

Wawrzyniec BANACH

Uniwersytet Jagielloński

wawrzyniec.banach@student.uj.edu.pl

ASPEKTY POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC TURCJI, JORDANII I LIBANU W KONTEKŚCIE KRYZYSU MIGRACYJNEGO

ABSTRACT

Aspects of the external policy of the European Union towards Turkey, Jordan and Lebanon in the context of migration crisis

The aim of the article is to explore the processes of the policy of the European Union towards the three countries most affected by massive migration flows from Syria from 2011. Analysis of the legal acts and soft law documents of the European Union allowed to recognize the main mechanisms standing behind the EU external policy dimension. The results of the study have identified the process of externalization of the migration policy and external border management of the EU towards Turkey, Jordan and Lebanon.

Keywords: European Union, migration crisis in the European Union, external actions of the European Union, European Neighbourhood Policy, European External Action Service

Słowa kluczowe: Unia Europejska, kryzys migracyjny w Unii Europejskiej, działania zewnętrzne Unii Europejskiej, Europejska Polityka Sąsiedztwa, Europejska Służba Działań Zewnętrznych

UWAGI WSTĘPNE

Kryzys migracyjny, jako jedno z największych wyzwań stojących przed Unią Europejską, wywołał szeroką debatę społeczną w Europie. Temat ten budzi wiele emocji oraz kontrowersji wśród społeczeństw państw członkowskich UE i jest szeroko komentowany w mediach, a jednocześnie – ze względu na dynamicznie rozwijającą się sytuację – stanowi wyzwanie dla nauk politycznych i społecznych. Celem niniejszej pracy jest analiza polityki Unii Europejskiej wobec Turcji, Jordanii i Libanu w kontekście kryzysu migracyjnego. Do analizy wybrano właśnie te trzy państwa, ponieważ z powodu bezpośredniego sąsiedztwa przyjęły one największą liczbę uchodźców po rozpoczęciu wojny domowej w Syrii w marcu 2011 r. Analiza jakościowa źródeł pierwotnych w postaci aktów prawnych i dokumentów typu *soft law* UE skłoniła autora do postawienia następującej hipotezy badawczej: działania zewnętrzne Unii Europejskiej wobec Turcji, Jordanii i Libanu są przejawem eksternalizacji granic zewnętrznych. Przez eksternalizację należy rozumieć szereg działań obejmujących *outsourcing* zarządzania ruchami migracyjnymi: eksport najnowszych rozwiązań technologicznych w zastosowaniu do kontroli granicznych, szkolenia przeprowadzane przez wyspecjalizowane agencje Unii Europejskiej dla funkcjonariuszy granicznych lub policjantów etc. W dłuższej perspektywie eksternalizacja ma na celu otoczenie Unii Europejskiej *bezpiecznymi państwami trzecimi* w rozumieniu rozporządzenia Dublin III. Ponadto w dalszej perspektywie eksternalizacja wspiera proces europeizacji, poszerzania strefy wpływów i rozwoju tzw. miękkiej siły Unii Europejskiej¹. Koncepcja eksternalizacji pojawia się m.in. w badaniach Christiny Boswell, która wykorzystuje ją do analizy zewnętrznego wymiaru polityki imigracyjnej i azylowej². Pojęcie to rozwinięto także w badaniach nad *governance*³.

Po zmianach wprowadzonych przez traktat lizboński podstawę prawną dla działań zewnętrznych UE stanowi Część V Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) oraz Tytuł V Traktatu o Unii Europejskiej (TUE)⁴. Działania zewnętrzne UE obejmują m.in.: wspólną politykę handlową, współpracę gospodarczą, finansową i techniczną z państwami trzecimi, pomoc humanitarną, umowy międzynarodowe, wspólną politykę zagraniczną i bezpieczeństwa (w tym wspólną politykę bezpieczeństwa i obrony), zewnętrzne aspekty innych polityk unijnych⁵. Według interpretacji

¹ B. Kasperek, *Europas Grenzen: Flucht, Asyl und Migration: Eine kritische Einführung*, Berlin 2017, s. 74-78.

² Ch. Boswell, *The "External Dimension" of EU Immigration and Asylum Policy*, „International Affairs” 2003, vol. 79, nr 3, s. 619-638, [online] <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00326>.

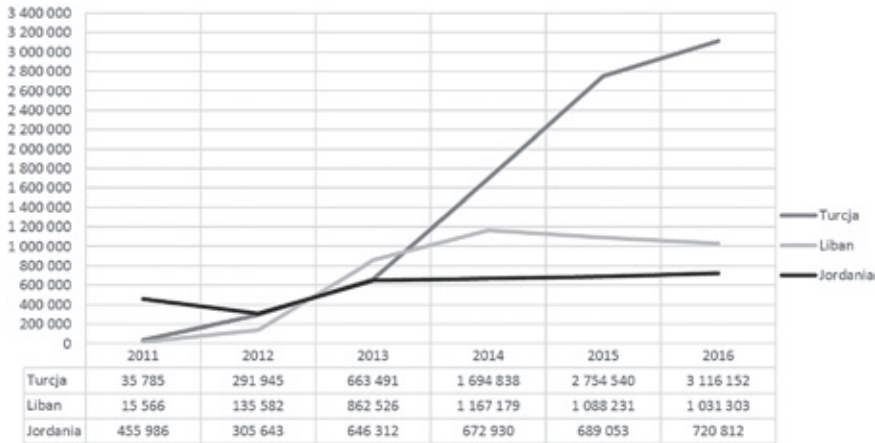
³ S. Lavenex, F. Schimmelfennig, *EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics*, „Journal of European Public Policy” 2009, vol. 16, nr 6, s. 791-812, [online] <https://doi.org/10.1080/13501760903087696>.

⁴ *Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE 2012, C 326, s. 16-29.

⁵ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE 2012, C 326, s. 93-102.

Jana Barcza znaczenie Europejskiej Polityki Sąsiedztwa zostało w sposób szczególny podkreślone poprzez jej odrębne uregulowanie na początku Traktatu o Unii Europejskiej (artykuł 8)⁶.

Wykres 1. Liczba uchodźców w Turcji, Jordanii i Libanie w latach 2011-2016



Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, [online] <http://popstats.unhcr.org/en/overview>, 8 IV 2018.

Podstawowe kierunki działań UE wobec państw trzecich wyznaczał Europejski program w zakresie migracji, który podkreślał, że UE powinna przedsięwziąć natychmiastowe kroki w celu podjęcia działań w regionach pochodzenia i tranzytu⁷. Komisja Europejska oraz Europejska Służba Działań Zewnętrznych (ESDZ) winne podjąć współpracę z krajami trzecimi, aby zapobiegać zagrożeniom nielegalnej migracji i ryzykom związanym z niebezpiecznymi podróżami, np. przez morze. W związku z tym UE powinna zwiększyć wsparcie finansowe m.in. na Bliskim Wschodzie. UE planowała także zwiększyć rolę swoich delegatur w państwach trzecich kluczowych ze względu na rozwój kryzysu migracyjnego. Delegatury winny składać regularne sprawozdania związane z migracją, a także koordynować swoje działania z państwami przyjmującymi. Dodatkowo UE zobowiązała się wysłać do kluczowych państw trzecich oficerów ds. migracji, którzy mieli być odpowiedzialni za ściślejszą współpracę z lokalną administracją rządową oraz przekazywanie informacji do wspólnej sieci wszystkich łączników w celu lepszej koordynacji działań⁸. Następnym etapem wprowadzenia programu było zobowiązanie przywódców Unii Europejskiej do przejścia od Grecji i Włoch 40 tys.

⁶ J. Barcz, E. Kawecka-Wyrzkowska, K. Michałowska-Gorywoda, *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2012, s. 129-130.

⁷ *Europejski program w zakresie migracji*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, 13 V 2015, COM (2015) 240, s. 6-7.

⁸ *Tamże*, s. 7-10.

imigrantów, pochodzących głównie z Syrii i Erytrei. Przyjęli oni także zobowiązanie do przesiedlenia z obozów funkcjonujących poza UE 20 tys. uchodźców w ciągu dwóch lat⁹.

DZIAŁANIA ZEWNĘTRZNE UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC TURCJI

Problemów spowodowanych zwiększonym napływem migrantów od strony granicy z Turcją Grecja doświadczyła już w 2010 r. Przez rzekę Evros w niekontrolowany sposób przedostawali się migranci, których liczba osiągała 350 dziennie. Władze greckie zwróciły się wówczas z prośbą o pomoc do Unii Europejskiej. Po raz pierwszy wykorzystano wtedy tzw. zespoły szybkiej interwencji na granicy (Rapid Border Intervention Teams, RABITs). Były one wyposażone w helikoptery i samochody patrolowe z kamerami termowizyjnymi, dzięki czemu szybko zdołały opanować sytuację na granicy. Jednak problem pojawił się ponownie, kiedy presja migracyjna zwiększyła się z powodu rozwijającego się konfliktu w Syrii¹⁰. Grecja zdecydowała się więc podjąć szczególne środki i wybudowała na kilkunastokilometrowym odcinku granicy płot, zasieki oraz wieżyczki strażnicze. Dzięki temu w 2012 r. liczba nielegalnych przekroczeń granicy zmniejszyła się o blisko 95%. Należy podkreślić, że był to pierwszy przypadek tak silnego wzmocnienia granicy zewnętrznej UE¹¹. Na podobne rozwiązanie na granicy z Turcją zdecydowała się także w 2013 r. Bułgaria. Ograniczenia możliwości przekroczenia granicy drogą lądową przyczyniły się do zwiększenia popularności szlaku morskiego, którego punktem docelowym były włoskie wyspy.

Na początku tzw. arabska wiosna postrzegana była przez Turcję jako szansa na wzmocnienie swojej pozycji na Bliskim Wschodzie. Jednak dynamiczny rozwój destabilizacji w regionie, a przede wszystkim rozpoczęcie rewolucji w Syrii doprowadziły do zwrotu w tureckiej polityce zagranicznej. Konflikt z Partią Pracujących Kurdystanu oraz kontrowersyjna polityka wewnętrzna odnośnie do protestów w obronie parku Gezi były przyczyną, dla której państwa członkowskie UE krytykowały stan demokracji i przestrzeganie praw człowieka w Turcji. Jednak wydarzenia towarzyszące kryzysowi migracyjnemu, którego szczyt przypadł na lato 2015 r., skłoniły Unię Europejską i Turcję do poszukiwania wspólnego rozwiązania problemu wzmózonej presji migracyjnej¹².

Przez wiele lat najbardziej popularną drogą wybieraną przez migrantów zmierzających do UE był tzw. centralny szlak śródziemnomorski, przebiegający z Algierii, Tunezji lub Libii przez Morze Śródziemne do Włoch. W 2015 r. trend ten uległ jednak

⁹ H. Tendera-Waszczuk, *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 3, s. 19.

¹⁰ J. Fergusson, *Twelve Seconds to Decide. In Search of Excellence. Frontex and the Principle of Best Practice*, Warsaw 2014, s. 46-48.

¹¹ J. Pawlicki, *Na granicy grecko-tureckiej wyrósł naszpikowany elektroniką płot dla obrony przed nielegalnymi imigrantami*, 28 XII 2012, [online] http://wyborcza.pl/1,76842,13112217,Na_granicy_grecko_tureckiej_wyros_l_naszpikowany_elektronika.html, 7 IV 2018.

¹² K. Wasilewski, *Turcja w procesie przemian. Wnioski dla strategii UE*, Warszawa 2017, s. 45-46.

załamaniu. Szlakiem centralnym przybyło wówczas ok. 153 tys. migrantów, natomiast zachodnim szlakiem śródziemnomorskim 16 tys. osób. Najbardziej popularną trasą wykorzystywaną przez migrantów do przedostania się na terytorium Unii Europejskiej był tzw. wschodni szlak śródziemnomorski, obejmujący drogę morską przez Morze Śródziemne z Turcji do Grecji, Włoch lub na Cypr oraz drogę lądową z Turcji do Grecji lub Bułgarii. Według danych urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees, UNHCR) w 2015 r. liczba osób, które tą trasą przedostały się na teren UE, wyniosła ok. 860 tys.¹³

Ta zasadnicza zmiana dotycząca głównego źródła presji migracyjnej na granice zewnętrzne Unii Europejskiej spowodowała, że Turcja stała się kluczowym państwem dla polityki zewnętrznej UE¹⁴. Podczas posiedzenia Rady Europejskiej 15 października 2015 r. uzgodniono, że zawarcie porozumienia z Turcją w sprawie walki z nielegalną imigracją na podstawie warunków wynegocjowanych przez Komisję Europejską ma charakter priorytetowy w walce z kryzysem migracyjnym¹⁵. W celu przyspieszenia działań w tym zakresie i ustalenia dalszych kroków w kierunku porozumienia w dniach 9-10 września doszło do spotkania przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska z prezydentem Recepem Tayyipem Erdoğanem i premierem Ahmetem Davutoğlu¹⁶. Przywódcy ponownie spotkali się 5 października. Przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker przekazał wówczas prezydentowi Erdoğanowi propozycję szczegółowego planu w zakresie migracji, który miał zawierać działania krótko-, średnio- i długoterminowe. Komisja rozpoczęła tym samym negocjacje z władzami tureckimi w celu ostatecznego przyjęcia planu¹⁷.

W wyniku rozmów 29 listopada przyjęto wspólny plan o zacieśnieniu współpracy między Unią Europejską a Turcją w zakresie zarządzania migracją¹⁸. Dokument ten składał się z dwóch podstawowych części zawierających wzajemne zobowiązania. Pierwsza z nich dotyczyła wspierania Syryjczyków oraz społeczności przyjmujących. UE zobowiązała się głównie do wsparcia finansowego, zadeklarowała także współpracę z administracją turecką w celu przygotowania wspólnych programów zapewniających pomoc humanitarną i odpowiadających na najbardziej pilne potrzeby oraz dała

¹³ UNHCR. The UN Refugee Agency. Bureau for Europe, *Desperate Journeys. Refugees and Migrants Entering and Crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans Routes*, II 2017, s. 1-9, [online] <http://www.unhcr.org/58b449f54.pdf>, 13 IV 2018.

¹⁴ K. Niklewicz, *Wymuszone odmrożenie? Wpływ kryzysu migracyjnego na stosunki Unii Europejskiej z Turcją*, [w:] *Unia Europejska i wybrane państwa świata wobec kryzysu migracyjnego*, red. J. Nadolska, P. Sawarz, K.A. Wojtaszyk, Warszawa 2017, s. 140-141.

¹⁵ J.J. Węc, *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przeгляд Zachodni” 2017, nr 2, s. 22.

¹⁶ *Tamże*, s. 23.

¹⁷ *Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, 14 X 2015, COM(2015) 510 wersja ostateczna, s. 15.

¹⁸ European Commission, *EU-Turkey Joint Action Plan*, 15 X 2015, s. 1, [online] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.pdf, 20 IV 2018.

gwarancję wsparcia syryjskich uchodźców przebywających w Jordanii, Libanie i Iraku, tak aby ograniczyć ich migrację do Turcji. Strona turecka zobowiązała się z kolei do wdrożenia odpowiednich przepisów odnośnie do cudzoziemców, a także do poprawy jakości rejestracji imigrantów¹⁹. Druga część planu poświęcona była wzmocnieniu współpracy w sprawie zapobiegania nielegalnej migracji. Unia Europejska zadeklarowała wsparcie dla tureckich służb na potrzeby eliminacji sieci przemytniczych. Do tego celu mieli zostać wykorzystani funkcjonariusze z Europejskiej Agencji Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich (Frontex). Ponadto UE zobowiązała się pomóc Turcji w tworzeniu dobrze funkcjonującego systemu azylowego, zintegrowanym zarządzaniu granicami i liberalizacji polityki wizowej w odniesieniu do obywateli tureckich. Z kolei Turcja miała zagwarantować efektywne zwalczanie sieci przemytniczych oraz oddelegowanie funkcjonariuszy do współpracy z Frontexem i Europejskim Urzędem Policji (Europol)²⁰. Należy zaznaczyć, że plan ten miał kluczowe znaczenie dla rozpoczęcia negocjacji dyplomatycznych, które 7 marca 2016 r. doprowadziły do zawarcia wstępnego porozumienia w sprawie zasad współpracy i mechanizmów jej realizacji²¹.

Ostateczną umowę zawarto 18 marca 2016 r. Jej warunki przewidywały, że od 20 marca 2016 r. wszyscy nielegalni migranci, którzy przedostaną się z Turcji do Grecji, będą odsyłani do Turcji. Unia Europejska zobowiązała się, że za jednego obywatela Syrii, który został skutecznie odesłany do Turcji z powodu nielegalnego przekroczenia granicy, przyjmie jednego obywatela Syrii z Turcji, który przebywa tam legalnie i nie podjął próby nielegalnego przekroczenia zewnętrznej granicy UE. W zamian za dotrzymanie postanowień umowy Turcja miała uzyskać w latach 2016-2018 pomoc finansową w wysokości 6 mld euro. Otrzymane środki miały zostać przeznaczone na pomoc dla uchodźców i poprawę warunków w obozach w Turcji²².

Umowa z Turcją napotykała trudności od początku obowiązywania. Strony nie wywiązały się ze wszystkich zobowiązań. Wiele państw europejskich odebrało jako kontrowersyjny przepis, że po spełnieniu przez Turcję tzw. kryteriów odniesienia Unia Europejska zniesie obowiązek wizowy dla obywateli tureckich do końca czerwca 2016 r. Warto wspomnieć, że z powodu napięć na linii Ankara–Berlin prezydent Erdoğan w ostatnim czasie wielokrotnie groził zerwaniem porozumienia. Umowa jest krytykowana przez organizacje pozarządowe zajmujące się ochroną praw człowieka. Amnesty International zorganizowała już kilka protestów przeciwko umowie, która według tej organizacji w oczywisty sposób narusza zasady prawa międzynarodowego²³.

¹⁹ *Tamże*, s. 2.

²⁰ *Tamże*, s. 3.

²¹ *Oświadczenie szefów państw i rządów UE*, 7 III 2016, s. 1-3, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/07/eu-turkey-meeting-statement>, 12 IV 2018.

²² *Oświadczenie UE–Turcja*, 18 III 2016, s. 1-3, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/pdf>, 18 IV 2018.

²³ *Porozumienie UE-Turcja: plama na zbiorowym sumieniu Europy*, 17 III 2017, [online] <https://amnesty.org.pl/porozumienie-ue-turcja-plama-na-zbiorowym-sumieniu-europy/>, 12 IV 2018.

DZIAŁANIA ZEWNĘTRZNE UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC JORDANII

Ramowe warunki współpracy między Unią Europejską a Jordanią określa układ stowarzyszeniowy, który wszedł w życie w maju 2002 r.²⁴ Jordania jest także członkiem Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego. Od wielu lat UE udziela Jordanii regularnego wsparcia finansowego, ale nie tylko: doradza jej także w sprawie przeprowadzania reform politycznych i demokratyzacji. W ramach Europejskiej Polityki Sąsiedztwa Jordania w 2005 r. przyjęła pierwszy plan działania. W 2010 r. Rada Stowarzyszenia Unia Europejska–Jordania zdecydowała o pogłębieniu partnerstwa pomiędzy stronami. Kolejnym krokiem w rozwoju wzajemnych relacji było przyjęcie nowego planu działania w październiku 2012 r. W dokumencie tym poruszono kwestię współpracy w sprawie migracji, która to współpraca miała polegać przede wszystkim na wymianie informacji dotyczących aktualnych trendów migracyjnych i zarządzania migracją na granicach zewnętrznych oraz na poprawie procedur kontroli dokumentów podróży²⁵.

Wydarzenia arabskiej wiosny przyczyniły się do rozszerzenia pomocy dla Jordanii²⁶. W dniu 9 października 2014 r. Unia Europejska oraz 12 państw członkowskich ustanowiły z Jordanią partnerstwo na rzecz mobilności²⁷. Porozumienia te stanowią instrument polityki imigracyjnej UE i mają złożony charakter prawny. Niektóre ich elementy należą do kompetencji UE, inne zaś wyłącznie do państw członkowskich²⁸. Zawierając partnerstwo, państwo trzecie zobowiązuje się do skutecznej readmisji własnych obywateli, a w określonych okolicznościach także obywateli innych państw i bezpaństwowców, którzy przybyli do Unii Europejskiej przez terytorium danego państwa trzeciego. Poza tym państwo trzecie podejmuje działania służące zmniejszeniu skali nielegalnej imigracji, uszczelnieniu granic i lepszej kontroli dokumentów. Deklaruje także aktywne zwalczanie przemytu oraz handlu ludźmi²⁹. Z drugiej strony, państwa członkowskie UE powinny wprowadzić mechanizmy ułatwiające legalną migrację zarobkową dla obywateli

²⁴ ECSC: *Council and Commission Decision of 26 March 2002 on the conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the one part, and the Hashemite Kingdom of Jordan, of the other part*, Dz.U. UE 2002, L 45, 2002/357/EC, s. 1.

²⁵ *EU/Jordan ENP Action Plan*, s. 12, [online] https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2013_jordan_action_plan_en.pdf, 10 IV 2018.

²⁶ W. Alkhatib, *Arab Spring and its Economic Impact on the Jordanian-European Relations*, [w:] *Poland–Jordan–European Union. A New Role of Europe in the Middle East after the Arab Spring. Proceedings of the 3rd International Interdisciplinary Scientific Conference*, red. K. Bojko, Amman 2013, s. 87–88.

²⁷ Były to: Cypr, Dania, Niemcy, Grecja, Hiszpania, Francja, Włochy, Węgry, Polska, Portugalia, Rumunia oraz Szwecja.

²⁸ K.A. Morawska, *Partnerstwo na rzecz mobilności jako instrument polityki imigracyjnej Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, vol. 79, z. 2, s. 99–100, [online] <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.2.9>.

²⁹ *Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie migracji wabadłowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi*, 16 V 2007, COM(2007) 248, s. 9–10.

państwa trzeciego, jakkolwiek z zastrzeżeniem, że podejmą one działania przeciwko tzw. drenażowi mózgow, tj. nadmiernej emigracji wykształconych obywateli państwa trzeciego³⁰. Warto zaznaczyć, że przystąpienie państw członkowskich UE do partnerstw z poszczególnymi państwami trzecimi ma charakter dobrowolny. Partnerstwa te nie mają także prawnie wiążącego charakteru. Za negocjacje, wdrożenie i monitorowanie postanowień partnerstw ze strony UE odpowiada Komisja Europejska, za implementację ze strony państw członkowskich – odpowiednie organy rządowe. W przypadku Jordanii kluczową rolę we wdrożeniu partnerstwa miały odgrywać agencje Unii Europejskiej: Frontex, Europol, Agencja Unii Europejskiej ds. Szkolenia w Dziedzinie Ścigania (CEPOL), Europejska Jednostka Współpracy Sądowej (Eurojust), Europejski Urząd Wsparcia w Dziedzinie Azylu oraz Europejska Fundacja Kształcenia (EFK)³¹.

W dniu 24 grudnia 2016 r. Unia Europejska i Jordania przyjęły priorytety partnerstwa na lata 2016-2018 i porozumienie, które mają być wspólną odpowiedzią na kryzys w Syrii. Do końca 2018 r. winny one ulec przeglądowi i w razie potrzeby zostać przedłużone o kolejne dwa lata. Uzgodnione priorytety obejmują: ściślejszą współpracę w kwestiach stabilności regionalnej i bezpieczeństwa, w tym w walce z terroryzmem; wspieranie stabilności gospodarczej oraz zrównoważonego wzrostu opartego na wiedzy; dobrej jakości edukację i tworzenie miejsc pracy; wzmocnienie demokratycznych rządów, praworządności i przestrzegania praw człowieka³².

W ramach pomocy finansowej porozumienie UE–Jordania przewiduje przekazanie przez UE co najmniej 747 mln euro w latach 2016-2017, z czego 108 mln w postaci wsparcia humanitarnego. Zgodnie z porozumieniem Unia Europejska zgodziła się na złagodzenie reguł pochodzenia w stosunku do Jordanii. Ułatwienia dotyczą eksportu wybranych towarów wytworzonych w specjalnych strefach ekonomicznych i mają obowiązywać na okres 10 lat. UE zobowiązała się także do konkretnej pomocy w tworzeniu miejsc pracy zarówno dla Jordańczyków, jak i ludności napływowej z Syrii. Ogólny cel zawarty w porozumieniu mówi o utworzeniu 200 tys. miejsc pracy dla syryjskich uchodźców przede wszystkim we wspomnianych specjalnych strefach ekonomicznych (15% miejsc pracy w ciągu pierwszych dwóch lat)³³.

UE postanowiła również wesprzeć doskonalenie umiejętności zawodowych i potencjału syryjskich uchodźców, co długofalowo miałoby pomóc w odbudowie przyszłej Syrii. Celowi temu ma służyć także pomoc UE w zapewnieniu kształcenia na wysokim poziomie wszystkim dzieciom mieszkającym w Jordanii, ze szczególnym uwzględnieniem dzieci napływowej ludności syryjskiej. UE pomaga w budowaniu nowych szkół i tworzeniu tymczasowych ośrodków kształcenia. Ze względu na trudną sytuację

³⁰ *Tamże*, s. 5.

³¹ European Commission, *Joint Declaration Establishing a Mobility Partnership between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union and its Participating Member States*, Brussels, 3 VI 2014, s. 8-9, [online] http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124061/20141009_joint_declaration_establishing_the_eu-jordan_mobility_partnership_en.pdf, 17 IV 2018.

³² *Decyzja Rady Stowarzyszenia UE-Jordania 1/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. dotycząca uzgodnienia Priorytetów partnerstwa UE-Jordania [2016/2388]*, Dz.U. UE 2016, L 355, s. 1-3.

³³ *Tamże*, s. 5-7.

gospodarczą, a także nadzwyczajne okoliczności związane z przebywaniem 1,3 mln uchodźców w Jordani, Komisja Europejska zaproponowała tzw. pomoc makrofinansową w wysokości 200 mln euro, z możliwością ewentualnego zwiększenia wsparcia w przyszłości. Pomoc finansowa ma zostać przeznaczona na poprawę warunków sanitarnych i pozyskiwanie energii ze źródeł odnawialnych. Jordania jest także beneficjentem specjalnego regionalnego funduszu powierniczego Unii Europejskiej, stanowiącego odpowiedź na kryzys w Syrii. Fundusz ten pozwala na realizację inicjatyw UE przede wszystkim w Syrii, ale wspiera też państwa sąsiednie, które odczuwają skutki syryjskiej wojny domowej³⁴. Warto wspomnieć, że UE przeznaczyła również 10 mln euro na wsparcie rządu Jordani w działaniach przeciwko radykalnemu ekstremizmowi³⁵.

DZIAŁANIA ZEWNĘTRZNE UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC LIBANU

Podobnie jak Jordania, Liban podpisał układ stowarzyszeniowy z Unią Europejską, który wszedł w życie w 2006 r. Jest również członkiem Unii na rzecz Regionu Morza Śródziemnego. Liban w szczególny sposób odczuł skutki kryzysu migracyjnego. Według danych UNHCR liczba uchodźców przebywających w Libanie w 2016 r. znacznie przekroczyła milion osób (zob. wykres 1). Państwo to przyjęło najwięcej uchodźców w przeliczeniu na jednego mieszkańca³⁶.

Kryzys migracyjny przyczynił się także do pogłębienia współpracy dotyczącej bezpieczeństwa, a przede wszystkim walki z terroryzmem. W dniach 26-27 stycznia 2016 r. zastępca sekretarza generalnego ESDZ Pedro Serrano i koordynator UE ds. zwalczania terroryzmu wraz z ministrem spraw wewnętrznych Nohadem Machnoukiem wzięli udział w dialogu na temat wspólnego zwalczania terroryzmu³⁷. Spotkanie stanowiło załączek współpracy pomiędzy stronami, które już w marcu 2016 r. uzgodniły plan działania (*roadmap*). Miał on na celu rozbudowę współpracy w sześciu obszarach: opracowanie narodowej strategii walki z terroryzmem, poprawa skuteczności wymiaru sprawiedliwości i egzekwowania prawa, przeciwdziałanie finansowaniu terroryzmu, zarządzanie granicami, bezpieczeństwo na lotniskach i w przestrzeni powietrznej oraz przeciwdziałanie brutalnemu ekstremizmowi³⁸. W opracowaniu narodowej strategii

³⁴ V. Hauck, A. Knoll, A. Herrero Cangas, *EU Trust Funds – Shaping More Comprehensive External Action?*, „Briefing Note” 2015, nr 81, s. 4-5.

³⁵ *Decyzja Rady Stowarzyszenia UE-Jordania 1/2016...*, s. 7-9.

³⁶ UNHCR. The UN Refugee Agency, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon VASYR 2017*, XII 2017, s. 11, [online] <https://data2.unhcr.org/fr/documents/download/61312>, 12 IV 2018.

³⁷ Komisja Europejska, *Zalecenie Decyzja Rady upoważniająca do podjęcia rokowań w sprawie umowy między Unią Europejską a Republiką Libańską dotyczącej wymiany danych osobowych między Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) i właściwymi organami ds. zwalczania poważnej przestępczości i terroryzmu w Libanie*, 20 XII 2017, COM(2017) 805 wersja ostateczna, s. 1-2.

³⁸ Association between the European Union and Lebanon, *Decision No 1/2016 of the EU-Lebanon Association Council of 11 November 2016 agreeing on EU-Lebanon Partnership Priorities*, s. 5, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/24224/st03001en16docx.pdf>, 1 V 2018.

walki z terroryzmem mieli pomóc eksperci z państw członkowskich oraz agencje UE, takie jak Europol, Cefol, Frontex i Eurojust.

W dniu 11 listopada 2016 r. Unia Europejska i Liban zawarły porozumienie, w którym przyjęły priorytety na najbliższe cztery lata. Porozumienie to miało kluczowe znaczenie dla polityki zewnętrznej UE wobec Libanu w kontekście kryzysu migracyjnego³⁹. Wśród priorytetów partnerstwa znalazły się takie kwestie, jak: bezpieczeństwo i walka z terroryzmem, rządy i praworządność, wspieranie wzrostu gospodarczego, tworzenie nowych miejsc pracy, migracja i mobilność. Warto zauważyć, że dotychczas Unii Europejskiej i Libanowi nie udało się podpisać partnerstwa na rzecz mobilności. Strony podejmowały negocjacje na ten temat, nie doprowadziły one jednak do wspólnej deklaracji. W związku z tym priorytet migracja i mobilność wspomina jedynie o trwających negocjacjach w sprawie partnerstwa na rzecz mobilności⁴⁰. Współpraca na tym polu jest znacznie słabiej rozwinięta niż z Jordanią. Podobnie jest w przypadku ewentualnych ułatwień dla eksportu libańskich towarów do Unii Europejskiej. Jeżeli chodzi o pomoc finansową, od początku wybuchu kryzysu migracyjnego Komisja Europejska przeznaczyła łącznie 552,1 mln euro na wsparcie dla Libanu. Z tej puli 283 mln euro przeznaczono na wsparcie stabilizacyjne, głównie w ramach środków pochodzących z Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (European Neighbourhood Instrument, ENI). W dokumencie programowym ENI na lata 2014-2020 określono, że środki będą przeznaczane głównie na: poprawę sektora bezpieczeństwa, rozwój gospodarczy i społeczny, rozwój infrastruktury, wsparcie dla Syryjczyków i Palestyńczyków przebywających w Libanie i poprawę warunków panujących w obozach dla uchodźców⁴¹. Podobnie jak Jordania, Liban korzysta z pomocy finansowej oferowanej w ramach funduszu Madad, finansowanego z dodatkowych środków państw członkowskich⁴².

UWAGI KOŃCOWE

Podsumowując niniejsze rozważania, należy zwrócić uwagę na to, że Unia Europejska prowadziła aktywną politykę zewnętrzną wobec Turcji, Jordanii i Libanu. Po wybuchu kryzysu migracyjnego UE poprzez działania zewnętrzne wobec państw trzecich zintensyfikowała eksternalizację zarządzania migracją i ochroną granic zewnętrznych. Opierała się ona głównie na znacznym wsparciu finansowym i operacyjnym dla Turcji, Jordanii i Libanu. Umowa międzynarodowa z Turcją z 18 marca 2018 r. potwierdziła, że *outsourcing* ochrony granic zewnętrznych okazał się skuteczniejszym rozwiązaniem

³⁹ *Tamże*, s. 1.

⁴⁰ *Tamże*, s. 14.

⁴¹ European Commission Directorate General for Development and Cooperation-EUROPEAID, European External Action Service, *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014-2020: Single Support Framework for EU support to Lebanon (2014-2016)*, [online] https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ssf-lebanon-2014-2016_en_0.pdf, 15 IV 2018.

⁴² V. Hauck, A. Knoll, A. Herrero Cangas, *EU Trust Funds...*

problemu wzmózonej presji migracyjnej niż wewnętrzne rozwiązania stosowane w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego. W przypadku Jordanii oraz Libanu współpraca miała mniej sformalizowany charakter i opierała się na niewiążących prawie deklaracjach i planach działania.

Biorąc pod uwagę dotychczasową politykę Unii Europejskiej wobec badanych państw trzecich, należy zaznaczyć, że implementacja rozwiązań zaproponowanych w omówionych wcześniej umowach, deklaracjach i porozumieniach będzie zależna od dalszego rozwoju kryzysu migracyjnego. Można zaryzykować stwierdzenie, że jeżeli kryzys migracyjny zostanie ostatecznie przewyciężony lub też presja migracyjna ulegnie znacznemu osłabieniu, to Unia Europejska będzie mniej skłonna do dalszej ekstermalizacji ochrony granic zewnętrznych i polityki imigracyjnej. Realizacja takiego scenariusza w przyszłości potwierdziłaby obawy krytyków o „doraźny charakter” działań UE w wymiarze zewnętrznym.

BIBLIOGRAFIA

- Alkhatib W., *Arab Spring and its Economic Impact on the Jordanian-European Relations*, [w:] *Poland–Jordan–European Union: A New Role of Europe in the Middle East after the Arab Spring. Proceedings of the 3rd International Interdisciplinary Scientific Conference*, red. K. Bojko, Amman 2013.
- Association between the European Union and Lebanon, *Decision No 1/2016 of the EU-Lebanon Association Council of 11 November 2016 agreeing on EU-Lebanon Partnership Priorities*, 11 XI 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/media/24224/st03001en16docx.pdf>.
- Barcz J., Kawecka-Wyrzkowska E., Michałowska-Gorywoda K., *Integracja europejska w świetle Traktatu z Lizbony. Aspekty ekonomiczne*, Warszawa 2012.
- Boswell Ch., *The “External Dimension” of EU Immigration and Asylum Policy*, „International Affairs” 2003, vol. 79, nr 3, [online] <https://doi.org/10.1111/1468-2346.00326>.
- Decyzja Rady Stowarzyszenia UE–Jordania 1/2016 z dnia 19 grudnia 2016 r. dotycząca uzgodnienia Priorytetów partnerstwa UE–Jordania [2016/2388]*, Dz.U. UE 2016, L 355.
- ESCC: Council and Commission Decision of 26 March 2002 on the Conclusion of the Euro-Mediterranean Agreement Establishing an Association between the European Communities and their Member States, of the One Part, and the Hashemite Kingdom of Jordan, of the Other Part*, 2002/357/EC, Dz.U. UE 2002, L 45.
- EU/Jordan ENP Action Plan*, [online] https://eeas.europa.eu/sites/eeas/files/2013_jordan_action_plan_en.pdf.
- European Commission, *EU–Turkey Joint Action Plan*, Brussels, 15 X 2015, [online] http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5860_en.htm.
- European Commission, *Joint Declaration Establishing a Mobility Partnership between the Hashemite Kingdom of Jordan and the European Union and its Participating Member States*, Brussels, 3 VI 2014, [online] http://www.europarl.europa.eu/cmsdata/124061/20141009_joint_declaration_establishing_the_eu-jordan_mobility_partnership_en.pdf.

- European Commission Directorate General for Development and Cooperation-EUROPEAID, European External Action Service, *Programming of the European Neighbourhood Instrument (ENI) – 2014-2020: Single Support Framework for EU Support to Lebanon (2014-2016)*, [online] https://ec.europa.eu/europeaid/sites/devco/files/ssf-lebanon-2014-2016_en_0.pdf.
- Europejski program w zakresie migracji, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu-Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, 13 V 2015, COM (2015) 240.
- Fergusson J., *Twelve Seconds to Decide. In Search of Excellence. Frontex and the Principle of Best Practice*, Warsaw 2014.
- Hauck V., Knoll A., Herrero Cangas A., *EU Trust Funds – Shaping More Comprehensive External Action?*, „Briefing Note” 2015, nr 81.
- Kasperek B., *Europas Grenzen: Flucht, Asyl und Migration. Eine kritische Einführung*, Berlin 2017.
- Komisja Europejska, *Zalecenie Decyzja Rady upoważniająca do podjęcia rokowań w sprawie umowy między Unią Europejską a Republiką Libańską dotyczącej wymiany danych osobowych między Agencją Unii Europejskiej ds. Współpracy Organów Ścigania (Europol) i właściwymi organami ds. zwalczania poważnej przestępczości i terroryzmu w Libanie*, 20 XII 2017, COM(2017) 805 wersja ostateczna.
- Komunikat Komisji do Rady, Parlamentu Europejskiego, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie migracji wahałdowej i partnerstw na rzecz mobilności między Unią Europejską a krajami trzecimi, 16 V 2007, COM(2007) 248.
- Lavenex S., Schimmelfennig F., *EU Rules beyond EU Borders: Theorizing External Governance in European Politics*, „Journal of European Public Policy” 2009, vol. 16, nr 6, [online] <https://doi.org/10.1080/13501760903087696>.
- Morawska K.A., *Partnerstwo na rzecz mobilności jako instrument polityki imigracyjnej Unii Europejskiej*, „Ruch Prawniczy, Ekonomiczny i Socjologiczny” 2017, vol. 79, nr 2, [online] <https://doi.org/10.14746/rpeis.2017.79.2.9>.
- Niklewicz K., *Wymuszone odmrożenie? Wpływ kryzysu migracyjnego na stosunki Unii Europejskiej z Turcją*, [w:] *Unia Europejska i wybrane państwa świata wobec kryzysu migracyjnego*, red. J. Nadolska, P. Sawarz, K.A. Wojtaszczyk, Warszawa 2017.
- Oświadczenie szefów państw i rządów UE*, 7 III 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/07/eu-turkey-meeting-statement/>.
- Oświadczenie UE–Turcja*, 18 III 2016, [online] <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- Pawlicki J., *Na granicy grecko-tureckiej wyrósł naszpikowany elektroniką płot dla obrony przed nielegalnymi imigrantami*, 28 XII 2012, [online:] http://wyborcza.pl/1,76842,13112217,Na_granicy_grecko_tureckiej_wyrosl_naszpikowany_elektronika.html.
- Porozumienie UE-Turcja: plama na zbiorowym sumieniu Europy*, 17 III 2017, [online] <https://amnesty.org/pl/porozumienie-ue-turcja-plama-na-zbiorowym-sumieniu-europy/>.
- Statystyki Biura Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców, [online] <http://popstats.unhcr.org/en/overview>.
- Tendera-Waszczuk H., *Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2016, nr 3.

- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE 2012, C 326.
- Traktat o Unii Europejskiej (wersja skonsolidowana)*, Dz.U. UE 2012, C 326.
- UNHCR. The UN Refugee Agency, *Vulnerability Assessment of Syrian Refugees in Lebanon VASYR 2017*, XII 2017, [online] <https://data2.unhcr.org/en/documents/download/61312>.
- UNHCR. The UN Refugee Agency. Bureau for Europe, *Desperate Journeys. Refugees and Migrants Entering and Crossing Europe via the Mediterranean and Western Balkans Routes*, II 2017, [online] <http://www.unhcr.org/58b449f54.pdf>.
- Wasilewski K., *Turcja w procesie przemian. Wnioski dla strategii UE*, Warszawa 2017.
- Węc J.J., *Reforma polityki imigracyjnej, kontroli granic zewnętrznych oraz polityki azylowej Unii Europejskiej w dobie kryzysu migracyjnego (2015-2016)*, „Przegląd Zachodni” 2017, nr 2.
- Zarządzanie kryzysem związanym z uchodźcami: stan realizacji działań priorytetowych w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji*, Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, 14 X 2015, COM(2015) 510 wersja ostateczna.

Mgr Wawrzyniec BANACH, absolwent studiów magisterskich w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych na Uniwersytecie Jagiellońskim (2016), doktorant w Katedrze Studiów nad Procesami Integracyjnymi w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ, stypendysta Uniwersytetu Ludwika Maksymiliana w Monachium (2013). Obszar zainteresowań badawczych: instytucje Unii Europejskiej, polityka bezpieczeństwa, sekurytyzacja, migracje międzynarodowe, polityka regionalna Unii Europejskiej.