorium państwa, dla skali imigracji do Europy. Tylko odnosząc się do, przytoczonych powyżej, ocen ekspertów oraz wypowiedzi samego Kaddafiego, można było przewidzieć, iż obalenie reżimu bez natychmiastowej budowy silnego i sprawnie zarządzanego aparatu państwa, doprowadzi do rywalizacji poszczególnych kast plemiennych i destabilizacji politycznej. Sytuacja ta stworzyła nowy obszar prowadzenia działań przemysłowych, ukierunkowanych na masowy przerzut osób.

### *Przyczyny natury administracyjnej*

Zasadniczą wadą wdrażanych przez Unię Europejską instrumentów jest ich niedostosowanie do potencjalnej skali migracji, brak możliwości wymuszania powszechnego stosowania przez członkowskie państwa graniczne procedur dublińskich oraz ograniczone, realne, a nie deklaratywne, wsparcie ze strony pozostałych państw członkowskich prób ograniczenia skali przerzutu imigrantów przez zorganizowane grupy przestępcze. Istotną rolę odgrywają także inne konsekwencje o charakterze administracyjnym, zwłaszcza brak unijnej jednolitej, szerokiej listy państw bezpiecznych<sup>28</sup> oraz – chociaż w mniejszym stopniu – stosunkowo szeroka definicja pojęcia uchodźca przy stosowaniu procedury azylowej. Praktyka stosowania rozporządzenia Dublin II nakłada na państwo, do którego zgłasza się imigrant

---

<sup>27</sup> Państwa bezpieczne to kraje pochodzenia migrantów, w których – według państwa złożenia wniosku o azyl – nie dochodzi do systematycznego łamania praw człowieka.

<sup>28</sup> Listy takie w roku 2016 posiadało zaledwie 12 państw europejskich tj. Austria, Belgia, Bułgaria, Czechy, Dania, Francja, Irlandia, Luksemburg, Malta, RFN, Słowacja i Wielka Brytania.

przyjmuje na siebie znaczną część obowiązków socjalnych i administracyjnych, wynikających z procedur azylowych. Przy masowym napływie migrantów – co dowodzi casus Grecji i Włoch – nie są one w stanie samodzielnie wykonać tych procedur. Stosowanym rozwiązaniem, zarówno przez imigrantów, jak i państwa graniczne, był brak rejestracji wniosku, co w efekcie uniemożliwiało stosowanie procedur azylowych. Ograniczeniem dla procedury negatywnej oceny wniosku o azyl jest natomiast niedoskonała, oparta na badaniach odcisków palców, rejestracja składających wniosek azylowy. Nie pozwala ona na weryfikację personaliów, a w przypadku (powszechnego wśród osób, którym wydano decyzję odmowną) uszkodzenia opuszków palców, niemożliwa jest ich powtórna weryfikacja w systemie SIS. Istotną rolę odgrywa też prymat czynnika humanitarnego w procedurze przyznawania azylu, co wprost przekłada się na skalę odmów azylu i deportacji. Europejski lider w stosowaniu tej procedury, czyli Republika Federalna Niemiec, w roku 2014 deportowała 64% osób, którym odmówiono azylu, zaś średnia w całej Unii Europejskiej nie przekracza 40%<sup>29</sup>.

Efektom tych zjawisk, zwłaszcza w odniesieniu do państw tranzytu migrantów (głównie Grecji i Włoch) jest znaczne natężenie procesów przerzutu do tych państw i minimalna kontrola, jaką dokonują one na swoim terenie. Pozwala migrantom na anonimową podróż do państw docelowych migracji i próby zalegalizowania pobytu, między innymi poprzez wykorzystanie regulacji prawnych, nakładających przeprowadzenie procedur azylowych przez państwo, w którym imigrant przebywa nielegalnie przez 6 miesięcy<sup>30</sup>.

Bezwładność systemu kontroli granicy zewnętrznej UE, jak i opisane powyżej regulacje, wraz z prymatem postaw humanitarnych nad regulacjami procedur przyznawania prawa do azylu, spowodowała, że przerzut migrantów stał się domeną zorganizowanych grup przestępczych, które – dodatkowo – wykorzystują zapisy międzynarodowego prawa morza

Wskazując na powyższe uwarunkowania, stwierdzić należy, iż rozwiązaniem problemu niewydolności systemu azylowego nie mogły stanowić także zapisy Europejskiego Programu w Zakresie Migracji z 2015 roku<sup>31</sup>. Dokument określany jako Agenda dla Migracji, formalnie zastąpił Program Sztokholmski. Został jednak skonstruowany na wzór wcześniejszych, realizowanych od 1999 roku, pię-

---

<sup>29</sup> Komunikat Komisji dotyczący Europejskiego programu w zakresie zwalczania migracji z 13 maja 2015 r., COM 240 (2015), [https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication\\_on\\_the\\_european\\_agenda\\_on\\_migration\\_pl.pdf](https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf).

<sup>30</sup> Lub przez 2 miesiące, gdy udowodni, że o „fakcie pobytu” wiedziały organy administracyjne państwa. Zasadę taką, w odniesieniu do państwa mającego rozpatrzyć wniosek azylowy, wprowadziły zapisy Konwencji Dublin II.

<sup>31</sup> European Agenda on Migration, Joint Communication to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, Brussels, 13 May 2015 COM(2015) 240.

cioletnich programów polityki migracyjnej i azylowej<sup>32</sup>. Jest oparty na podobnych założeniach, przewiduje także kontynuację dotychczasowych, nieefektywnych w zestawieniu ze skalą migracji, form działania, zasadnicze novum to gromadzenie bardziej szczegółowych baz danych (zob. Załącznik nr 2). Nadal bowiem koncentruje się on na realizacji projektów długofalowych, ograniczających presję migracyjną, przy niewielkim rozszerzeniu skali przedsięwzięć ukierunkowanych na zwalczanie istniejącej imigracji i podstawowych form przetrzutu migrantów na obszar UE. Zaletą tego dokumentu niewątpliwie jest właściwa korelacja z wytycznymi dla nowelizacji strategii bezpieczeństwa wewnętrznego UE<sup>33</sup> oraz jednoznaczne określenie strategicznych w unijnej polityce migracyjnej, w postaci:

- niwelowania „atrakcyjności” UE jako miejsca docelowej emigracji;
- jednoznacznego określenie wspólnotowych narzędzi, pozwalających na kontrolę napływu ludności do UE;
- zwiększenia możliwości kontrolnych instytucji UE w zakresie kontroli granic zewnętrznych i pierwszego etapu procedur azylowych;
- prowadzenie szerokiej współpracy z państwami tranzytu i pochodzenia imigrantów.

Jednakże, w warstwie realizacji dokument ten zawiera te same ograniczenia, jakie miały wcześniejsze projekty. Zasadniczą wadą jest nadmierne skoncentrowanie się na działaniach o charakterze długofalowym, kosztem przedsięwzięć prewencyjnych. Te ostatnie natomiast ograniczono do poprawy, istniejących – niewydolnych przecież – procedur migracyjnych. Zasadniczymi narzędziami z zakresu przedsięwzięć „pozwalających na przejęcie kontroli nad stałym napływem ludności” są – wg Agendy 2015, relokacja migrantów oraz wsparcie finansowe państw granicznych w zakresie kontroli granic. Obszar działań, określanych jako „niwelowanie «atrakcyjności» UE jako miejsca docelowej emigracji” obejmuje co prawda przedsięwzięcia zmierzające do zwalczania zorganizowanej przestępczości, specjalizującej się w handlu ludźmi i przemytem ludzi. Jednakże są to grupy działające w państwach przygranicznych, rzadziej na obszarze UE. Ogranicza to możliwość skutecznego zwalczania, zwłaszcza że celem działania tych grup nie jest dostarczenie imigranta do konkretnego „odbiorcy: lub miejsca, tylko zorganizowanie możliwości dotarcia do UE. Zaś sposób działania zakłada przede wszystkim doprowadzenie w sytuacji, w której imigrant będzie znajdował się w sytuacji, wymagającej udzielenia mu pomocy humanitarnej. Zasadniczą formą przetrzutu jest więc nie tyle przeprowadzenie przez granicę zewnętrzną UE, co zmuszenie tzw. użytkowników morza, najlepiej związanych z państwa-

---

<sup>32</sup> Zwłaszcza Programu z Tampere (1999–2004), Haskiego (2005–2009), Sztokholmskiego (2010–2015) oraz – omówionego powyżej – Paktu dla Migracji z 2008.

<sup>33</sup> The European Agenda on Security, Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, The European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Commission, European Commission, Strasbourg, 28 April 2015 COM(2015) 185.

mi członkowskimi, do podjęcia akcji ratunkowej. W jej efekcie uratowany np. z dryfującej jednostki, imigrant staje się rozbitkiem, który legalnie dotarł na terytorium tego państwa członkowskiego i składa stosowny wniosek azylowy. Jako ofiara wypadku na morzu mógł także stracić swoje dokumenty, co dodatkowo utrudnia jego identyfikację, a więc i możliwość udzielenia odmowy azylu. W tej sytuacji kolejny z instrumentów polityki migracyjnej w postaci „zwiększenie możliwości kontrolnych instytucji UE w zakresie kontroli granic zewnętrznych i pierwszego etapu procedur azylowych” może być stosowany w ograniczonym zakresie. Problemem nie jest forma stosowania przez państwa graniczne przepisów azylowych, co stosowania formuła napływu migrantów i jej skala. Tak samo ocenić należy projekty dotyczące „współpracy z państwami tranzytu i pochodzenia imigrantów” oraz pakiet działań związanych z legalizacją pobytu czasowego (niebieska karta, polityka powrotów, inne elementy sterowania polityką migracji zarobkowej). Oczywiście, przedsięwzięcia te mogą przynieść skutek i zniwelować rolę tzw. pierwotnych źródeł migracji w państwach kreujących zjawisko oraz ograniczyć poziom presji migracyjnej. Jednak nie zahamują obecnego napływu migrantów.

### **Potencjalne formy efektywnego przeciwdziałania imigracji drogą morską**

Skala zjawiska napływu migrantów w latach 2013–2016 powoduje konieczność zmiany podejścia do procesu sterowania migracją przez instytucje UE. Uznanie za punkt wyjścia nie tylko uwarunkowań stricte humanitarnych i potrzeb uniętego rynku pracy, ale uwzględnienie także możliwości systemu socjalnego państw członkowskich oraz nastrojów społecznych należy do rozwiązań niezbędnych. Uwzględnienie tych czynników prowadzi do wniosku, iż odejść należy od prymatu koncepcji uchylonych drzwi, która pozwala na przyjęcie wyselekcjonowanej grupy, potrzebnych w UE imigrantów. Powinna ona zostać uzupełniona przez szczegółowe programy, a nie koncepcje, wahadłowej migracji, a nade wszystko poprzez radykalne zwiększenie efektywności systemu kontroli granic zewnętrznych. Przede wszystkim – zastępująca Agencję Frontex – Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna powinna mieć możliwość pełnego stosowania, przyznanych jej kompetencji<sup>34</sup>.

Sprawą ograniczającą efektywność jej działań są trudności ze składem osobowym zespołu funkcjonariuszy oraz skala finansowania i przeznaczenie wydatkowanych kwot. W pierwszej kolejności zasadnym rozwiązaniem powinno być zarzucenie koncepcji finansowania operacji, które nie niwelują wielkości

---

<sup>34</sup> Regulation (EU) 2016/1624 of the European Parliament and of the Council of 14 September 2016 on the European Border and Coast Guard, Official Journal of the European Union L 251/1.

migracji. Dotyczy to zwłaszcza przedsięwzięć koncentrujących się na prowadzeniu operacji humanitarnych i ratowniczych u wybrzeży Afryki, tak jak to miało miejsce w roku 2015 z finansowaniem przedsięwzięć operacji Tryton. Słuszną decyzją było finansowanie przedsięwzięć migracyjnych państw spoza UE, ale ich beneficjentem na lata 2016–2018 stała się głównie Turcja. Nie wpłynęło to jednak na zmniejszenie skali migracji z Afryki, więc zasadnym jest próba wdrożenia podobnych rozwiązań we współpracy z Marokiem i docelowo z Libią (wymaga to wcześniejszego wsparcia procesów stabilności wewnętrznej tego państwa). Kolejnym celem powinno być zwiększenie liczby funkcjonariuszy, kierowanych do działań z struktur służb granicznych państw członkowskich. Jednak nie do tzw. Hot-Spotów, ale właśnie do działań operacyjnych związanych z przechwytem i odsyłaniem migrantów. W działania te powinny zostać obligatoryjnie włączone inne instytucje, zwłaszcza Europol<sup>35</sup>, gdyż przerzut drogą morską został zdominowany przez zorganizowane grupy przestępcze. Innym obszarem działań, mniej związanym z tematyką niniejszego artykułu, powinno być ujednoczenie statusu uchodźcy w państwach członkowskich, zwłaszcza tzw. uchodźcy z grupy B, uchodźcy *de facto* i osób przesiedlonych. Mogą one przebywać w państwach członkowskich nie mając prawa azylu, z bliżej niesprecyzowanych względów humanitarnych<sup>36</sup>.

W odniesieniu do działań operacyjnych za ich cel uznać należy zwiększenie efektywności przedsięwzięć prowadzonych na akwenach morskich. Powinny zostać skoncentrowane na następujących kwestiach:

- zmianie zasady prymatu przedsięwzięć humanitarnych i ratowniczych na akwenach morskich w sposób uniemożliwiający ich wykorzystanie do celów migracyjnych;
- znalezienia formuły respektowania zapisów międzynarodowego prawa morza w odniesieniu do kwestii „swobody żeglugi”<sup>37</sup> i obowiązku ratowania życia na morzu, pozwalających na skuteczne działania wobec jednostek zajmujących się procederem nielegalnego przerzutu osób (na wzór regulacji dotyczących sposobu kontroli jednostek podejrzanych o handel ludźmi);
- finansowania przedsięwzięć Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej ukierunkowanych na kontrolę morza a nie prowadzenie procedur azylowych, jak to miało miejsce w latach 2014–2016 w odniesieniu do działań Frontexu.

---

<sup>35</sup> Europol nie uznał za stosowne podjąć, w latach 2013–2015 współpracy w zakresie zwalczania nielegalnej imigracji, uznając iż nie jest to przestępstwo kryminalne.

<sup>36</sup> Zob. B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Wyd. PWN, Warszawa 1993.

<sup>37</sup> Zwyczajowo tak określa się prawo do nieograniczonej żeglugi po morzu otwartym i prawo nieszkodliwego przepływu przez morze terytorialne.



***Postulowana formuła prowadzenia działań ratowniczych i humanitarnych na akwenach morskich i respektowania zasad swobody żeglugi i obowiązku ratowania życia na morzu***

Zaproponowaną w maju roku 2015 i prowadzoną od połowy tegoż roku formą działań operacyjnych w zakresie zwalczanie nielegalnej imigracji na akwenach śródziemnomorskich jest operacja EUNavfor Med<sup>38</sup>. Przewiduje ona możliwość niszczenia, przechwyconych przez służby graniczne i siły morskiej, jednostek przemytników. Wobec opisanych powyżej uwarunkowań wykrycia takich jednostek uznać ją należy za kolejny przykład prowadzenia nieefektywnych i kosztownych przedsięwzięć (tak samo jak – opisane powyżej – operacje serii Bordex oraz Mare Nostrum i Tryton). Należy więc zarzucić, dotychczasowe formy działań, ściśle wiążące poszukiwanie jednostek prowadzących przerzut migrantów z działaniami humanitarnymi i ratowniczymi. Obecnie stosowana procedura, zakłada, iż – już po wykryciu takiej jednostki – następuje uruchomienie systemu ratowniczego. Są to ściśle określone procedury ratownicze, podejmowane przez Morskie Ratownicze Centrum Koordynacyjne. Sprowadzają się one do skierowania w rejon wykrytej jednostki sił ratowniczych, przejęciu migrantów i transporcie na ląd (do państw UE) w celu prowadzenia procedur migracyjnych<sup>39</sup>.

Zasadnym jest odejście od automatycznego stosowania tego rozwiązania i wdrażania procedur ratowniczych w uzasadnionych przypadkach. Wiodącą zasadą powinna być, także wynikająca z zapisów cytowanej Decyzji Rady z 26.04.2010 roku W punkcie 1 tego dokumentu uznano, iż „celem ochrony granic jest zapobieganie niedozwolonemu przekraczaniu granic, zwalczanie przestępczości transgranicznej oraz zatrzymywanie osób, które nielegalnie przekroczyły granicę, lub podejmowanie wobec takich osób innych środków”<sup>40</sup>. Zapis ten niweluje jednak praktyka działania, gdyż wiodącą zasadą miała pozostać *non-refoulement*, czyli zakaz zwracania na granicy osób, którym w kraju zamieszkania mogą grozić prześladowania. Stosowanie mechanizmu zwracania wymaga więc przyjęcia przez UE obowiązującej wszystkie kraje członkowskie listy państw bezpiecznych.

Drugim rozwiązaniem powinno być podjęcie odmiennej niż dotychczasowa praktyka, zasady podejścia do Protokołu z Palermo. W prowadzonych działaniach operacyjnych wykorzystywać należy w większym stopniu zapis art. 3 par. A, niż zapisy art. 7. W przytoczonym paragrafie zdefiniowano bowiem pojęcia przemyt imigrantów i nielegalny wjazd. Pod pierwszym pojęciem rozumie się „organizowanie, w celu uzyskania, bezpośrednio lub pośrednio, korzyści finansowej lub innej korzyści o charakterze materialnym, nielegalnego wjazdu osoby na terytorium

<sup>38</sup> *Mediterranean migrant crisis: European Union approves naval mission to combat people smugglers*, ABC News, 18.05.2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-05-19/eu-backs-naval-mission-to-end-migrant-crisis/6479460> [dostęp: 25.05.2015].

<sup>39</sup> Pełen opis procedury zob. [http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/frontex\\_triton\\_factsheet\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/frontex_triton_factsheet_en.pdf).

<sup>40</sup> Decyzja Rady z dnia 26 kwietnia 2010 r., *op. cit.*, art. 1.

Państwa-Strony, którego taka osoba nie jest obywatelem lub w którym nie posiada stałego miejsca zamieszkania. Natomiast nielegalny wjazd jest przekroczeniem granicy bez spełnienia koniecznych wymogów przewidzianych dla zgodnego z prawem wjazdu do państwa przyjmującego<sup>741</sup>.

Przerzut migrantów, kierując się tymi definicjami, należy uznać za przemyt imigrantów, co można zakwalifikować jako handel ludźmi. Ta forma przestępczości na morzu umożliwia przeprowadzenie kontroli takiej jednostki z pominięciem uprawnień państwa rejestracji bandery i państwa sprawującego jurysdykcję na danym akwenie. Zastosowanie drugiej definicji, czyli nielegalnego wjazdu, zrzuca całkowicie odpowiedzialność z załogi przewożącej imigrantów i powoduje konieczność stosowania – wobec nielegalnych imigrantów – procedur, wynikających z zapisów prawa morza i azytowych, obowiązujących w UE. Zastosowanie zasady definiowania przewozu morzem osób nieuprawnionych niweluje w praktyce wszelkie ograniczenia zawarte w art. 7 Protokołu, związane z obowiązkowym stosowaniem się do zapisów prawa morza, w odniesieniu do uprawnień państwa bandery.

Interesy morskie państw powodują, że w trakcie operacji zwalczania nielegalnego przerzutu osób konieczne jest także stosowanie zapisów międzynarodowego prawa morza, szczególnie w odniesieniu do praw państwa nadbrzeżnego na jego akwenach morskich oraz zasady swobody żeglugi na morzu otwartym. Jednak stosowanie tych zapisów nie powinno ograniczać praw państw do stosowania kontroli morza, w zakresie również zdefiniowanym w prawie morza. Zachowanie pełnej jurysdykcji państwa nadbrzeżnego w odniesieniu do jednostek UE (i państw członkowskich) prowadzących operacje antymigracyjne nie powinno być zasadą niezmienną.

Należy nie tylko uznać możliwość samodzielnego wyboru metody działania przez jej kapitana, nie zmuszać go do oczekiwania na zgodę na podjęcie działania przez instytucje państwa nadbrzeżnego, sprawującego jurysdykcję na danym akwenie. Za uzasadnione tu zdaje się także rozważenie, czy państwa członkowskie nie powinny zdecydować się na scedowanie prawa do kontroli jednostek pływających pod ich banderami na rzecz Unii Europejskiej lub instytucji prowadzącej operację, czyli Straży Granicznej i Przybrzeżnej UE. Rozwiązanie to pozwala na znaczne skrócenie czasu reakcji, gdyż literalne stosowanie zapisów obowiązujących rozwiązań wymaga zgłoszenia faktu do instytucji wiodącej (Centrum Koordynacyjnej, a to jest zobligowane do uzyskania stosownych zgód od władz państwa sprawującego jurysdykcję na danym akwenie lub pełniących funkcje państwa bandery. Wydłuża to czas od wykrycia do podjęcia operacji i zezwala uprawiającym proceder nielegalnego przerzutu migrantów podjęcie stosownych działań, np. w postaci samozatopienia jednostki lub wyrzucenia z jej pokładu migrantów. W odniesieniu do morza otwartego, zasadą być powinno natychmiastowe stosowanie protokołu

---

<sup>41</sup> Protokół przeciwko przemytowi migrantów drogą lądową, morską i powietrzną, *op. cit.*, art. 3.

z Palermo przeciwko przemytowi migrantów w postaci kontroli jednostki podejrzanej, bez konieczności weryfikacji informacji o jej państwie bandery i zgody tego państwa na przeprowadzenie kontroli.

Tabela 2. Proponowany zakres działań sił kontrolnych w sytuacji wykrycia jednostki podejrzanej o nielegalny przewóz osób

Etap operacji	Proponowane działania
Zbliżenie i identyfikacja jednostki	<ul style="list-style-type: none"> <li>• konieczność identyfikacji nie jest konieczna, gdy uznajemy iż załoga zajmuje się handlem ludźmi;</li> <li>• należy wprowadzić procedurę pozwalającą na inną kwalifikację niż rozbitki, osobom które po zbliżeniu się jednostki kontrolującej podejmują działania wymuszające prowadzenie działań ratowniczych.</li> </ul>
Uzasadnione podejrzenie o prowadzeniu przez jednostkę działalności przestępczej na wodach nieobjętych kontrolą	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wprowadzenie regulacji, pozwalającej w takim przypadku na podjęcie działań kontrolnych jednostkom państwowym krajów członkowskich UE i zarzucenie zasady ograniczania działań do monitorowania ich ruchu.</li> </ul>
Żądanie uzyskania informacji od jednostki uznanej za podejrzaną o działalność przestępczą	<ul style="list-style-type: none"> <li>• bezwzględne egzekwowanie podania informacji i dokumentacji o prawach własności, rejestracji i aspektach związanych z podróżą, jak również informacji o tożsamości, obywatelstwie i innych istotnych danych osób znajdujących się na pokładzie;</li> <li>• prawa do zatrzymanie statku, dokonania inspekcji morskiej oraz przesłuchania osób znajdujących się na pokładzie;</li> <li>• stosowanie sankcji karnych za nieupoważnione przekroczenie granicy morskiej państwa wobec pasażerów i załozde za nieprawne umożliwienie podróży w zamian obowiązkowego informowania o możliwości nałożenia sankcji;</li> <li>• szerokie stosowanie, także poprzez wymuszenie, nakazu zmiany kursu i skierowania się do portu rozpoczęcia rejsu, a nie tylko poza morza terytorialne lub strefę przyległą.</li> </ul>

Źródło: opracowanie własne w odniesieniu do zalecanych formuły operacji ochrony granic morskich zawartych w Decyzji Rady z 26.04.2010 (Załącznik 1).

Za niezbędne uznać należy także rozgraniczenie operacji zwalczania nielegalnego przerzutu osób od operacji ratowania życia. Rozgraniczenie to powinno obowiązywać nawet gdy konieczne jest podjęcie akcji ratowniczej wobec przetrzucanych nielegalnie osób. Nadmierny prymat działań ratowniczych w trakcie prowadzenia operacji antymigracyjnych UE jest powszechnie wykorzystywany przez organizatorów nielegalnego przerzutu osób. Z chwilą wykrycia jednostki przewożącej migrantów załoga oraz pasażerowie starają się uzyskać status rozbitka, uszkadzając jednostkę lub powodując jej powolne zatonięcie (w czasie stwarzającym możliwość podjęcia przez siły morskie UE skutecznej akcji ratowniczej). W efekcie, co podano w oficjalnych sprawozdaniach, np. od czerwca do grudnia 2014 roku siły morskie UE przeprowadziły 70 przedsięwzięć antymigracyjnych na akwenu Morza Śródziemnego, a ich efektem było przewiezienie do włoskich portów – w ramach działań ratowniczych – 12 tysięcy nielegalnych imigrantów.

Wskazując na ten dysonans należy podkreślić, iż prawo morza jednoznacznie nakłada na uczestników żeglugi i państwa nadbrzeżne obowiązek ratowania życia na morzu. Zasada ta jest jedną z nadrzędnych i nie powinna podlegać jakimkolwiek zmianom, zwłaszcza liberalizującym obowiązek ratowania życia. Także w odniesieniu do osób podejmujących próbę nielegalnego przedostania się do Unii Europejskiej. Należy ją jednak postrzegać w formule określonej w konwencji SOLAS' 74 i zaleceniach Międzynarodowej Organizacji Morskiej. Zapisy te wymagają natychmiastowego podjęcia akcji ratowniczej i udzielenia zagrożonym pomocy. Możliwym i zasadnym, w kontekście ratowania osób z pokładów jednostek, jak i aresztowanych jednostek z migrantami jest zastosowanie zapisów konwencji brukselskiej z 1957 roku w zakresie statusu tzw. ślepego pasażera. Jest on definiowany jako osoba, która bezprawnie dostała się na pokład jednostki, czyli nie wyczerpuje definicja pasażera. Powinna ona posiadać dokument przewozowy, określający warunki dokonywania przewozu. Brak takiego dokumentu pozwala za uznanie osoby za ślepego pasażera i pozwala na wysadzenie go w pierwszym porcie, w jakim władze zgodzą się go przyjąć. Prawo umożliwia także obciążenie go 200% stawką kosztów przewozu<sup>42</sup>, co powinno być także zasadą postępowania, stosowana głównie w celu odstraszenia potencjalnych migrantów.

Wskazując na to rozwiązanie podkreślić należy, że Konwencja SOLAS'74 określa, że rozbitek powinien zostać dostarczony do portu. W przypadku jednostek z migrantami zasadą być powinno, iż jest to port z jakiego wypłynęli. Miejsce wypłynięcia jednostki jest możliwe do weryfikacji, poprzez zastosowanie prawa wizyty i rewizji w odniesieniu do kontroli dokumentów<sup>43</sup>, zwłaszcza Dziennika Okrętowego<sup>44</sup>. W przypadku braku takowego dokumentu lub niezapisania przebiegu trasy żeglugi załoga, zwłaszcza kapitan/szyper popełnia przestępstwo, co pozwala na postępowanie przed sądami morskimi i powinno skutkować odebraniem uprawnień. Podejmując akcję ratunkową siły morskie państw członkowskich powinny być zobowiązane do prowadzenia zarówno działań ratowniczych, jak i użycia dostępu do dokumentów, które kapitan jest zobowiązany zabierać z chwilą opuszczenia jednostki. Właściwie prowadzony Dziennik Okrętowy powinien też zawierać listę osób znajdujących się na pokładzie jednostki. Brak takiej listy należy traktować jako dowód, że załoga zajmowała się handlem ludźmi. Prawo stanowi, iż w takim przypadku może być ona zatrzymana przez dowolnego użytkownika morza, a sankcje prawne winno wobec niej stosować państwo bandery lub miejsca rejestracji jednostki. Rozwiązanie to umożliwia w praktyce doprowadzenie do

---

<sup>42</sup> Art. 177 Kodeksu Morskiego.

<sup>43</sup> Prawo do wizyty i rewizji oznacza uprawnienie do kontroli jednostki na morzu pełnym, polegające na sprawdzeniu dokumentów i możliwości oględzin jednostki. Może być stosowane m.in. wobec jednostek podejrzanych o uprawianie piractwa, handlu ludźmi. Szczegółowe zasady określa Konwencja Genewska o morzu pełnym z 1958 r.

<sup>44</sup> Obligatoryjnie prowadzony na bieżąco, za co odpowiada kapitan jednostki, który ma obowiązek wpisywania w nim wszystkich informacji dotyczących nawigacji, eksploatacji i ważniejszych wydarzeń (między innymi daty i godziny opuszczenia portu).

portu państwa bandery lub rejestracji jednostki z załogą i migrantami, będącymi w tym przypadku „dowodem w sprawie”.

Stosowanie zapisów prawa morza w odniesieniu do przestępstw w postaci przemytu i handlu ludźmi umożliwia objęcie załóg jednostek przewożących migrantów także sankcjami w zakresie ich uprawnień do pracy na morzu. Wobec takich osób, poza sankcjami prawnymi, można wszcząć procedurę odbioru uprawnień, które nadają różne instytucje, ale sankcjonuje je Międzynarodowa Organizacja Morska.

Doświadczenia wynikające z dotychczasowej formy przetrzutu migrantów na terytorium UE wskazują, że załoga jednostki może porzucić nielegalnych imigrantów w pobliżu linii brzegowej państwa członkowskiego. Brak dokumentacji uniemożliwia identyfikację jednostki. Rozwiązaniem ograniczającym taką formę przetrzutu może być szersze wykorzystywanie systemu monitoringu żeglugi, tworzono go w oparciu o wytyczne Europejskiej Agencji ds. Bezpieczeństwa Żeglugi (EMSA). Zasadnym rozwiązaniem byłoby objęcie tym systemem mniejszych jednostek i zobligowanie wszystkich użytkowników żeglugi po europejskich akwenach morskich do posiadania nadajnika tego systemu pod groźbą zakazu żeglugi po wodach terytorialnych państw członkowskich. To rozwiązanie tworzy możliwość monitorowania jednostek potencjalnie zajmujących się przemytem osób lub ich „zawracanie” z chwilą przekroczenia granicy wód terytorialnych. Obydwa rozwiązania zwiększają efektywność operacji zwalczania nielegalnego przetrzutu osób, bez naruszania zasad ratowania życia ludzkiego na morzu. Zwłaszcza, że jedyną – rozważaną przez unijnych polityków – alternatywą dla tych rozwiązań jest koncepcja niszczenia uszkodzonych jednostek, po przejściu z ich pokładów imigrantów-rozbitków. Rozwiązanie to budzi także wątpliwości prawne, gdyż zasada niszczenia czyjeś mienia nie jest tożsama z ideą funkcjonowania państwa prawa.

## Podsumowanie

Zwalczanie nielegalnego przetrzutu osób drogą morską – ze względów technicznych – jest zadaniem skomplikowanym, z założenia nieefektywnym i kosztownym. Potencjalni nielegalni imigranci, jak i organizujący przetrzut mogą wykorzystywać liberalny charakter zapisów prawa morza w odniesieniu do swobody żeglugi i uprawnień kontrolnych służb państwowych. Z tego względu koncepcja przeciwdziałania temu zjawisku powinna charakteryzować się kompleksowym podejściem, mającym na celu zwiększenie efektywności przedsięwzięć kontrolnych. Najpoważniejszym problemem jest odniesienie się do zasadności prowadzenia działań o charakterze humanitarnym, ukierunkowanych na ratowanie życia na morzu, gdyż szczytna idea stała się orężem przemytników i nielegalnych imigrantów. Stąd bierze się konieczność, aby operacje zwalczające proceder nielegalnego przetrzutu osób w sposób racjonalny oddzielać od akcji ratowniczych. Praktyka prowadzenia akcji ratowniczej nie powinna także zwalniać od obowiązku oceny zasadności podjęcia takowych działań i stosowania wszelkich, dopuszczalnych prawem, konsekwencji nieuzasadnionego wzywania pomocy lub żądania jej udzielenia.

## Aneks

## Załącznik 1. Skuteczność operacji antymigracyjnych Unii Europejskiej w latach 2007–2008

Nazwa działania	Państwa i siły uczestniczące	Rezultaty	Koszty w Euro	Siły uczestniczące w operacji
HERA 2007 23.04–15.06. 2007	RFN, Hiszpania, Francja, Włochy, Portugalia, Luxemburg,	Liczba stwierdzonych przypadków – 174 Liczba osób, którym uniemożliwiono przekroczenie granicy – 6890	5 416 000	16 ekspertów, 3 okręty 4 łodzie patrolowe 1 śmigłowiec 1 samolot patrolowy
12.06– 30.09.2007	dodatkowo Holandia, Szwecja,	Liczba zawróconych imigrantów – 3127		18 ekspertów 5 okrętów patrolowych 4 łodzie patrolowe 2 śmigłowce 3 samoloty patrolowe
3.10– 31.12.2007	W. Brytania			
HERA III 12.02– 12.04.2007	RFN, Hiszpania, Francja, Włochy, Portugalia, Luxemburg,	Liczba stwierdzonych przypadków – 31 Liczba osób, którym uniemożliwiono przekroczenie granicy – 2020 Liczba zawróconych imigrantów – 1599	2 754 315	17 ekspertów 3 okręty, 3 samoloty patrolowe, 1 śmigłowiec
Nautilus 2008	RFN, Hiszpania, Francja, Grecja, Włochy, Malta, W. Brytania,	Liczba stwierdzonych przypadków – 31 Liczba wykrytych imigrantów : Włochy – 13384 Malta – 2192	Brak danych	17 ekspertów 10 okrętów, 4 samoloty patrolowe, 3 śmigłowce
Nautilus 2007 25.06– 27.07.2007	RFN, Hiszpania, Francja, Grecja, Włochy, Malta,	Liczba stwierdzonych przypadków – 75 Liczba wykrytych imigrantów – 1182 i 1991 poza akwenem kontroli;	5 083 853	20 ekspertów 4 okręty patrolowe, 4 samoloty patrolowe, 2 śmigłowce
9.09– 14.10.2007	dodatkowo Rumunia i W. Brytania	Liczba osób, którym uniemożliwiono przekroczenie granicy – 3173		11 ekspertów 4 okręty patrolowe, 6 łodzi patrolowych 4 samoloty patrolowe, 3 śmigłowce
Indalo 2007 30.10– 20.11.2007	RFN, Hiszpania, Francja, Malta Włochy, Rumunia Portugalia,	Liczba stwierdzonych przypadków – 22 Liczba osób, którym uniemożliwiono przekroczenie granicy – 309 i 180 poza zasadniczym akwenem kontroli; Liczba wykrytych migrantów – 165 Liczba aresztowanych pośredników – 4	1 700 000	10 ekspertów Frontex 5 okrętów patrolowych 3 łodzie patrolowe 3 samoloty patrolowe 2 śmigłowce

Nazwa działania	Państwa i siły uczestniczące	Rezultaty	Koszty w Euro	Siły uczestniczące w operacji
Minerva 2007 16.08– 14.09.2007	Hiszpania, Austria, Belgia, Francja, Włochy, Holandia, Polska, Portugalia, RFN, Rumunia, W. Brytania	Liczba wykrytych imigrantów – 77 i 78 poza akwenem kontroli; Liczba osób, którym uniemożliwiono przekroczenie granicy – 1260 Liczba zawróconych migrantów – 1105 Liczba sfałszowanych dokumentów – 765	540 000	17 ekspertów 2 okręty patrolowe 2 zespoły psów do poszukiwania osób
Hermes	Hiszpania, Włochy, Francja, Grecja, RFN, Portugalia, Rumunia, W. Brytania	Liczba wykrytych imigrantów – 13 i 17 poza głównym akwenem kontroli; Liczba osób, którym uniemożliwiono przekroczenie przekroczeń granicy – 30	1 890 000	17 ekspertów 6 okrętów patrolowych 5 śmigłowców 2 samoloty patrolowe
Posejdon 2007 15.05– 3.06.2007	Grecja, Austria, Bułgaria, Francja RFN, Włochy, Łotwa, Malta W. Brytania	Liczba osób, którym uniemożliwiono przekroczenie granicy – 910 Liczba wykrytych imigrantów – 194 Liczba zawróconych migrantów – 88 Liczba aresztowanych pośredników – 13	2 045 315	11 ekspertów 19 inspektorów morskich okręty patrolowe 3 samoloty patrolowe radary mobilne
26.06– 15.07.2007	bez RFN, Francji i Hiszpanii	Liczba aresztowanych migrantów – 673 Liczba zawróconych migrantów – 248 Liczba aresztowanych pośredników – 14		16 ekspertów 19 inspektorów morskich detektory 3 samoloty patrolowe radary mobilne
18.09– 7.10.2007	Dodatkowo Cypr, Holandia, Portugalia, RFN Rumunia, Francja, Szwecja			43 ekspertów 14 inspektorów morskich detektory 1 samolot patrolowy radary mobilne
Zeus 15– 30.10.2007	RFN, Belgia, Cypr, Finlandia, Grecja, Włochy, Litwa, Holandia, Polska, Rumunia Portugalia, Szwecja, W. Brytania		120 000	

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Agencji Frontex.

## Załącznik 2. Główne obszary i narzędzia polityki migracyjnej na lata 2015–2020 (w świetle zapisów Agendy dla Migracji 2015)

Obszar	Narzędzia i planowane działania
Partnerstwo z krajami pochodzenia	<ul style="list-style-type: none"> <li>• współpraca na rzecz rozwoju i pomoc humanitarna;</li> <li>• strategiczny przegląd prawodawstwa w zakresie legalnej migracji;</li> <li>• przegląd europejskiej polityki sąsiedztwa i nowe propozycje współpracy w ramach migracji;</li> <li>• instytucjonalizacja partnerstw przez zwiększenie roli delegatur UE w zakresie migracji w kluczowych państwach (sprawozdania dot. sytuacji migracyjnej, poszerzenie zakresu współpracy na rzecz rozwoju o kwestie migracji, lepsza koordynacja działań);</li> <li>• oddelegowanie do delegatur UE w kluczowych państwach Europejskich oficerów łącznikowych ds. migracji pozostających w ścisłej współpracy z siecią oficerów łącznikowych ds. imigracji powołanej w 2004 r. (zadanie gromadzenia, wymiany i analizy informacji);</li> <li>• ustanowienie specjalnego oficera łącznikowego Fronteksu w Turcji;</li> <li>• przekazywanie funduszy na usprawnienie procesu zarządzania napływem uchodźców;</li> <li>• pomoc finansowa UE na rozwój regionów pochodzenia migrantów;</li> <li>• współpraca w zakresie likwidacji grup przemytniczych, mających swoje bazy w państwach trzecich;</li> <li>• wzmocnienie zdolności i zwiększenie potencjału państw trzecich (Afryki Północnej) do zarządzania własnymi granicami i ratowania życia migrantów;</li> <li>• wdrażanie regionalnych programów rozwoju i ochrony o wartości 30 mln euro w obszarach występowania pierwotnych źródeł migracji;</li> <li>• utworzenie do k. 2015 r. w Nigerze wielofunkcyjnego centrum pilotażowego, zapewniającego potencjalnym migrantom informacje nt. możliwości przesiedlenia, dobrowolnego powrotu i lokalnej ochrony przed przemytnikami.</li> </ul>
Wspólny Europejski System Azylowy	<ul style="list-style-type: none"> <li>• uruchomienie systemu reagowania w sytuacji nadzwyczajnej na podstawie art. 78 ust. 3 TFUE do k. maja 2015 r. i wprowadzenie tymczasowego europejskiego programu relokacji dla osób ubiegających się o azyl;</li> <li>• ustanowienie do k. 2015 r. stałego, obowiązkowego i uruchomianego automatycznie europejskiego programu relokacji dla osób ubiegających się o azyl, tj. rozmieszczania na terytorium UE osób potrzebujących ochrony międzynarodowej, z odpowiedzialnością państwa przyjmującego UE za rozpatrzenie wniosku o azyl, w przypadku masowego napływu migrantów;</li> <li>• przyjęcie do k. maja 2015 r. zalecenia dot. wprowadzenia europejskiego programu przesiedleń dla 20 tys. osób rocznie do 2020 r., tj. przekazania osób potrzebujących ochrony międzynarodowej na wniosek UNHCR i w porozumieniu z państwem przesiedlenia, z p. trzeciego (Afryka Północna, Bliski Wschód) do państwa czł. UE, z uzyskaniem prawa pobytu w państwie UE min. 5 lat w celu uniknięcia ryzyka wtórnego przepływu w ramach UE. Wsparcie programu kwotą 50 mln euro w okresie 2015–2016;</li> <li>• opracowanie jednego klucza redystrybucji azylantów i uchodźców oraz ich przesiedleń na podstawie: PKB, liczby ludności, stopy bezrobocia, liczby osób ubiegających się o azyl i przesiedlonych w przeszłości;</li> <li>• wezwanie państw czł. do solidarności i wysiłków na rzecz pomocy osobom przesiedlanym w postaci tworzenia miejsc w ramach programów krajowych oraz korzystania z instrumentów prawnych typu klauzule łączenia rodzin i pobyt ze względów humanitarnych.</li> </ul>



Obszar	Narzędzia i planowane działania
	<p><b><i>Spójne wdrożenie wspólnego europejskiego systemu azylowego:</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wprowadzenie nowego, systematycznego procesu monitorowania WESA w celu oceny stosowania przepisów w zakresie azylu państw członkowskich;</li> <li>• określenie wskaźników jakości dot. standardów i norm w zakresie warunków przyjmowania migrantów i procedur azylowych;</li> <li>• wzmocnienie praktycznej współpracy w ramach EASO (Agencja jako centralny punkt informacyjny o państwie pochodzenia imigranta) w celu osiągnięcia większej spójności decyzji azylowych w UE;</li> <li>• opracowanie wytycznych w zakresie wykrywania nadużyć w systemie azylowym i szybsze rozpatrywanie wniosków bezzasadnych;</li> <li>• wsparcie systemu rozpatrywania wniosków o azyl osób pochodzących z państw trzecich uznanych za bezpieczne.</li> </ul> <p><b><i>Odpowiedzialność w ramach systemu dublińskiego:</i></b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• wdrożenie procedur „Hotspot” w zakresie szybkiej identyfikacji i rejestracji migrantów, w tym pobierania od nich odcisków palców;</li> <li>• ustanowienie funduszu nadzwyczajnego (60 mln euro) w celu wsparcia narodowych systemów azylowych opieki zdrowotnej dla składających wnioski;</li> <li>• opracowanie wytycznych ułatwiających pobieranie odcisków palców i wymiana tzw. najlepszych praktyk w tym zakresie;</li> <li>• instalacja większej liczby identyfikatorów biometrycznych w systemie Eurodac i wdrożenie technik rozpoznawania twarzy na podstawie fotografii cyfrowych;</li> <li>• ustanowienie sieci krajowych jednostek dublińskich w celu zwiększenia efektywności mechanizmów relokacji i przeniesień;</li> <li>• opracowanie wspólnego kodeksu azylowego oraz stosowanie jednego procesu decyzyjnego dotyczącego azylu.</li> </ul>
<p>Legalna imigracja do UE i integracja oraz Rozwój krajów pochodzenia</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przeprowadzenie oceny obowiązującego dorobku prawnego dot. legalnej migracji w celu identyfikacji luk i niespójności, uproszczenie i usprawnienie przepisów;</li> <li>• wdrożenie rozwiązań pozwalających na legalną migrację w ramach Partnerstw na rzecz Mobilności;</li> <li>• rozszerzenie możliwości zatrudnienia i mobilności dla beneficjentów programu Erasmus+ i Horyzont 2020 z państw trzecich;</li> <li>• przegląd dyrektywy w sprawie niebieskiej karty z 2009 r. dla wysokowykwalifikowanych pracowników;</li> <li>• zapewnienie swobody przemieszczania w UE pracownikom państw trzecich zatrudnionych w sektorze usług i doradztwa, w związku z wzajemnością wizową w ramach umowy o wolnym handlu;</li> <li>• tworzenie platform dialogu z partnerami społecznymi w sprawie migracji ekonomicznych;</li> <li>• wykorzystywanie starych (EURES, europejskie ramy kwalifikacji, EUROPASS) i tworzenie nowych narzędzi (panorama umiejętności, sojusz na rzecz umiejętności) dotyczących uzupełniania niedoborów wykwalifikowanych pracowników i uznawania ich kwalifikacji;</li> <li>• stworzenie tzw. systemu wyrażania zainteresowania – ogólnounijnej bazy wykwalifikowanych migrantów, którym oferowana byłaby praca, a migracja następowałaby po zaoferowaniu zatrudnienia;</li> <li>• przeznaczenie 20% środków EFS z programowania 2014–2020 na integrację migrantów, zwłaszcza azylantów i uchodźców oraz dzieci.</li> <li>• wsparcie swobodnego przepływu pracowników i mobilności w Afryce na linii Północ–Południe dzięki przekazaniu kwoty 24 mln euro na regionalne projekty;</li> </ul>

Obszar	Narzędzia i planowane działania
	<ul style="list-style-type: none"> <li>• przyjęcie unijnej dyrektywy w sprawie usług płatniczych dot. tanich, szybkich i bezpiecznych przekazów pieniężnych do krajów pochodzenia migrantów;</li> <li>• wsparcie inicjatyw w krajach rozwijających się kwotą 15 mln euro w ramach Instrumentu Finansowania Współpracy na rzecz Rozwoju.</li> </ul>
<p>Kontrola masowych ruchów migracyjnych, Zwalczanie nielegalnej imigracji, Kooperacja i pomoc techniczna, Polityk Zadania agencji UE</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• wzmocnienie działań poszukiwawczych i ratowniczych na morzach;</li> <li>• potrójenie budżetu agencji Frontex na realizację operacji „Tryton” i „Posejdon”;</li> <li>• utrzymanie solidarności w zakresie dzielenia zasobów w celu realizacji działań operacyjnych (statki, samoloty) podczas presji migracyjnej.</li> <li>• zapobieganie przyczynom nielegalnej i wymuszonej migracji (łagodzenie efektów wojen domowych, ubóstwa, prześladowań i zmian klimatu);</li> <li>• stworzenie (w pierwszym półroczu 2015 r.) planu działania w zakresie zwalczania łańcuchów przestępczych przemytników i handlarzy ludźmi (<i>EU Action Plan against migrant smuggling, 2015</i>);</li> <li>• intensyfikacja działań przeciwko nielegalnemu zatrudnianiu obywateli państw trzecich: poprawa egzekwowania dyrektywy w sprawie kar stosowanych wobec pracodawców;</li> <li>• zwiększenie wskaźnika egzekwowania powrotów, m.in. w wyniku skutecznego stosowania dyrektywy powrotowej przez państwa członkowskie oraz rewizję umów o readmisji i ich monitoring;</li> <li>• pomoc dla państw trzecich w wypełnianiu zobowiązań w zakresie przyjmowania wydalonych imigrantów (budowanie potencjału w zakresie zarządzania powrotami, kampanie informacyjne, wsparcie dla reintegracji) – projekt pilotażowy dot. powrotów do Pakistanu i Bangladeszu;</li> <li>• opracowanie „Podręcznika powrotów” z najlepszymi praktykami i zaleceniami dla państw członkowskich (<i>EU Action Plan on return 2015</i>);</li> <li>• zwiększenie roli Frontexu w zakresie polityki powrotów: świadczenie kompleksowej pomocy operacyjnej (wdrożenie zmian formalnych);</li> <li>• konsolidacja (objęcie tzw. normą UE) do końca 2016 r. przepisów z zakresu kontroli granicznej i zarządzania granicami;</li> <li>• wzmocnienie współpracy straży przybrzeżnej państw członkowskich i ich koordynacja w ramach UE;</li> <li>• aktualizacja systemu inteligentnych granic, w tym utworzenie rejestru wszystkich przypadków przekroczenia granicy przez obywateli państw trzecich;</li> <li>• dążenie do stworzenia europejskiego systemu straży granicznej i rozważenie możliwości stworzenia europejskiej straży przybrzeżnej.</li> <li>• przegląd i modernizacja polityki wizowej;</li> <li>• lista państw, których obywatele podlegają obowiązkowi wizowemu (do k. 2015 r.).</li> <li>• agencje UE świadczą pomoc organom państw członkowskich w zintensyfikowaniu ich działań przeciwko sieciom przestępczym przemytników, np. ściślejsza współpraca z jednostkami wywiadu finansowego w zakresie przepływów finansowych i nawiązywanie współpracy z instytucjami finansowymi, takimi jak banki i podmioty świadczące międzynarodowe usługi w zakresie przelewów pieniężnych oraz przedsiębiorstwa emitujące karty kredytowe;</li> <li>• wzmocnienie zespołu operacyjnego MARE w celu zwalczania przemytu migrantów oraz lepszego wykorzystania informacji w zakresie identyfikacji i lokalizacji przemytników;</li> <li>• stworzenie punktu kontaktowego do współpracy między agencjami UE;</li> <li>• opracowanie profili statków przemytników przez Frontex i Europol oraz ich identyfikacja i monitorowanie ruchów;</li> <li>• ustalenie przez Europol i usuwanie nielegalnych treści w internecie wykorzystywanych przez przemytników.</li> </ul>

Obszar	Narzędzia i planowane działania
Bezpieczeństwo wewnętrzne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• poszerzenie instrumentów dostępnych dla prokuratorów prowadzących sprawy związane z sieciami przemytników i handlem ludźmi.</li> </ul>
Inne	<ul style="list-style-type: none"> <li>• zwiększenie spójności między różnymi sektorami polityki, takimi jak współpraca rozwojowa, handel, zatrudnienie, polityka zagraniczna i wewnętrzna;</li> <li>• zwalczanie sieci przestępczych w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony;</li> <li>• identyfikowanie, przechwytywanie i niszczenie statków przemytników na mocy prawa międzynarodowego;</li> <li>• dodanie komponentu zarządzania migracjami do misji UE, w tym w ramach misji WPBiO w Nigrze oraz Mali;</li> <li>• wzmocnienie inicjatyw politycznych w zakresie zwalczania i wygaszania konfliktów w ramach działań Wysokiej Przedstawiciel, m.in. w Libii;</li> <li>• organizacja jesienią 2015 r. szczytu UE–Unia Afrykańska w sprawie migracji i zarządzania granicami w ramach misji;</li> <li>• wsparcie rozwiązania kryzysu w Syrii w wys. 3,6 mld euro na pomoc humanitarną, stabilizacyjną i rozwojową w Syrii i dla syryjskich uchodźców w Libanie, Jordanii, Turcji i Iraku.</li> </ul>

Źródło: *Europejski program w zakresie migracji... op. cit.*

## Working against illegal immigration to UE by sea.

### Sources and potential types of reaction

The scale of the migratory pressure and its sources preclude creation and application of processes aimed at reducing primary sources of migration as principal method. To solve this problem, it is necessary to take measures to eradicate illegal immigration. A special importance should be attached to the issue of fighting migration in sea basins. It is essential to separate the issue of limiting the possibility of trafficking people by sea from the issue of saving lives at sea, especially when the noble idea has become an instrument in the hands of smugglers and illegal immigrants. Rescue practice should also not exempt from the obligation to assess the appropriateness of taking such action and to apply any legal consequences arising from an unfounded call or demands for help. It is therefore justified to skillfully apply the terms ‘immigrant trafficking’ and ‘illegal entry’ with regard to migrants with all the consequences created by Palermo Protocol. It is also important to consider ceding to the EU force the right to control sea basins of the Member States (abandonment of the flag State status in relation to illegal migrant trafficking) and to ensure full compliance with the SOLAS Convention with regard to the right of visit and the right to escort the vessel back to its port of origin.

**Key words:** fighting migration in sea basins, illegal migrant trafficking at the sea, illegal migrant trafficking

## Przeciwdziałanie nielegalnej imigracji drogą morską do UE.

### Źródła i potencjalne formy reakcji

Skala presji migracyjnej i jej źródła wykluczają stosowanie jako głównej, metody niwelowania pierwotnych źródeł migracji. Niezbędne jest podjęcie równoległe przedsięwzięć, ukierunkowanych na zwalczanie nielegalnej imigracji. Szczególne miejsce w tych działaniach zająć powinno

zwalczanie migracji na akwenach morskich. Należy bowiem rozdzielić ograniczanie możliwości przetrzutu osób drogą morską od ratowania życia na morzu. Zwłaszcza, że szczytna idea stała się narzędziem przemytników i nielegalnych imigrantów. Praktyka prowadzenia akcji ratowniczej nie powinna zwalniać od obowiązku oceny zasadności podjęcia takowych działań i stosowania wszelkich, dopuszczalnych prawem, konsekwencji nieuzasadnionego wyzwania pomocy lub żądania jej udzielenia. Zasadnym jest stosowanie, w odniesieniu do migrantów, pojęć *przemyt imigrantów* i *nielegalny wjazd*, ze wszystkimi konsekwencjami, jakie stwarza *protokół z Palermo*, rozważenie scedowania na siły UE prawa kontroli akwenów morskich państw członkowskich (rezygnacja ze statusu państwa bandery w odniesieniu do procederu nielegalnego przetrzutu migrantów), skrupulatnego przestrzegania Konwencji SOLAS, w zakresie *prawa wizyty* i doprowadzenia do portu pochodzenia lub rozpoczęcia żeglugi.

**Słowa kluczowe:** zwalczanie nielegalnej imigracji na morzu, nielegalny przetrzut osób morzem, kontrola morza