

# Polityka migracyjna Unii Europejskiej i wyzwania ostatnich lat<sup>1</sup>

**Tigran Ohanyan**, *Nicolaus Copernicus University (Toruń, Poland)*

E-mail: [t.ohanyan@doktorant.umk.pl](mailto:t.ohanyan@doktorant.umk.pl)

ORCID ID: 0000-0002-9841-9285

**Marta Naychuk-Khrushch**, *„Lviv Polytechnic”  
National University (Lviv, Ukraine)*

E-mail: [m\\_naychuk@yahoo.com](mailto:m_naychuk@yahoo.com)

ORCID ID: 0000-0001-9796-6546

**Hovhannes Harutyunyan**, *University of Warsaw (Warsaw, Poland)*

E-mail: [h.harutyunyan@student.uw.edu.pl](mailto:h.harutyunyan@student.uw.edu.pl)

ORCID ID: 0000-0002-2483-8495

## Streszczenie

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wyników badań dot. genezy oraz dynamiki rozwoju polityki migracyjnej Unii Europejskiej, a także analiza wyzwań ostatnich lat. W związku z tym postawiono następujące pytania badawcze: (1) jakie zmiany nastąpiły w polityce migracyjnej UE w XXI wieku w porównaniu do XX? (2) jakie są obecnie główne wyzwania polityki migracyjnej UE? Zastosowane metody badawcze obejmują: analizę instytucjonalno-prawną, metodę historyczną oraz porównawczą. Badanie pozwoli wyciągnąć wnioski na temat najważniejszych aspektów polityki migracyjnej oraz zrozumieć dzisiejsze wyzwania.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, polityka migracyjna, kryzys migracyjny.

## Migration policy of the European Union and challenges in last years

### Abstract

The aim of this article is to present the results of research on the history and dynamics of the development of the EU migration policy, as well as to analyse the challenges that have emerged in

---

<sup>1</sup> Artykuł powstał i został opublikowany w ramach projektu *Mosty współpracy naukowej*, który zrealizowano w ramach post-stypendialnych działań absolwentów *Programu Stypendialnego im. Lane'a Kirtlanda* administrowanego przez Fundację *Liderzy Przemian* i finansowanego ze środków Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności.

Opinie zawarte w niniejszym artykule są opiniami autorów i w żaden sposób nie reprezentują przekonania czasopisma, ani Uniwersytetu Warszawskiego, ani Fundacji *Liderzy Przemian*, ani Polsko-Amerykańskiej Fundacji Wolności. Wnioski i oceny zawarte w tym artykule oparte są na wiedzy i doświadczeniu autorów.

recent years. Therefore, the research questions are: (1) What changes took place in the migration policy of the European Union in the 21st century compared to the 20th century? (2) What are the main challenges of the EU migration policy today? The research methods include: institutional and legal analysis, historical and comparative methods. The study will help to draw conclusions about the important aspects of migration policy and understand today's challenges.

**Keywords:** European Union, migration policy, immigration crisis.

Kwestia migracji międzynarodowych jest obecnie jednym z głównych tematów debaty publicznej w Unii Europejskiej (UE), zarówno w kontekście polityki wewnętrznej państw członkowskich, jak i w odniesieniu do granic zewnętrznych UE. W obliczu najpoważniejszego kryzysu uchodźczego od II wojny światowej, Unii Europejskiej udało się doprowadzić do fundamentalnej zmiany w zarządzaniu migracją i ochroną granic. Pomaga to ratować życie milionów ludzi i zwalczać sieci zorganizowanych grup przemytniczych. Dzięki zastosowanym działaniom zmniejsza się liczba nielegalnych imigrantów przybywających do Europy. Jednak wiele pozostaje do zrobienia, aby polityka migracyjna UE sprawdziła się w obliczu zmieniającej się sytuacji geopolitycznej i globalnej presji migracyjnej.

Imigracja stała się prawdziwym wyzwaniem dla krajów UE. Nie mogąc poradzić sobie z problemem integracji imigrantów, niektóre państwa członkowskie stały się zakładnikami nielegalnej imigracji i przestępczości. Inne – w tym Polska – mają kłopoty związane z masową emigracją swoich obywateli do krajów zachodnich, zwłaszcza młodzieży i osób uzdolnionych. Wielu z tych problemów państwa członkowskie nie mogą rozwiązać samodzielnie. Wymaga to koordynacji na szczeblu Unii i wspólnej polityki migracyjnej.

Celem niniejszego artykułu jest przedstawienie wyników badań dot. genezy oraz dynamiki rozwoju polityki migracyjnej UE<sup>2</sup> oraz zrozumienie najważniejszych jej aspektów, które doprowadziły do późniejszych zmian na kontynencie europejskim, a także analiza wyzwań powstających w ostatnich latach. W związku z tym postawiono następujące pytania badawcze:

- jakie zmiany nastąpiły w polityce migracyjnej Unii Europejskiej w XXI wieku w porównaniu do XX?
- jakie są obecnie główne wyzwania polityki migracyjnej Unii Europejskiej?

Zastosowane metody badawcze obejmują: analizę instytucjonalno-prawną, metodę historyczną oraz porównawczą.

Badanie pozwoli wyciągać wnioski na temat najważniejszych aspektów polityki migracyjnej oraz zrozumieć dzisiejsze wyzwania tej polityki.

Autorzy dysponują obszernym materiałem empirycznym. Ze względu na ograniczoną objętość tekstu w niniejszym artykule wyniki przeprowadzonej analizy zostaną przedstawione w dużym uogólnieniu.

---

<sup>2</sup> Zakres czasowy uwzględniony w badaniach – od 1945 roku po koniec stycznia 2022 r.

## Emigracja i imigracja w Europie w XX wieku

Masowa emigracja Europejczyków na inne kontynenty rozpoczęła się podczas budowy imperiów kolonialnych, ale nabrała największego rozpędu podczas rewolucji przemysłowej. Wiek XIX i początek wieku XX był okresem niezwykle dynamicznego rozwoju transatlantyckiego systemu migracyjnego. Około 52 mln Europejczyków opuściło kontynent w latach 1815–1930. Większość z nich trafiła do USA, ale też do Afryki, Azji i Pacyfiku, Kanady, Argentyny, Brazylii, Australii oraz RPA (zob. szerzej: Walaszek 2007). Po 1945 roku w Europie nastąpiły duże zmiany, zwłaszcza w sferze przepływu ludności. Rozwój i odbudowa gospodarki po II wojnie światowej zmieniły rolę Europy Zachodniej, która stała się jednym z najważniejszych regionów dla napływu migrantów (zob. szerzej: IOM 2003).

W latach 1945–1972 liczne kraje Europy Zachodniej przyjęły aktywną politykę imigracyjną, sprowadzając pracowników z zagranicy: poprzez system imigracji pracowników sezonowych oraz emigrację pracowników z byłych kolonii. System migracji sezonowych można zilustrować na przykładzie Republiki Federalnej Niemiec (RFN)<sup>3</sup>. Kraj ten podpisał szereg umów dwustronnych z biedniejszymi państwami europejskimi (takimi jak Grecja, Włochy, Hiszpania, Portugalia) oraz pozaeuropejskimi (m.in. Turcja, Maroko), z których pracownicy przybywali na określony czas. Oczekiwano, że po wygaśnięciu kontraktu oni wrócą do domu<sup>4</sup>. W 1956 roku liczba pracowników zagranicznych w Niemczech wynosiła tylko 95 tys., w 1966 roku – już 1,3 mln, a w 1973 roku – 2,6 mln. Całkowita liczba imigrantów w Niemczech (łącznie z pracownikami i ich rodzinami) w 1975 roku przekroczyła 4 miliony (Brzozowski 2011: s. 53).

Podobny efekt przyniosła rekrutacja we Francji. Do 1970 roku przyjechało tam około 2 mln pracowników i 690 tys. członków ich rodzin. Francja, podobnie jak Wielka Brytania i Holandia, sprowadzała też pracowników ze swoich starych kolonii. Równie imponujący był napływ do Wielkiej Brytanii ludności ze Wspólnoty Narodów (ang. *Commonwealth of Nations*) – 218 tys. w 1951 r., 541 tys. w 1961 r., 1,2 mln w 1971 r.

Z kolei, Holandia do połowy lat 60. XX wieku przyjęła około 300 tys. imigrantów z Indii Wschodnich (obecnie Indonezja), a do końca lat sześćdziesiątych – kolejne 160 tys. osób z Surinamu. Do 1975 roku przyjęto 370 tys. imigrantów (zob. szerzej: IOM 2003; Brzozowski 2011: s. 53).

Punktem zwrotnym polityki migracyjnej państw europejskich stał się rok 1973, kiedy w wyniku kryzysu naftowego i spowolnienia gospodarczego zmalało zapotrzebowanie na zagraniczną siłę roboczą. Niemniej, większość imigrantów sezonowych postanowiła pozostać w Europie, co stało się problemem dla społeczeństw wielu państw, gdyż cu-

<sup>3</sup> Systemy rekrutacji pracowników zagranicznych funkcjonowały również w Holandii, Szwecji, Belgii, Luksemburgu, Szwajcarii (zob. szerzej: Castles, Miller 2003).

<sup>4</sup> Niestety, później się okazało, że pracownicy sezonowi nie chcieli wracać, ale dokładali wszelkich starań, by pozostać w kraju oraz sprowadzić tam swoje rodziny i ubiegać się o zasiłki socjalne. Stało się to poważnym obciążeniem dla państw europejskich, które – podobnie do RFN – miały rozwinięte systemy opieki społecznej.

dzodziemcy byli totalnie odmienni kulturowo, a ich liczba dość duża<sup>5</sup>. W dobie rosnącego bezrobocia imigranci przestali być pracownikami płacącymi podatki, a stali się – jako bezrobotni – poważnym obciążeniem dla systemu pomocy społecznej (już nie mówiąc o wzroście przestępczości).

## Dynamika rozwoju polityki migracyjnej UE

Od połowy lat 70. wśród państw europejskich obserwowano rosnącą tendencję do intensyfikacji współpracy w zakresie polityki migracyjnej. Stworzone organizacje międzynarodowe<sup>6</sup> początkowo zajmowały się wyłącznie wymianą informacji i doświadczeń. Tymczasem sądy państw członkowskich Wspólnot Europejskich masowo orzekały na korzyść imigrantów i ogólnie odrzucały ograniczenia imigracyjne podczas rozpatrywania pozwów wniesionych przez organizacje broniące praw człowieka. Na przykład, Niemiecki Federalny Trybunał Konstytucyjny wydał wiele wyroków dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców (zob. szerzej: Joppke 1999). Bez względu na fakt, że wielu imigrantów podejrzewano o handel narkotykami, terroryzm i inne działania przestępcze<sup>7</sup>, a celem ich pobytu już nie była praca, tylko korzystanie z zasiłków socjalnych, Trybunał Konstytucyjny ograniczył możliwość wydalenia migrantów. Sądy w innych krajach europejskich podejmowały podobne decyzje. W rezultacie w większości krajów Europy Zachodniej uproszczono proces łączenia rodzin imigrantów. Było to niekorzystne z punktu widzenia polityków zainteresowanych ograniczaniem imigracji.

Analiza sytuacji wskazuje na to, że chęć rozwoju współpracy państw we Wspólnotach Europejskich jest wynikiem niemożności skutecznego kontrolowania imigracji na poziomie krajowym. Natomiast koordynacja polityki migracyjnej na poziomie wspólnotowym przyniosła państwom członkowskim pewne korzyści. Przyjęciu ustawodawstwa dot. kontroli i ograniczania imigracji sprzeciwiały się organizacje imigranckie, wywierając presję na parlamenty narodowe niektórych państw. Natomiast na poziomie wspólnotowym możliwość i skuteczność takiego lobbingu była znacznie mniejsza. Z kolei, zwolennicy ograniczania imigracji mieli możliwość zgłaszać swoje postulaty w projektach skierowanych na ściślejszą integrację europejską i uzyskiwać poparcie euroentuzjastycznie nastawionych polityków. Współpraca na poziomie wspólnotowym ułatwiła także negocjacje z krajami pochodzenia nielegalnych imigrantów i podpisywanie umów o readmisji (zob. szerzej: Guiraudon 2000, 2001).

Liberalizacja przepływu osób i eliminacja kontroli granicznej między państwami, które podpisały w 1985 roku układ z Schengen, spowodowała konieczność koordynowania polityki imigracyjnej w ramach Wspólnoty. Ponadto, samo w sobie porozumienie z Schengen daje duże możliwości współpracy w zakresie bezpieczeństwa wewnątrz-

<sup>5</sup> Na przykład, w Holandii – 2,5% ludności kraju, w Szwecji – 5%, w Niemczech – 6,5%, we Francji – ok. 8%, a w Belgii – 8,5% (dane z roku 1975, zob. IOM 2003; Brzozowski 2011: s. 54).

<sup>6</sup> Na przykład, Klub Berneński i grupa TREVI, zajmujące się współpracą w zakresie bezpieczeństwa i zwalczania terroryzmu, jak też grupa STAR, zrzeszająca państwa w walce z handlem narkotykami (Brzozowski 2011: s. 57).

<sup>7</sup> Jednak nie wszystko zostało udowodnione.

nego: np. wymiany informacji w ramach Systemu Informacyjnego Schengen, ścigania uciekających przestępców przez siły policyjne z różnych krajów (Brzozowski 2011).

Ważną kwestią w polityce migracyjnej jest wydawanie wiz krótkoterminowych (do 90 dni pobytu) obywatelom spoza UE. System wizowy jest w rzeczywistości sposobem preselekcji, który utrudnia niepożądanym imigrantom wjazd do Europy. Ubieganie się o wizę przecież wiąże się z procesem sprawdzenia danych osobowych aplikanta i porównywaniem ich z Systemem Informacyjnym Schengen, który identyfikuje obywateli państw trzecich, mających zakaz wjazdu do UE.

Przepisy unijne rozróżniają dwa rodzaje krajów:

- 1) tzw. „biała lista” – około 40 krajów<sup>8</sup>, których obywatele nie potrzebują wizy krótkoterminowej na wjazd do Unii Europejskiej;
- 2) tzw. „czarna lista” – ponad 130 krajów, których obywatele muszą mieć wizy na wjazd do UE. Jest to instrument ograniczania niepożądanego imigracji (zob. szerzej: Tholen 2009).

Kolejnym impulsem do rozwoju wspólnej polityki migracyjnej UE było podpisanie w 1986 roku Jednolitego Aktu Europejskiego, który przewidywał tworzenie rynku wewnętrznego w Europejskiej Wspólnocie Gospodarczej, co oznaczało potrzebę zapewnienia swobody przepływu osób. Po podpisaniu Aktu powstały dwie ważne grupy zajmujące się problematyką migracji, które wspierały działania na rzecz tworzenia rynku wewnętrznego. Były to: *Grupa ad hoc ds. Imigracji* utworzona w 1986 roku oraz *Grupa Rodos* (grupa koordynatorów ds. swobodnego przemieszczania się osób) utworzona w 1988 roku (Brzozowski 2011: s. 60). Pierwsza z nich jest szczególnie istotna, gdyż w jej pracach uczestniczyli przedstawiciele Komisji Europejskiej.

*Grupa ad hoc ds. Imigracji* opracowała Konwencję ws. określania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrywanie wniosków azylowych, która została podpisana w 1990 roku. Konwencja Dublińska weszła w życie 1 września 1997 roku i wprowadziła procedury rozwiązywania problemu tzw. „turystyki azylowej”.<sup>9</sup> Zgodnie z tymi postanowieniami, wszystkie wnioski o azyl tej samej osoby zarejestrowane w różnych krajach na terenie Unii Europejskiej musiały być rozpatrywane tylko przez jedno państwo członkowskie – np. to, do którego pierwotnie wjechał aplikant, albo w którym legalnie mieszkają jego krewni. Podjęta w tym państwie decyzja o udzieleniu azylu lub odmowie obowiązuje we wszystkich państwach członkowskich.

Podpisanie Konwencji Dublińskiej stało się ważnym krokiem w kształtowaniu polityki migracyjnej Wspólnot Europejskich i później UE, a jej celem było ograniczenie napływu imigrantów ubiegających się o status uchodźcy i o związane z nim zasiłki socjalne.

<sup>8</sup> Liczba krajów na białej i czarnej liście zmienia się od czasu do czasu, co zależy od sytuacji geopolitycznej na świecie oraz zmieniających się stosunków UE z poszczególnymi państwami zewnętrznymi.

<sup>9</sup> Termin *turystyka azylowa* (ang. *asylum shopping*) określa sytuację, kiedy nielegalni imigranci, chcąc zalegalizować swój pobyt i uniknąć wydalenia z Europy, bardzo często udawali, że są osobami prześladowanymi z powodów religijnych lub politycznych w krajach swojego pochodzenia oraz aplikowali o azyl (status uchodźcy) jednocześnie w kilku państwach europejskich, mając na celu uzyskanie jak najkorzystniejszych świadczeń socjalnych. Wymuszanie zasiłków przez cudzoziemców i rosnąca przestępczość spowodowały, że imigracja zaczęła być postrzegana jako zagrożenie dla Europy (zob. szerzej: Borawska-Kędziarska, Strąk 2009).

W następnych latach miały miejsce inne próby stworzenia bardziej restrykcyjnej polityki migracyjnej.

Po wejściu w życie Traktatu z Maastricht (Traktatu o Unii Europejskiej) w 1993 r., Rada Unii Europejskiej uzyskała niektóre uprawnienia w zakresie polityki wizowej. Najważniejszym z nich do dziś pozostaje możliwość określenia listy krajów, których obywatele muszą posiadać wizy przy przekraczaniu zewnętrznych granic UE. Jest to istotny instrument zarówno polityki migracyjnej, jak i polityki zagranicznej UE, a zależy od stosunków Unii z konkretnymi krajami.

Kwestie będące przedmiotem wspólnego zainteresowania państw członkowskich w Traktacie o Unii Europejskiej obejmują m.in. politykę azyłową, kontrolę granic wewnętrznych UE oraz politykę imigracyjną<sup>10</sup>. W tym ostatnim przypadku ustanowiono obszary wymagające współpracy: zasady regulujące wjazd obywateli państw trzecich do UE, ich pobyt i pracę, a także prawo do łączenia rodzin oraz walkę z nielegalną migracją.

Na mocy Traktatu z Maastricht polityka imigracyjna UE znalazła się w III filarze (współpraca policyjna i sądowa w sprawach karnych), a nie w I filarze (polityki wspólnotowe), co umożliwiło państwom członkowskim skuteczniejszą koordynację narodowej polityki migracyjnej bez ryzyka utraty kontroli (Brzozowski 2011: s. 61). Jednak po wejściu w życie Traktatu Amsterdamskiego w 1999 roku sytuacja uległa zmianie. Wówczas działania w obszarze polityki imigracyjnej zostały przeniesione z filaru III do filaru I, tzn. sprawy pobytu i deportacji nielegalnych migrantów znalazły się pod jurysdykcją UE<sup>11</sup> (zob. szerzej: Pacek, Bonikowska 2007). Pokazuje to, jak ważna była wówczas koordynacja przeciwdziałania napływowi nielegalnej imigracji właśnie na poziomie UE. Państwa członkowskie oczekiwały centralizowanego zarządzania imigracją i wprowadzenia ogólnych restrykcji. Jednak instytucje UE podjęły wiele zaskakujących decyzji w celu częściowej liberalizacji polityki imigracyjnej i rozszerzenia praw imigrantów.

Kolejne inicjatywy państw członkowskich miały na celu zwalczanie nielegalnej migracji w Unii Europejskiej oraz ustanowienie wspólnych procedur sprawdzania wniosków azyłowych. *Program z Tampere* przyjęty na szczycie Rady Europejskiej w 1999 r.<sup>12</sup> określił cztery główne priorytety prac Komisji Europejskiej w obszarze polityki migracyjnej: (1) wzmocnienie współpracy z krajami pochodzenia imigrantów; (2) wspólna polityka azyłowa; (3) opracowanie procedur godnego traktowania obywateli państw trzecich; (4) zarządzanie przepływami migracyjnymi w celu wzmocnienia kontroli nad granicami zewnętrznymi UE. Jednak próbując wdrożyć ten program, państwa członkowskie wykazały inne intencje, niż Komisja Europejska. Władze narodowe naciskały na większą

<sup>10</sup> „Unia zapewnia swoim obywatelom przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości bez granic wewnętrznych, w której zagwarantowana jest swoboda przepływu osób, w powiązaniu z właściwymi środkami w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych, azyłu, imigracji, jak również zapobiegania i zwalczania przestępczości.” (TUE 2016: art. 3 ust. 2, dawny art. 2 TUE).

<sup>11</sup> Od wejścia w życie Traktatu Lizbońskiego w 2009 roku podział Unii Europejskiej na filary został zniesiony.

<sup>12</sup> Inaczej: *Agenda z Tampere* – plan wspólnego działania rządów państw członkowskich UE w ramach rozwoju III filaru UE – współpracy sądowej i policyjnej w sprawach karnych. Plan został przyjęty na spotkaniu Rady Europejskiej w Tampere 15–16 października 1999 roku (szerzej: Starzyk-Sulejewska 2007: s. 219).

kontrolę, podczas gdy przedstawiciele Komisji bardziej myśleli o „rozwijaniu dialogu, współpracy i partnerstwa” z krajami pochodzenia imigrantów (Lewis 2001: s. 41; cyt. za: Brzozowski 2011: s. 62).

W listopadzie 2004 roku został zatwierdzony przez Radę Europejską *Program Haski*,<sup>13</sup> w którym ważna była nie tylko walka z nielegalną imigracją i handlem ludźmi, ale także sprawy legalnej migracji wykwalifikowanych specjalistów, co przyczynia się do rozwoju gospodarki opartej na wiedzy. W styczniu 2005 roku Komisja Europejska wydała w tym celu tzw. *Zieloną Księgę*<sup>14</sup> w sprawie planowania i zarządzania migracją zarobkową w Unii Europejskiej. Dokument wzywał do lepszego promowania i koordynowania wspólnej polityki imigracyjnej, w tym zdefiniowania jednolitych norm wjazdu imigrantów ekonomicznych (tj. przyznawania im wiz długoterminowych i zezwoleń na pobyt). We wrześniu 2005 roku Komisja Europejska opublikowała komunikat COM(2005)389 w sprawie integracji imigrantów i ich szerszego zatrudnienia.

W tym kontekście posiedzenie Rady Europejskiej w Tampere we wrześniu 2006 roku można uznać za swoisty „kontratak” ze strony ugrupowań popierających restrykcyjną politykę imigracyjną. Głównym tematem dyskusji była kwestia amnestii dla nielegalnych imigrantów, którą uczyniła Hiszpania bez konsultacji z innymi krajami UE dla ok. 600 000 osób w 2005 roku. Takie inicjatywy mogły być niebezpieczne, zachęcając więcej nielegalnych imigrantów do osiedlenia się nie tylko w Hiszpanii, ale i w innych państwach strefy Schengen. Wtedy wniesiono propozycję, żeby państwa członkowskie planujące amnestie dla imigrantów o nieuregulowanym statusie, konsultowały to z innymi krajami UE (zob. szerzej: Pinyol 2008).

W drugiej połowie 2008 r. kwestia nielegalnej imigracji znalazła się w centrum zainteresowania francuskiej prezydencji w Radzie UE. Została utworzona specjalna grupa robocza (tzw. G-6) z ministrów spraw wewnętrznych Francji, Niemiec, Wielkiej Brytanii, Hiszpanii, Włoch i Polski. Rezultatem ich obrad stał się Europejski Pakt o Migracji i Azylu z października 2008 roku (ang. *European Pact on Migration and Asylum*). Obejmował on środki skierowane na zakończenie masowych amnestii dla nielegalnych imigrantów, wzmocnienie kontroli na zewnętrznych granicach Unii Europejskiej oraz wydalenie nielegalnych imigrantów (głównie z Europy Wschodniej i Afryki) do krajów pochodzenia.<sup>15</sup>

Kierunek na bardziej restrykcyjną politykę imigracyjną zauważalny jest na poziomie prawnym i instytucjonalnym UE. Przeprowadzona analiza wskazuje na to, że w ostatnich latach problematyka migracji zewnętrznych do Unii Europejskiej postrzegana jest w kontekście ograniczania i kontrolowania tego zjawiska.

Badania wykazały, że rozwój polityki migracyjnej Unii Europejskiej ma swoją wewnętrzną dynamikę, która nie zawsze odpowiadała celom państw członkowskich. Proces tworzenia polityki migracyjnej UE łatwiej zrozumieć, rozważając argumenty neofunkcjonalnego podejścia do stosunków międzynarodowych. Dzięki takiemu podejściu widzimy,

<sup>13</sup> The Hague Programme *Ten priorities for the next five years* (szerzej: European Commission 2005).

<sup>14</sup> ang. *Green Paper on an EU approach to managing economic migration*, COM(2004)811, Brussels.

<sup>15</sup> Obecnie obowiązuje nowy Pakt o Migracji i Azylu z września 2020 roku (szerzej: Komisja Europejska WWWWa).



że migracja weszła do agendy unijnej w wyniku dynamiki charakterystycznej dla procesu integracji. Integracja w jednym obszarze problemowym ujawnia nowe wyzwania, wcześniej nieoczekiwane w innych obszarach (zob. szerzej: Brzozowski 2011: s. 64). Powstające problemy uwzględniano we współpracy w ramach UE, a instytucje unijne skutecznie poszerzały zakres swoich uprawnień, w tym w kwestiach migracyjnych.

Traktat z Maastricht wprowadził tzw. procedurę współdecydowania<sup>16</sup>, wg której przyjęcie nowej ustawy wymaga zgody Rady UE i Parlamentu Europejskiego. Od wejścia w życie Traktatu z Nicei w 2003 roku procedura ta objęła większość obszarów związanych z imigracją i koordynowanych na szczeblu UE, co zwiększyło uprawnienia decyzyjne Parlamentu Europejskiego w tej sferze (zob. szerzej: Hix, Noury 2007).

Parlament Europejski stał się głównym zwolennikiem liberalizacji unijnej polityki imigracyjnej. Zgodnie z analizą Simona Hix'a i Abdula Noury dotyczącą głosowania parlamentarzystów w sprawie ustawodawstwa dot. imigracji w latach 1999–2004, większość z nich preferowała rozwiązania korzystne dla imigrantów i ich rodzin. Jednak na poziomie Rady UE poprawki legislacyjne proponowane przez Parlament były „wygładzane” przez zwolenników ograniczania imigracji (szerzej: Hix, Noury 2007; Brzozowski 2011: s. 65).

Od nasilenia kryzysu migracyjnego w 2015 roku Unia Europejska skutecznie wdraża działania pomagające jej kontrolować granice zewnętrzne i napływ imigrantów. „Dzięki temu liczba osób o nieregulowanym statusie przybywających do UE spadła o ponad 90%. UE i jej państwa członkowskie intensyfikują wysiłki, by wypracować skuteczną, humanitarną i bezpieczną europejską politykę migracyjną.” (*Unijna polityka migracyjna* WWW). Ważną rolę odgrywa w tych działaniach Rada Europejska, która określa priorytety strategiczne.

## Polityka migracyjna UE w aspekcie ekonomicznym

Analiza przeprowadzona w ramach niniejszego badania wskazuje na fakt, że jednym z problemów polityki migracyjnej UE jest niedostateczne uwzględnienie w niej aspektu ekonomicznego.

Próby powiązania kwestii migracji z rozwojem gospodarczym pojawiły się po raz pierwszy w 2002 r. podczas hiszpańskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. Kluczową kwestią była jednak walka z nielegalną imigracją. Hiszpania proponowała rozwój współpracy z krajami pochodzenia migrantów (głównie z regionu Afryki Subsaharyjskiej), w ramach której w zamian za pomoc w zwalczaniu nielegalnej migracji oferowano programy pomocy rozwojowej dla tamtych krajów<sup>17</sup>. Inicjatywa ta nie powiodła się najpierw, ale nowy premier Hiszpanii José Zapatero przy poparciu prezydenta Francji Nicolas'a Sarkozy kontynuował swoje wysiłki w przekonywaniu polityków z innych państw członkowskich

<sup>16</sup> Dokładne omówienie *procedury współdecydowania/współdecyzji* znajduje się w publikacji *Procedura współdecyzji i postępowanie pojednawcze. Przewodnik po procedurach współlegislacyjnych Parlamentu Europejskiego na mocy Traktatu z Lizbony* (zob.: Parlament Europejski 2009), a także w późniejszej wersji anglojęzycznej: *Codecision and conciliation* (European Parliament 2014).

<sup>17</sup> Żeby ich obywatele mieli godne warunki życia i możliwości znalezienia pracy w ojczyźnie, a nie musieli jechać do Europy.



UE. Jego argumenty nabrały siły po dramatycznych wydarzeniach z września 2005 r., kiedy tysiące imigrantów z Afryki Subsaharyjskiej zgromadziły się wokół specjalnego ogrodzenia między Marokiem a hiszpańską enklawą Melilla. Około 700 osób przedostało się wtedy przez granicę, a co najmniej 6 zginęło.<sup>18</sup>

Hiszpańsko-francuskie inicjatywy doprowadziły do zorganizowania kilku konferencji międzyrządowych na temat rozwoju gospodarczego i migracji, w tym w 2006 r. w Rabacie (Maroko) oraz w 2008 r. w Paryżu. Przyjęty wieloletni program współpracy w dziedzinie migracji i rozwoju określił trzy kluczowe priorytety: (1) promocja legalnej imigracji; (2) walka z nielegalną migracją; (3) połączenie polityki rozwojowej i migracyjnej w celu zwiększenia ich skuteczności (zob. szerzej: Pinyol 2008). Działania te miały na celu rozwój krajów pozaeuropejskich (zwłaszcza afrykańskich), będących głównymi eksporterami nielegalnych migrantów do UE. Podobne cele można znaleźć także w Programie Sztokholmskim (zob.: Rada Europejska 2010), w którym określono priorytety polityki imigracyjnej Unii na lata 2010–2014. Osobny rozdział w tym dokumencie poświęcono tematyce migracji i rozwoju, ale rozwój ten był brany pod uwagę jedynie w kontekście pomocy krajom pochodzenia imigrantów. Unia Europejska starała się wspierać gospodarki tamtych krajów, angażować diaspory w promowanie programów rozwojowych jako alternatywę dla nieodpowiedzialnych zachowań. Jednak idea, że intensywny rozwój państw afrykańskich i azjatyckich może być alternatywą czy hamulcem emigracji ich obywateli do UE, wydaje się być dość kontrowersyjną. Paradoksalnie okazuje się, że to właśnie skrajne ubóstwo jest skuteczniejszą barierą, ponieważ nie daje możliwości gdziekolwiek wyjechać ludziom bez pieniędzy. Rozwój gospodarczy głównych krajów emigracji może doprowadzić do efektu przeciwnego – tj. wzrostu napływu migrantów do UE.<sup>19</sup> Można stwierdzić, że prowadzona w taki sposób polityka migracyjna nie bierze pod uwagę rzeczywistych potrzeb ekonomicznych Unii.

Jednocześnie zmiany demograficzne całkowicie zmieniają obecne potrzeby UE. Większość państw członkowskich cierpi z powodu starzenia się społeczeństw. Prognozy wskazują, że współczynnik obciążenia demograficznego (stosunek liczby osób w wieku emerytalnym do liczby osób w wieku produkcyjnym) dramatycznie wzrośnie w Unii do 49,5% w 2050 roku (Wildasin 2009; za: Brzozowski 2011: s. 69).

Wydatki na zdrowie publiczne i emerytury rosną ze względu na zmiany demograficzne zwłaszcza w krajach, gdzie emerytury są finansowane ze składek ludzi obecnie pracujących. Naiwnością jest myślenie, że imigracja do krajów UE może odwrócić negatywne zmiany demograficzne i całkowicie rozwiązać problemy gospodarcze. Jednak imigracja może być pewnym remedium, pod warunkiem odpowiedniego zarządzania napływem imigrantów, by wyselekcjonować osoby przydatne dla rozwoju unijnej gospodarki. Priorytetem jest pozyskiwanie młodych, wykwalifikowanych pracowników,

<sup>18</sup> Zob. szczegóły w publikacjach: Pinyol 2008; Brzozowski 2011: s. 67.

<sup>19</sup> Widać to na przykładzie kryzysu migracyjnego na granicy białorusko-polskiej i białorusko-litewskiej w 2021 roku. Zgromadziły się tam tysiące obywateli z krajów afrykańskich i z Bliskiego Wschodu, którzy zapłacili ogromne kwoty (od kilku do kilkunastu tys. euro) żeby przylecieć do Białorusi turystycznymi liniami lotniczymi, a następnie przyjechać na granicę i spróbować nielegalnie przedostać się do Unii Europejskiej bez wiz by uciec się do azylu.

którzy będą płacić podatki do narodowych budżetów. Za sukcesy w tej sferze można uznać dyrektywy Rady dot. warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów na terenie UE<sup>20</sup> oraz w celu prowadzenia badań naukowych,<sup>21</sup> a także bardzo ważna jest tzw. *Niebieska Karta UE* dotycząca pracowników wykwalifikowanych.<sup>22</sup>

## Aktualne wyzwania polityki migracyjnej UE

W październiku 2019 r. Komisja Europejska opublikowała *Sprawozdanie z postępów w implementacji Europejskiego programu w zakresie migracji* COM(2019)481 final, gdzie przeanalizowano postępy i niedociągnięcia w realizacji tego programu.<sup>23</sup> We wrześniu 2021 (kiedy minął rok po przyjęciu nowego Paktu o Migracji i Azylu) Komisja opublikowała *Sprawozdanie w sprawie migracji i azylu*<sup>24</sup> podsumowujące najważniejsze zmiany w polityce migracyjnej i azylowej w ostatnim czasie (zob. szerzej: *Unijna Polityka Migracyjna* W/W/W; Komisja Europejska 2021b). Zmiany są monitorowane przez Europejską Sieć Migracyjną<sup>25</sup>, stworzoną w 2008 roku jako sieć ekspertów ds. migracji i azylu ze wszystkich państw członkowskich UE, współpracujących w celu zapewnienia uzyskania obiektywnych informacji.

Nowy pakt (zob. Komisja Europejska W/W/Wa), o którym mowa była wyżej, został przyjęty w 2020 roku, a jego celem jest „włączenie procedury azylowej do ogólnego zarządzania migracją, poprzez powiązanie jej z wstępną kontrolą i powrotami. Pakt ten obejmuje także zarządzanie granicami zewnętrznymi, lepsze prognozowanie, gotowość na wypadek kryzysu i reagowanie w połączeniu z mechanizmem solidarności oraz stosunki zewnętrzne z kluczowymi państwami trzecimi będącymi państwami pochodzenia i tranzytu” (Schmid-Drüner 2021: s. 3). Dokument zawiera zalecenie Komisji 2020/1364 dot. opracowania uzupełniających legalnych dróg uzyskania ochrony przez imigrantów, a także możliwości edukacji i pracy.

Wyzwaniem dla polityki migracyjnej UE jest przyciąganie do Unii ludzi wykształconych i utalentowanych. W nowym pakcie zaproponowano rozwijanie unijnych partnerstw w zakresie talentów z kluczowymi krajami partnerskimi oraz przeprowadzenie konsultacji publicznych na temat legalnej migracji, które obecnie już zostały zakończone. Pod koniec

<sup>20</sup> Dyrektywa Rady 2004/114/WE z 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie, Dz.U. UE L 375/12, 23.12.2004.

<sup>21</sup> Dyrektywa Rady 2005/71/WE z 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, Dz.U. UE L 289/15, 03.11.2005.

<sup>22</sup> Dyrektywa Rady 2009/50/WE z 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, Dz.U. UE L 155/17, 18.06.2009. Dyrektywa ta została uchylona w 2021 roku, obecnie w tej sprawie obowiązuje Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z dnia 20 października 2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz uchylenia dyrektywy Rady 2009/50/WE, PE/40/2021/REV/1, Dz.U. L 382, 28.10.2021.

<sup>23</sup> Zob. szerzej: Komisja Europejska (2019).

<sup>24</sup> Zob. Komunikat Komisji COM(2021)590 final z dn. 29.09.2021 dotyczący sprawozdania w sprawie migracji i azylu (Komisja Europejska 2021b).

<sup>25</sup> Zob. oficjalną stronę – [https://ec.europa.eu/home-affairs/content/about-emn-0\\_en](https://ec.europa.eu/home-affairs/content/about-emn-0_en)

2021 roku Komisja przedstawiła pakiet rozwiązań w zakresie umiejętności i talentów,<sup>26</sup> aby państwa członkowskie mogły zaspokoić swoje potrzeby dot. migracji pracowników. Pakiet przewiduje zmiany Dyrektywy w sprawie rezydentów długoterminowych oraz Dyrektywy 2011/98/WE w sprawie jednego zezwolenia<sup>27</sup>, a także określenie możliwości stworzenia unijnej puli talentów, która służyłaby jako unijna platforma do międzynarodowej rekrutacji obywateli państw trzecich.

Najbardziej poważnym wyzwaniem dla polityki migracyjnej UE nadal pozostaje zwalczanie nielegalnej migracji. Unia przyjęła szereg kluczowych aktów prawnych w tym zakresie:<sup>28</sup>

1) pakiet środków dotyczących pośredników, który obejmuje: dyrektywę Rady 2002/90/WE zawierającą definicję przestępstwa polegającego na ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu; decyzję ramową 2002/946/WSiSW ustanawiającą kary za takie postępowanie; dyrektywę 2011/36/UE dot. zapobiegania handlowi ludźmi; dyrektywę Rady 2004/81/WE przewidującą przyznanie dokumentu pobytowego ofiarom handlu ludźmi lub przemytu ludzi, które współpracują z właściwymi organami (Schmid-Drüner 2021: s. 6);

2) unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020<sup>29</sup>;

3) unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2021–2025<sup>30</sup>, który przewiduje zwiększenie wysiłków na rzecz zapobiegania kryminalizacji pomocy humanitarnej;

4) dyrektywę 2009/52/WE w sprawie kar wobec pracodawców, gdzie przewidziano kary, które muszą być stosowane przez państwa członkowskie UE wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich;

5) dyrektywę 2001/40/WE, zgodnie z którą państwa członkowskie wzajemnie uznają decyzje o wydaleniu. To znaczy że „decyzja jednego państwa członkowskiego o wydaleniu obywatela państwa nienależącego do UE, który przebywa w innym państwie członkowskim, jest przestrzegana i wykonywana” (Schmid-Drüner 2021: s. 8);

6) dyrektywę 2008/115/WE w sprawie powrotów, która określa „wspólne normy i procedury UE dotyczące powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich” (Schmid-Drüner 2021: s.7); a także opublikowany we wrześniu 2017 „Podręcznik dotyczący powrotów”,<sup>31</sup> który zawiera wytyczne dla właściwych organów państw członkowskich wykonujących zadania związane z powrotami.

<sup>26</sup> Zob. szerzej: Komunikat Komisji COM(2020)274 final dotyczący *Europejskiego programu na rzecz umiejętności* oraz dodatkowe informacje (Komisja Europejska 2020a; Komisja Europejska W/W/W/b).

<sup>27</sup> Dyrektywa w sprawie jednego zezwolenia „ustanawia wspólną uproszczoną procedurę dla obywateli państw trzecich, którzy ubiegają się o zezwolenie na pobyt i pracę w państwie członkowskim UE, oraz wspólny zbiór praw przyznanych legalnym imigrantom. [...] Fakt, że obywatele państw trzecich nie mają informacji o przystępujących im prawach, ogranicza cel dyrektywy, jakim jest wspieranie ich integracji i niedyskryminacji.” Komisja Europejska zaproponowała w nowym pakcie, by „dokonać przeglądu dyrektywy do końca 2021 r. w celu uproszczenia i wyjaśnienia jej zakresu, w tym warunków przyjmowania i pobytu pracowników o niskich i średnich kwalifikacjach.” (Schmid-Drüner 2021: s. 4).

<sup>28</sup> Zob. szerzej: Schmid-Drüner 2021: s. 6–8.

<sup>29</sup> Komunikat Komisji z dnia 27.05.2015 r. COM(2015)285 final (zob.: Komisja Europejska 2015).

<sup>30</sup> Komunikat Komisji z dnia 29.09.2021 COM(2021)591 final (zob. European Commission 2021).

<sup>31</sup> Zalecenie Komisji (UE) 2017/2338 z dnia 16.11.2017 r. (zob.: Komisja Europejska 2017).

Ponadto w 2016 roku „Parlament Europejski i Rada przyjęły rozporządzenie (UE) 2016/1953 w sprawie ustanowienia europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich. Niedawno zreformowana i wzmocniona Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex) w coraz większym stopniu wspiera państwa członkowskie w działaniach związanych z powrotami.” (Schmid-Drüner 2021: s. 7). W rezolucji Parlamentu Europejskiego z dnia 17.12.2020 w sprawie wdrożenia tzw. „dyrektywy powrotowej” wskazano jednak, że skuteczność tej polityki nie może być mierzona jedynie wskaźnikiem powrotów, ale powinna „uwzględniać poszanowanie praw podstawowych i gwarancji proceduralnych” (Schmid-Drüner 2021: s. 7–8).

Prace nad przekształceniem dyrektywy w sprawie powrotów kontynuowano w 2021 roku. W kwietniu 2021 Komisja opublikowała *Strategię na rzecz dobrowolnych powrotów i reintegracji*,<sup>32</sup> która przewiduje większą spójność między inicjatywami realizowanymi na poziomie unijnym i krajowym. „Proponowane jest również sponsorowanie powrotów jako środek solidarnościowy przedstawiony we wniosku dotyczącym rozporządzenia w sprawie zarządzania azylem i migracją. Za pomocą tego środka państwa członkowskie mogą wspierać inne państwa członkowskie znajdujące się pod presją.” (Schmid-Drüner 2021: s. 8).

Jednocześnie Unia Europejska „negocjuje i zawiera umowy o readmisji z państwami pochodzenia i tranzytu nielegalnych migrantów w celu ich odsyłania, a także współpracuje z tymi państwami w dziedzinie zwalczania handlu ludźmi. [...] W komunikacie z lutego 2021 r.<sup>33</sup> w sprawie zacieśnienia współpracy w zakresie powrotów i readmisji Komisja przedstawiła ustalenia z pierwszej rocznej oceny współpracy krajów partnerskich w zakresie readmisji jako podstawę do przyjęcia przez Radę bardziej restrykcyjnych lub pozytywnych środków wizowych wobec państw trzecich.” (Schmid-Drüner 2021: s. 8).

W odpowiedzi na powstające wyzwania Rada UE i Rada Europejska wypracowały rozmaite mechanizmy działania w warunkach presji migracyjnej – na przykład mechanizm IPCR stanowiący „zintegrowane uzgodnienia co do reagowania na szczeblu politycznym w sytuacjach kryzysowych [...] pomagające koordynować reakcję polityczną na kryzys poprzez mobilizację kluczowych podmiotów” (*Unijna polityka migracyjna* WWW).

9 grudnia 2021 r. Rada UE przyjęła rozporządzenie przekształcające *Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu* (ang. EASO) w pełnoprawną agencję unijną, co stało się istotnym postępowaniem w reformie europejskiego systemu azylowego. Agencja UE ds. Azylu od 19 stycznia 2022 r. zastąpiła EASO. Nowa agencja „będzie zapewniać państwom członkowskim wzmocnioną pomoc operacyjną i techniczną, dbać o większą zbieżność ocen wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej” (*Unijna polityka migracyjna* WWW).

<sup>32</sup> Komunikat Komisji z dnia 27.04.2021 r. COM(2021)120 final. (zob.: Komisja Europejska 2021a).

<sup>33</sup> Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Wzmacnianie współpracy w zakresie powrotów i readmisji w ramach sprawiedliwej, skutecznej i kompleksowej unijnej polityki migracyjnej*, COM(2021)56 final, Bruksela, 10.02.2021. (zob.: Komisja Europejska 2021c).

## Podsumowanie

Polityka migracyjna w UE przeszła długą drogę od współpracy w zakresie bezpieczeństwa i walki z nielegalną imigracją aż do koordynowania polityk narodowych. Jednak Unia wciąż stoi przed bardzo ambitnymi wyzwaniami. Poszczególne państwa członkowskie borykają się z poważnymi problemami gospodarczymi i społecznymi spowodowanymi starzeniem się populacji i nieuniknionymi reformami (takimi jak reformy emerytur i opieki społecznej), pandemią COVID-19 oraz kryzysem migracyjnym.

Odpowiadając na pytania badawcze postawione we wstępie do niniejszego artykułu, można wysnuć następujące wnioski:

1) W XXI wieku kontynuowano kierunki polityki migracyjnej UE dotyczące zwalczania nielegalnej imigracji, zapoczątkowane po 1973 roku, jednak słaba skuteczność w tym zakresie, a jednocześnie prowadzenie innych polityk pośrednio wpływających na imigracje do Unii skutkowało poważnym i długotrwałym kryzysem migracyjnym (trwającym od 2015 roku do czasów obecnych).<sup>34</sup>

2) Przeprowadzona analiza wskazuje, że najważniejszym wyzwaniem polityki migracyjnej UE w ostatnich latach jest zarządzanie napływem migrantów z krajów trzecich, z tym żeby przyciągać do Unii wykształconych specjalistów, a zwalczać nielegalną imigrację i przestępczość.

**Tigran Ohanyan** – doktorant Interdyscyplinarnej Szkoły Doktorskiej Nauk Społecznych Uniwersytetu Mikołaja Kopernika w Toruniu, kierunek: nauki o polityce i administracji. Ekspert zewnętrzny Narodowej Agencji Wymiany Akademickiej (NAWA), szkoleniowiec sieci SALTO-YOUTH Komisji Europejskiej. Jest absolwentem *Programu Stypendialnego im. Lane'a Kirklanda* (rocznik: 2013–2014). Opublikował monografię współautorską pod redakcją (*Polityka Wschodnia Rzeczypospolitej Polskiej przed i po 2015*, Warszawa 2016) oraz kilka prac naukowych z zakresu nauk politycznych. Zainteresowania naukowo-badawcze: polityka zagraniczna i migracyjna UE, polityka zagraniczna Polski, stosunki międzynarodowe.

**Tigran Ohanyan** – PhD student at the Interdisciplinary Doctoral School of Social Sciences at the Nicolaus Copernicus University in Toruń (Poland), specialisation: political science and administration. External Expert at NAWA (Polish National Agency for Academic Exchange), trainer at the SALTO-YOUTH network of the European Commission. He is a graduate of the *Lane Kirkland Scholarship Program* (2013–2014). He published a collective monograph after own edition (*Polityka Wschodnia Rzeczypospolitej Polskiej przed i po 2015*, Warsaw 2016) and several scientific works in the field of political science. Research interests: EU foreign policy and migration policy, foreign policy of Poland, international relations.

**Marta Naychuk-Khrushch** – doktor nauk ekonomicznych, docent, wykładowca na Politechnice Lwowskiej („Lviv Polytechnic” National University). Jest autorką dwóch monografii oraz 20 artykułów

<sup>34</sup> Należy jednak mieć na uwadze, że kryzys został spowodowany nie tylko określonymi działaniami lub brakiem skutecznych działań ze strony UE, ale ogólną sytuacją geopolityczną na świecie. Szersza analiza wszystkich czynników wymaga przeprowadzenia odrębnego obszernego badania.

naukowych z zakresu ekonomii międzynarodowej. Zainteresowania naukowo-badawcze: własność intelektualna, ekonomia międzynarodowa.

**Marta Naychuk-Khrushch** – PhD in economic sciences, Associate Professor at the "Lviv Polytechnic" National University (Ukraine). She is the author of two monographs and 20 scientific articles in the field of international economics. Research interests: intellectual property, international economy.

**Hovhannes Harutyunyan** – student II stopnia na Wydziale Nauk Ekonomicznych Uniwersytetu Warszawskiego. Zainteresowania naukowo-badawcze: ekonomia międzynarodowa, polityka walutowa Polski.

**Hovhannes Harutyunyan** – MA student at the Faculty of Economic Sciences at the University of Warsaw. Research interests: international economy, monetary policy of Poland.

## ➔ References:

- BORAWSKA-KĘDZIERSKA Elżbieta, STRĄK Katarzyna (2009), *Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Polityka wizowa, azylowa i imigracyjna*, t. XI, cz. 2, Warszawa.
- BRZOZOWSKI Jan (2011), *Polityka migracyjna Unii Europejskiej*, „Studia Europejskie”, nr 3/2011.
- CASTLES Stephen, MILLER Mark J. (2003), *The age of migration*, New York.
- COMMISSION OF THE EUROPEAN COMMUNITIES (2004), *Green Paper on an EU approach to managing economic migration*, COM(2004)811, Brussels, 11.01.2005.
- EUROPEAN COMMISSION (2005), *The Hague Programme Ten priorities for the next five years*, MEMO/05/153, Strasbourg, [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo\\_05\\_153](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/memo_05_153) (10.05.2005).
- EUROPEAN COMMISSION (2021), Communication from the Commission to the European Parliament, The Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions: *A renewed EU action plan against migrant smuggling (2021-2025)*, COM(2021)591 final, Brussels, 29.09.2021.
- EUROPEAN PARLIAMENT (2014), *Codecision and conciliation. A guide to how the European Parliament co-legislates under the ordinary legislative procedure*, <http://www.epgencms.europarl.europa.eu/cmsdata/upload/3679a0a2-80fd-43c2-aec8-a72121ff3010/Guide-ordinary-legislative-procedure-en.pdf> (31.12.2014).
- GŁUCHOWSKA-WÓJCICKA Maja (2010), *Prawo imigracyjne w Unii Europejskiej*, w: I. Jakimowicz-Ostrowska, *Europa XXI wieku i jej wyzwania. Migracje*, Gdynia.
- GUIRAUDON Virginie (2001), *Controlling a New Migration World*, Routledge.
- GUIRAUDON Virginie (2000), *European Integration and Migration Policy: Vertical Policy-making as Venue Shopping*, „JCMS: Journal of Common Market Studies”, vol. 38, issue 2. DOI: 10.1111/1468-5965.00219
- HIX Simon, NOURY Abdul (2007), *Politics, not economic interests: determinants of migration policies*, “International Migration Review”, vol. 41, issue 1. DOI: 10.1111/j.1747-7379.2007.00061.x
- IOM (2003), *Managing Migration: Challenges and Responses for People on the Move*, World Migration Report 2003, International Organization for Migration, Geneva.
- JOPPKE Christian (1999), *Immigration and the Nation-State: The United States, Germany, and Great Britain*, Oxford. DOI: 10.1093/0198295405.001.0001



- KOMISJA EUROPEJSKA (WVWa), *New Pact on Migration and Asylum. Nowy początek dla migracji do Europy*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum\\_pl](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum_pl) (07.02.2022).
- KOMISJA EUROPEJSKA (WVWb), *Umiejętności i talenty*, [https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/skills-and-talent\\_pl](https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/promoting-our-european-way-life/new-pact-migration-and-asylum/skills-and-talent_pl) (01.02.2022).
- KOMISJA EUROPEJSKA (2015), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015-2020*, COM(2015)285 final, Bruksela, 27.05.2015.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2017), Zalecenie Komisji (UE) 2017/2338 z dnia 16 listopada 2017 r. ustanawiające wspólny „Podręcznik dotyczący powrotów” przeznaczony do stosowania przez właściwe organy państw członkowskich wykonujące zadania związane z powrotami, Dz.U. UE L 339/83, 19.12.2017.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2019), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady: *Sprawozdanie z postępów w realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji*, COM(2019)481 final, Bruksela, 16.10.2019.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2020a), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów: *Europejski program na rzecz umiejętności służący zrównoważonej konkurencyjności, sprawiedliwości społecznej i odporności*, COM(2020)274 final, Bruksela, 01.07.2020.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2020b), Zalecenie Komisji (UE) 2020/1364 z dnia 23 września 2020 r. w sprawie legalnych dróg uzyskania ochrony w UE: promowanie przesiedleń, przyjmowania ze względów humanitarnych i innych uzupełniających dróg migracji, Dz.U. UE L 317/13, 01.10.2020.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2021a), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Strategia UE na rzecz dobrowolnych powrotów i reintegracji*, COM(2021)120 final, Bruksela, 27.04.2021.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2021b), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów dotyczący sprawozdania w sprawie migracji i azylu, COM(2021)590 final, Bruksela, 29.09.2021.
- KOMISJA EUROPEJSKA (2021c), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady: *Wzmacnianie współpracy w zakresie powrotów i readmisji w ramach sprawiedliwej, skutecznej i kompleksowej unijnej polityki migracyjnej*, COM(2021)56 final, Bruksela, 10.02.2021.
- KOMISJA WSPÓLNOT EUROPEJSKICH (2005), Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego oraz Komitetu Regionów: *Wspólna agenda na rzecz integracji. Ramy integracji obywateli państw trzecich w Unii Europejskiej*, COM(2005)389, Bruksela, 01.09.2005.
- LEWIS Richard (2001), *An immigration policy for the European Union*, „Refugee Survey Quarterly”, vol. 20, no. 2.
- PACEK Małgorzata, BONIKOWSKA Małgorzata (2007), *Unijna droga do wspólnej polityki migracyjnej w kontekście debaty o przyszłości Wspólnot*, „Studia Europejskie”, nr 1/2007.
- PARLAMENT EUROPEJSKI (2009), *Procedura współdecyzji i postępowanie pojednawcze. Przewodnik po procedurach współlegislacyjnych Parlamentu Europejskiego na mocy Traktatu z Lizbony*, Bruksela.



- PARLAMENT EUROPEJSKI I RADA (2021), Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2021/1883 z dnia 20 października 2021 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu zatrudnienia w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji oraz uchylenia dyrektywy Rady 2009/50/WE, PE/40/2021/REV/1, Dz.U. L 382, 28.10.2021.
- PINYOL Gemma (2008), *Spain's immigration policy as a new instrument of external action*, in: Esther Barbé (ed.), *Spain in Europe 2004-2008*, Monograph of the Observatory of European Foreign Policy, nr 4, Barcelona.
- RADA EUROPEJSKA (2010), *Program Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli*, Dz.U. UE C 115/1, 04.05.2010.
- RADA UNII EUROPEJSKIEJ (2004), Dyrektywa Rady 2004/114/WE z 13 grudnia 2004 r. w sprawie warunków przyjmowania obywateli państw trzecich w celu odbywania studiów, udziału w wymianie młodzieży szkolnej, szkoleniu bez wynagrodzenia lub wolontariacie, Dz.U. UE L 375/12, 23.12.2004.
- RADA UNII EUROPEJSKIEJ (2005), Dyrektywa Rady 2005/71/WE z 12 października 2005 r. w sprawie szczególnej procedury przyjmowania obywateli państw trzecich w celu prowadzenia badań naukowych, Dz.U. UE L 289/15, 03.11.2005.
- RADA UNII EUROPEJSKIEJ (2009), Dyrektywa Rady 2009/50/WE z 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji, Dz.U. UE L 155/17, 18.06.2009.
- SCHMID-DRÜNER Marion (2021), *Polityka imigracyjna*, Parlament Europejski, <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/pl/sheet/152/polityka-imigracyjna> (30.09.2021)
- STARZYK-SULEJEWSKA Joanna (2007), *Implementacja współpracy sądowej w sprawach karnych*, w: Witold M. Góralski (red.), *Unia Europejska. Tom II. Gospodarka – Polityka – Współpraca*, Wolters Kluwer Polska.
- THOLEN Berry (2009), *Privileging the near and dear?: evaluating special ties considerations in EU migration policy*, „Ethnicities”, no. 9/2009.
- TUE (2016), Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana), Dz.U. C 202 z 07.06.2016 (z uwzględnieniem późniejszych zmian, stan na 01.03.2020)
- UNIJNA POLITYKA MIGRACYJNA (WWW), <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eu-migration-policy/> (20.01.2022)
- WALASZEK Adam (2007), *Migracje Europejczyków 1650–1914*, Kraków.
- WILDASIN David E. (2009), *Public finance in an era of global demographic change. Fertility busts, migration booms and public policy*, w: J. Bhagwati, G. Hanson (eds), *Skilled immigration today. Prospects, problems and policies*, New York.