

Politeja

Nr 1(88/1), 2024, s. 239-251

<https://doi.org/10.12797/Politeja.20.2024.88.1.14>

Licencja: CC BY-NC-ND 4.0

Agnieszka NITSZKE 

Uniwersytet Jagielloński

agnieszka.nitszke@uj.edu.pl

INSTRUMENTALIZACJA MIGRACJI

PROCEDURALIZACJA *VERSUS* HUMANIZACJA POLITYKI AZYLOWEJ UNII EUROPEJSKIEJ

ABSTRACT

Instrumentalization of Migration: Proceduralization vs. Humanization of the European Union's Asylum Policy

The 2015 migration crisis and its consequences still determine the EU debate on the reform of the Common European Asylum System (CEAS), which began in 2015. In September 2020, the assumptions of a new pact on migration and asylum were presented. In response to the crisis on the EU's eastern border, the pact has been supplemented in 2021 with a draft of regulation on the situation of instrumentalization in the area of migration and asylum, which is the main subject of the analysis in the presented article. The aim of the article is to present selected aspects of the instrumentalization of migration and answer the question whether it is possible to reconcile EU security and a humanitarian approach to people seeking international protection in the EU. The article was based on document analysis with the use of primarily content analysis, as well as institutional, legal and systemic methods. The securitization theory was used to explain the phenomenon of instrumentalization of migration.

Keywords: Instrumentalization of migration, EU asylum policy, securitization

Słowa kluczowe: instrumentalizacja migracji, polityka azylowa UE, sekurytyzacja

WPROWADZENIE

Kryzys migracyjny, którego kulminacja nastąpiła w 2015 r., ujawnił niedoskonałości tworzonego od końca lat 90. XX w. Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA). Unia Europejska (UE), poszukując skutecznych instrumentów zarządzania kryzysem, już w 2015 r. przedstawiła pierwsze propozycje mające na celu z jednej strony wzmocnienie bezpieczeństwa europejskiego, a z drugiej skuteczną pomoc uchodźcom. We wrześniu 2020 r. zostały przedstawione założenia nowego paktu o migracji i azylu, który w reakcji na wydarzenia na wschodniej granicy UE został uzupełniony w 2021 r. projektem rozporządzenia w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu, będącego głównym przedmiotem analizy w prezentowanym artykule. Wprawdzie prace nad nim zostały wstrzymane, jednak część organizacji pozarządowych alarmuje, że najbardziej kontrowersyjne przepisy tam zawarte mogą zostać wprowadzone do unijnego porządku prawnego za pomocą innych aktów, np. w *Kodeksie granicznym Schengen*¹, co pokazuje, że tematyka ta wciąż jest częścią agendy UE.

Celem artykułu są przedstawienie wybranych aspektów instrumentalizacji tematu migracji i odpowiedź na następujące pytania: P1: Czym jest instrumentalizacja migracji i jakie są jej konsekwencje?; P2: Jakie rozwiązania zawarte w projekcie rozporządzenia w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu budzą krytykę organizacji pozarządowych?; P3: Czy możliwe jest pogodzenie bezpieczeństwa UE i humanitarnego podejścia do osób poszukujących ochrony międzynarodowej w UE?

W związku z powyższymi pytaniami postawiono następujące hipotezy badawcze: H1: Priorytetem instytucji UE i państw członkowskich jest stworzenie systemu azylowego gwarantującego bezpieczeństwo UE; H2: Rozwiązania prawnomiędzynarodowe wynikające z konwencji genewskiej z 1951 r. nie uwzględniają współczesnych wyzwań związanych z masowymi migracjami; H3: UE, w obliczu instrumentalizacji migrantów przez niedemokratyczne reżimy, stawia na proceduralizację prawa azylowego, ograniczając komponent humanitarny.

Ze względu na aktualność problemu artykuł powstał przede wszystkim na podstawie analizy dokumentów – zarówno projektów legislacyjnych składających się na pakt o migracji i azylu, jak też analiz przygotowanych przez ośrodki eksperckie i organizacje pozarządowe zajmujące się w swojej działalności prawami człowieka i prawem azylowym. Wykorzystano także literaturę przedmiotu, w szczególności w zakresie teoretycznych ram badania. Artykuł powstał w oparciu o metody jakościowe, przede wszystkim analizę zawartości treści, a także metodę instytucjonalno-prawną oraz systemową.

Analiza została poprowadzona przez pryzmat teorii sekurytyzacji. Kryzys migracyjny wpływa na poziom bezpieczeństwa, zarówno na poziomie państwowym, jak też całej UE. Co więcej, należy rozpatrywać oddziaływanie masowej migracji na bezpieczeństwo

¹ M. Gkliati, *Let's Call It What It Is: Hybrid Threats and Instrumentalisation as the Evolution of Securitisation in Migration Management*, [w:] *Instrumentalisation of Migrants, Sanctions Tackling Hybrid Attacks and Schengen Reform in the Shadows of the Pact*, red. D. Vitiello, S. Montaldo, „European Papers” 2023, vol. 8, nr 2, s. 572.

na kilku płaszczyznach: bezpieczeństwa państwa w rozumieniu odpowiedzialności za utrzymanie porządku publicznego, bezpieczeństwa społecznego rozumianego jako niedopuszczenie do konfliktów pomiędzy różnymi grupami oraz bezpieczeństwa ekonomicznego, czyli możliwości zagwarantowania odpowiednich świadczeń socjalnych czy opieki zdrowotnej i dostępu do edukacji. Następnie bezpieczeństwo może być postrzegane obiektywnie lub subiektywnie, gdzie ten drugi aspekt ma decydujące znaczenie przy podejmowaniu decyzji przez decydentów, zwłaszcza na poziomie krajowym. Analizując skutki kryzysu migracyjnego, należy postawić pytanie o realną skalę zagrożenia. Biorąc powyższe pod uwagę, przy przedstawianiu problemu migracji można odnieść się do teorii sekurytyzacji. Sam termin pojawił się w ostatniej dekadzie XX w., co było związane przede wszystkim z nowym układem sił w postzimnowojennym porządku międzynarodowym i z nowymi zagrożeniami dla bezpieczeństwa, wynikającymi z procesów globalizacyjnych o charakterze pozamilitarnym. W teorii tej zwraca się uwagę na intersubiektywny charakter bezpieczeństwa, gdzie pewne kwestie są przedstawiane jako zagrażające istnieniu państwa bądź jego istoty, a w związku z tym decydenci polityczni mają legitymację do zastosowania wszelkich środków dla odparcia zagrożenia². Jeden z prekursorów badań nad sekurytyzacją bezpieczeństwa, Ole Wæver, definiuje ją jako akt mowy (*speech act*). Oznacza to, że zagrożeniem jest coś, co zostanie za takowe uznane i tak przedstawione³. Moc uznania za zagrożenie mają decydenci polityczni – aktorzy sekurytyzacji (*securitizing actors*), którzy dodatkowo określają obiekt odniesienia (*referent object*), jakim mogą być np. suwerenność polityczna lub gospodarcza czy kwestie związane z tożsamością kulturową. Kolejnym krokiem jest wskazanie, kto bądź co zagraża określonemu wcześniej obiektowi. dopełnieniem tego cyklu jest określenie adresatów sformułowanej przez decydentów narracji. Mogą nimi być zarówno odbiorcy wewnętrzni, jak i zewnętrzni (*audience*)⁴. Jednak – jako że sekurytyzacja jest zwykle wykorzystywana na potrzeby wewnętrzne – adresatem najczęściej będzie szeroko rozumiane społeczeństwo lub jego określone segmenty. Dodatkowo sekurytyzacja jest ulokowana w szerszym kontekście, który może mieć charakter wewnętrzny lub zewnętrzny. W ujęciu wewnętrznym najczęściej będzie związana z bieżącą walką polityczną, dlatego największe natężenie narracji tego typu następuje w czasie kampanii wyborczych. Kontekst zewnętrzny ma zwykle charakter subsydiarny i służy wzmocnieniu przekazu wewnętrznego. Narracja sekurytyzacyjna, jeśli znajdzie pozytywny odbiór adresatów, daje decydentom prawo do podejmowania określonych działań. Jednak, co istotne, negatywny lub neutralny odbiór narracji nie wyklucza podjęcia działań

² A.W. Ziętek, *Sekurytyzacja migracji w bezpieczeństwie kulturowym Europy*, „TeKa Komisji Politologicznej Stosunków Międzynarodowych” 2017, vol. 12, nr 3, s. 28-30; J. Dyduch, *Sekurytyzacja a europeizacja. Między teorią a praktyką*, [w:] *Europa. Idee, koncepcje, rzeczywistość*, red. J. Juchnowski, P. Turczyński, R. Wiszniewski, Kraków 2016, s. 378.

³ O. Wæver, *Securitization and Desecuritization*, [w:] *On Security*, red. R.D. Lipschutz, New York, NY 1995, s. 51-53.

⁴ Tamże; Ł. Fijałkowski, „Akt mowy” i „język bezpieczeństwa” a konstruowanie globalnych zagrożeń (dyskursyjne podejście do bezpieczeństwa), „Kultura – Historia – Globalizacja” 2013, nr 14, s. 91-93, [online] https://k-h-g.pl/wp-content/uploads/2023/07/14_2013_akt_fijalkowski.pdf, 30 X 2023.

i rezygnacji z narracji. Jest to o tyle ciekawy przypadek, że w takiej sytuacji same działania mają na celu uwiarygodnienie narracji i z czasem mogą przekonać adresatów o realności zagrożenia. Intersubiektywność w definiowaniu zagrożeń i ich skali powoduje, że sektor bezpieczeństwa państwowego zaczyna być traktowany instrumentalnie.

RÓŻNE OBLCICZA INSTRUMENTALIZACJI TEMATU MIGRACJI

Instrumentalizacja migracji, choć przede wszystkim wiązana z wydarzeniami na wschodniej granicy UE i próbą wywołania kryzysu migracyjnego przez Białoruś i Rosję, sprowadzające migrantów z państw trzecich i obiecujące im transfer do UE, jest terminem szerszym, który wymaga wyjaśnienia. Oprócz procederu wykorzystywania migrantów do destabilizacji sytuacji politycznej w UE przez państwa trzecie instrumentalizacja migracji może mieć charakter polityczny i być używana na potrzeby polityki wewnętrznej w poszczególnych państwach członkowskich. Jeszcze inny wymiar tego zjawiska należy wiązać z polityką prowadzoną przez UE w relacjach z państwami trzecimi, gdzie element współpracy w zakresie ograniczania migracji z terytoriów tych państw do UE może być powiązany z obietnicami pogłębienia współpracy handlowej czy gospodarczej albo z innymi preferencjami dla tych państw. Najbardziej znanym, choć nie jedynym przykładem takiego podejścia, było porozumienie zawarte między UE a Turcją w 2016 r., którego celem były ograniczenie migracji szlakiem wschodniośroziemnomorskim w zamian za transfer finansowy (łącznie 6 mld euro) oraz zapowiedź zniesienia wiz dla obywateli Turcji (ta obietnica nie została zrealizowana)⁵. Jeszcze inny wymiar tego zjawiska dotyczy wykorzystywania tematu migracji przez organizacje pozarządowe. Ten przypadek jest najbardziej kontrowersyjny, ponieważ najczęściej podmioty te występują w obronie praw migrantów i podnoszą realne problemy, które pojawiają się w obszarze polityki migracyjnej, jednak nie uwzględniają szerszego kontekstu politycznego, ekonomicznego czy społecznego. Generalnie można uznać, że najpoważniejszy problem związany z instrumentalizacją tematu migracji polega na jednostronnym przekazie realizowanym przez poszczególne podmioty, gdzie zwykle pomijane lub marginalizowane są stanowiska odmienne lub zwyczajnie niepasujące do kreowanej narracji.

Wraz z nasilającą się presją migracyjną w Unii Europejskiej, której kulminacja nastąpiła w 2015 r., kiedy do Europy przybyło ponad 1,8 mln osób⁶, z których większość – 1,35 mln⁷ – ubiegała się o status uchodźcy, temat imigracji stał się problemem

⁵ Rada Europejska, *Oświadczenie UE-Turcja (18 marca 2016)*, komunikat prasowy, [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>, 10 IX 2023; J. Szymańska, K. Wasilewski, *Wyzwania dla unijno-tureckiego porozumienia w sprawie migracji*, „Biuletyn PISM” 2018, nr 93 (1666), s. 1-2, [online] https://pism.pl/publikacje/Wyzwania_dla_unijno-tureckiego_porozumienia_w_sprawie_migracji, 10 IX 2023.

⁶ *Risk Analysis for 2016*, Frontex, s. 7, [online] https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf, 12 IX 2023.

⁷ *Tamże*, s. 30.

politycznym, wykorzystywanym przez różne podmioty na poziomie krajowym oraz europejskim. Zjawisko to można określić jako polityzację imigracji, czego skrajnym przejawem stała się instrumentalizacja imigracji. Warto zaznaczyć, że w tym kontekście używane są ogólne określenia: „imigracja” i „imigrant” bez odniesienia do formalnego statusu osób, które przybywają do Europy. Do wykorzystywania tematu imigracji w rywalizacji politycznej na poziomie krajowym dochodziło także wcześniej. Wiele partii, przede wszystkim o nacjonalistycznym profilu, budowało swoją narrację antyimigrancką od lat 90. XX w., jednak dopiero kryzys będący skutkiem arabskiej wiosny i konfliktu w Syrii spowodował eskalację tego zjawiska, a także konieczność ustosunkowania się do tego problemu również przez partie mainstreamowe. Instrumentalizacja odbywała się przede wszystkim za pomocą sekurytyzacji imigracji. Partie i liderzy polityczni wskazywali na zagrożenia dla bezpieczeństwa państwa i obywateli związane z nadmierną imigracją, wzbudzając tym niechęć społeczną i strach przed migrantami. Spowodowało to w krótkim czasie spadek poparcia dla otwartej polityki imigracyjnej i wzrost poparcia dla rozwiązań mających na celu zaostrzenie ram tejże polityki. Zjawisko to miało różną skalę w poszczególnych państwach członkowskich UE. W największym stopniu sekurytyzacja imigracji została wykorzystana w nowych państwach członkowskich, co może być związane z ich niższym poziomem europeizacji. W Polsce temat imigracji zdominował kampanię wyborczą w 2015 r., a także był ponownie wykorzystany w kampaniach w 2019 i 2023 r. Także na Węgrzech rządzący Fidesz wykorzystał ten temat w kolejnych wyborach, które wygrał w 2018 i 2022 r. W starych państwach członkowskich temat imigracji również był podejmowany przez partie prawicowe, m.in. w Niemczech, gdzie Alternatywa dla Niemiec (*Alternative für Deutschland* – AfD) zbudowała wokół krytyki polityki ówczesnej kanclerz Angeli Merkel swój program wyborczy w 2017, a potem też w 2021 r. Innym przypadkiem była Austria, gdzie tamtejsza skrajna prawica reprezentowana przez Wolnościową Partię Austrii (*Freiheitliche Partei Österreichs* – FPÖ) od lat 90. XX w. wykorzystywała temat migracji do budowania własnej pozycji, a od kilku lat rywalizuje na tym polu z chadekami z Partii Ludowej (*Die Volkspartei* – ÖVP)⁸. Te przykłady pokazują zjawisko, które można określić jako proces de-europeizacji, przynajmniej w wybranych obszarach współpracy europejskiej.

REAKCJA UE NA INSTRUMENTALIZACJĘ MIGRACJI

Latem 2021 r. na granicy zewnętrznej UE z Białorusią pojawiło się na niespotykaną wcześniej skalę nowe zjawisko, które zostało skategoryzowane jako instrumentalizacja migracji. Wiązało się ono z napięciami politycznymi, które wystąpiły w relacjach politycznych między UE i jej państwami członkowskimi (w różnym natężeniu)

⁸ O. Angeli, *European Migration Policy and the Rise of Populism*, „European Insights” 2018, [online] <https://www.vuesdeurope.eu/en/news/migration-and-the-rise-of-populism-how-closely-related-are-they>, 24 X 2023; A. Kaya, *Influence of Populism on the European Migration Agenda*, „IEMed Mediterranean Yearbook” 2023, [online] <https://www.iemed.org/publication/influence-of-populism-on-the-european-migration-agenda/>, 24 X 2023.

a Białorusią. W 2020 r. w Białorusi odbyły się wybory prezydenckie, które w zgodnej opinii demokratycznej społeczności międzynarodowej zostały sfalszowane. W rezultacie brutalnego stłumienia protestów społecznych przez reżim prezydenta Aleksandra Łukaszenki doszło do nałożenia sankcji na czołowych dygnitarzy białoruskich. W październiku 2021 r. Białoruś wycofała się z realizacji podpisanych w styczniu poprzedniego roku umów o ułatwieniach wizowych i readmisji⁹. Zamiarem Białorusi było wywołanie sztucznego kryzysu migracyjnego na granicy z UE, aby w ten sposób wyrzucić presję i zmusić decydentów europejskich do wycofania się z sankcji oraz zaprzestania wspierania opozycji białoruskiej. Dnia 7 października 2021 r. ministrowie spraw wewnętrznych / ds. migracji 12 państw członkowskich (Austrii, Danii, Grecji, Polski, Czech, Węgier, Bułgarii, Litwy, Łotwy, Estonii, Cypru i Słowacji) wystosowali list do wiceprzewodniczącego KE Margaritisa Schinasa i komisarz ds. wewnętrznych Ylvy Johansson o przygotowanie rozwiązań, które umożliwiłyby skuteczniejszą ochronę granic UE przed atakami hybrydowymi, tak by uniknąć nadmiernego obciążenia systemów azylowych¹⁰. Z kolei Rada Europejska na spotkaniu 21-22 października 2021 r. odniosła się do tej sytuacji, zapewniając o swojej determinacji do skutecznej ochrony granic zewnętrznych UE, potępiając działania strony białoruskiej i nazywając je atakiem hybrydowym¹¹. W konkluzjach pojawiło się również stwierdzenie, że *Rada Europejska nie zaakceptuje żadnych podejmowanych przez państwa trzecie prób instrumentalnego wykorzystywania migrantów do celów politycznych*¹². W następstwie tego oświadczenia KE podjęła działania. W dniu 1 grudnia przedstawiony został projekt *Decyzji Rady w sprawie tymczasowych środków nadzwyczajnych na rzecz Łotwy, Litwy i Polski*¹³, który miał dotyczyć obywateli państw trzecich przebywających nielegalnie na obszarze przygranicznym z Białorusią, w tym na przejściach granicznych z tym państwem. Zaproponowano ustanowienie specjalnej procedury granicznej, która pozwalała wydłużyć czas rozpatrzenia wniosku o udzielenie azylu do czterech tygodni, a także umożliwiała stosowanie procedury azylowej na granicy do rozpatrzenia wszystkich wniosków. Inne elementy zakładały ograniczenie świadczeń socjalnych dla przyjmowanych osób do zapewnienia podstawowych potrzeb egzystencjalnych. Dodatkowo przewidziano możliwość stosowania szybkich i uproszczonych procedur krajowych w zakresie realizacji powrotów osób, których wnioski o azyl odrzucono. Dokument z 1 grudnia miał

⁹ Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Stosunki UE–Białoruś*, [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership/belarus/>, 23 X 2023.

¹⁰ *Letter to Margaritis Schinas, European Commission Vice-President, and Ylva Johansson, Commissioner for Home Affairs of 7th October 2021, Re: Adaptation of the EU Legal Framework to New Realities*, s. 3, [online] <https://www.statewatch.org/media/2859/eu-12-ms-joint-letter-hybrid-attacks-pushbacks-eu-law-7-10-21.pdf>, 23 X 2023.

¹¹ Rada Europejska, *Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 21-22 października 2021 r.*, Bruksela, 22 X 2021 r., EUCO 17/21, s. 6-7, [online] <https://www.consilium.europa.eu/media/52644/20211022-euco-conclusions-pl.pdf>, 12 IX 2023.

¹² *Tamże*, s. 6.

¹³ *Wniosek. Decyzja Rady w sprawie tymczasowych środków nadzwyczajnych na rzecz Łotwy, Litwy i Polski*, Bruksela, 1 XII 2021 r., COM(2021) 752 final.

ograniczony geograficznie charakter, dlatego też bardziej szczegółowe przepisy i rozwiązania o charakterze ogólnym skierowane do wszystkich podmiotów w UE zostały przedstawione dwa tygodnie później – 14 grudnia 2021 r. w postaci projektu rozporządzenia w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu¹⁴. W tym dokumencie zdefiniowano pojęcie instrumentalizacji, określając ją jako sytuację, w której państwo trzecie wywołuje nieuregulowane przepływy migracyjne do Unii, aktywnie zachęcając do przemieszczania się obywateli państw trzecich na granice zewnętrzne, na swoje terytorium lub ze swojego terytorium, a następnie na te granice zewnętrzne, lub ułatwiając to przemieszczanie się, w przypadku gdy takie działania wskazują na to, że państwo trzecie zamierza zdestabilizować Unię lub państwo członkowskie, oraz gdy charakter takich działań może zagrozić podstawowym funkcjom państwa, w tym jego integralności terytorialnej, utrzymaniu porządku publicznego lub ochronie bezpieczeństwa narodowego¹⁵. Co ważne, państwo lub państwa dotknięte procederem instrumentalizacji migracji mogłoby stosować nadzwyczajne procedury zarządzania migracją i azylem na podstawie decyzji wykonawczej Rady, a zatem nie miałyby zastosowania w takiej sytuacji automatyzm, lecz każdorazowo zjawisko takie byłoby analizowane i oceniane pod kątem zasadności zastosowania. Uwzględniono również kwestie bezpieczeństwa państw przez umożliwienie ograniczenia liczby działających przejść granicznych oraz miejsc składania wniosków o udzielenie azylu. W celu skuteczniejszego zarządzania sytuacją kryzysową wywołaną instrumentalizacją migracji przewidziano ograniczone prawo do środka odwoławczego od odmownej decyzji o przyznaniu azylu, określając, że nie będzie miało ono automatycznego skutku zawieszającego. Regulacja ta ma mieć dodatkowy wymiar prewencyjny, zniechęcający do prób przedostania się do Unii za pośrednictwem państw trzecich. Inne elementy o takim wydźwięku to ograniczenie świadczeń socjalnych dla osób ubiegających się o azyl. Państwa są zobligowane do zaspokojenia podstawowych potrzeb, takich jak schronienie, żywność, woda, odzież czy opieka medyczna. Państwa powinny także zapewnić dostęp do pomocy humanitarnej świadczonej przez organizacje pozarządowe¹⁶.

KRYTYKA REAKCJI UE NA INSTRUMENTALIZACJĘ MIGRACJI

Organizacje pozarządowe (ang. *non-governmental organisations* – NGOs) wypełniają szereg ról zarówno na poziomie krajowym, jak i międzynarodowym, ponieważ ich działalność bardzo często wykracza poza ramy geograficzne poszczególnych państw¹⁷.

¹⁴ *Wniosek. Rozporządzenie w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu*, Strasburg, 14 XII 2021 r., COM(2021) 890 final.

¹⁵ *Tamże*, s. 18.

¹⁶ *Tamże*, s. 5-7.

¹⁷ Coraz częściej można spotkać dodatkowe rozróżnienie na organizacje pozarządowe i organizacje non-profit, gdzie te drugie nie są w żaden sposób nakierowane na zysk. Na poziomie międzynarodowym przyjęto definicję organizacji pozarządowych mówiącą, że są to *organizacje prywatne, które prowadzą działalność na rzecz łagodzenia cierpienia, promowania interesów ubogich, ochrony środowiska,*

Podmioty te podejmują w swoich przedsięwzięciach zróżnicowane tematy, w tym kwestie związane z migracjami. Uznaje się, że działalność NGO-sów jest przejawem aktywności społeczeństwa obywatelskiego. Pomagają one zapewnić komunikację między społeczeństwem a rządzącymi przez artikulację stanowisk czy oczekiwań obywateli wobec ważnych społecznie kwestii. Mogą także występować w roli rzeczników grup marginalizowanych lub pozbawionych formalnego wpływu na proces decyzyjny, jak np. migranci¹⁸. Inną, równie ważną funkcją NGO-sów jest kontrolowanie decydentów i ocena podejmowanych przez nich decyzji. Organizacje pozarządowe aktywnie obserwowały, komentowały i interweniowały od początku kryzysu migracyjnego, reagując na sytuacje, które występowały na granicach zewnętrznych, w tym stosowanie przez państwa członkowskie UE pushbacków. Dotychczas w prawie międzynarodowym publicznym nie wypracowano legalnej definicji pushbacków, mając jednak świadomość powszechności tych praktyk, Specjalny Sprawozdawca Rady Praw Człowieka Narodów Zjednoczonych Felipe González Morales zaproponował roboczą definicję, mówiącą, że są to *różne środki podejmowane przez państwa, czasami z udziałem krajów trzecich lub podmiotów niepaństwowych, co skutkuje doraźnym zmuszaniem migrantów, w tym osób ubiegających się o azyl, do opuszczenia kraju, bez indywidualnej oceny ich potrzeb w zakresie ochrony praw człowieka, i powrotu na terytorium lub morze, niezależnie od tego, czy są to wody terytorialne czy międzynarodowe, skąd dana osoba próbowała przekroczyć lub przekroczyła granicę międzynarodową*¹⁹.

Duńska Rada ds. Uchodźców wskazuje, że praktyki te, niezgodne z prawem UE i prawem międzynarodowym, są stosowane przez coraz większą grupę państw²⁰. Z raportów Inicjatywy Ochrony Praw na Granicach (*Protecting Rights at Borders* – PRAB), grupy zrzeszającej sześć NGO-sów podejmujących tematykę migracji, wynika, że zjawisko to w ostatnim czasie się nasila: w 2021 r. odnotowano 12 tys. pushbacków, a w okresie od maja do sierpnia 2023 r. już niemal 10 tys.²¹ Kwestia dokonywania pushbacków

świadczania podstawowych usług społecznych lub podejmowania działań na rzecz rozwoju społeczności – definicja Grupy Banku Światowego za: C. Devaney, *Czym jest organizacja pozarządowa. Definicja, zadania, rodzaje, rola w społeczeństwie obywatelskim*, Civil Liberties Union for Europe, 20 IX 2022, [online:] <https://www.liberties.eu/pl/stories/czym-jest-ngo/44392>, 12 IX 2023.

¹⁸ *Tamże*.

¹⁹ González Morales F., *Report on Means to Address the Human Rights Impact of Pushbacks of Migrants on Land and at Sea*, 2021, UN Doc A/HRC/47/30, [online] <https://digitallibrary.un.org/record/3928693>, 12 X 2023.

²⁰ Rada dysponuje udokumentowanymi przypadkami stosowania pushbacków przez Włochy, Grecję, Cypr, Polskę, Litwę, Łotwę, Chorwację czy Węgry. Zob. *Pushbacks: Illegally Forcing Refugees Back Across the Border*, Danish Refugee Council, [online] <https://help.drc.ngo/en/how-we-work/life-as-a-refugee/pushbacks-illegal-to-force-refugees-back-across-the-border/>, 15 IX 2023.

²¹ *Surprisingly Surprised. Report 2023*, Protecting Rights at Borders, s. 1, [online] https://pro.drc.ngo/media/zprpb3cq/prab-report-may-to-august-2023-_final.pdf, 16 X 2023. Statystyki dotyczące tego zjawiska są bardzo zróżnicowane. W raporcie belgijskiej organizacji pozarządowej „11.11.11” wskazano na ponad 200 tys. takich praktyk w przeciągu 2022 r. Zob. *Over 200,000 Illegal Pushbacks at EU's External Borders in 2022*, 22 III 2023, [online] <https://pers.11.be/translation-over-200000-illegal-pushbacks-at-eus-external-borders-in-2022>, 17 X 2023.

jest jednym z najpoważniejszych zarzutów, które są formułowane pod adresem państw członkowskich i instytucji unijnych, zwłaszcza KE. NGO-sy, podobnie jak państwa członkowskie czy instytucje UE, dostrzegają potrzebę reformy WESA w obliczu nowych wyzwań i ich skali. Jednak nie wszystkie rozwiązania zaproponowane w pakiecie legislacyjnym z 2016 r. czy późniejszym pakiecie o migracji i azylu z 2020 r. są jednakowo oceniane przez różne podmioty. Logika funkcjonowania NGO-sów oraz ich role i funkcje społeczne sprawiają, że poddają one krytycznej ocenie propozycje przedstawiane przez decydentów politycznych, mając na uwadze przede wszystkim aspekt humanitarny. Jednym z dokumentów, które zostały poddane ostrej krytyce, jest rozporządzenie w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu z 2021 r. Część NGO-sów wskazuje, że zaproponowane rozwiązania mogą legalizować praktykę pushbacków. Stanowisko ponad 70 organizacji zostało zaprezentowane w oświadczeniu Europejskiej Rady ds. Uchodźców i Wypędzonych (*European Council on Refugees and Exiles* – ECRE) opublikowanym we wrześniu 2022 r.²² W dokumencie zwrócono uwagę na niebezpieczeństwo nadużywania przez państwa nowych przepisów w zakresie przyjmowania i rozpatrywania wniosków o azyl i że nowe przepisy *de facto* doprowadzą do legalizacji pushbacków. Wskazano także na nieproporcjonalność, zbędność, niesprawiedliwość oraz przeciwność proponowanych regulacji. Uznano, że po pierwsze, aktualne ramy WESA pozwalają państwom skutecznie reagować na nietypowe sytuacje, a nowe przepisy będą nadużywane w celach politycznych na użytek polityki wewnętrznej poszczególnych państw. To z kolei może nasilić zjawisko „turystyki azylowej”, czyli składanie przez migrantów wniosków o azyl w państwach o bardziej liberalnym podejściu do rozpatrywania wniosków i w ten sposób pogłębiać dysproporcje w obciążeniu systemów azylowych poszczególnych państw i wywoływać spory między państwami UE. Zdaniem NGO-sów może dochodzić do sytuacji powtórnej wiktyimizacji migrantów, którzy zostali oszukani przez państwo trzecie i sprowadzeni na granicę z UE, a następnie będą odsyłani do tego kraju, który nie będzie chciał za nich wziąć odpowiedzialności, więc znajdują się w swoistej pułapce „pomiędzy” krajami, z których żaden nie będzie poczuwać się do odpowiedzialności za nich. Podniesiono również ważny argument mówiący o tym, że rozporządzenie nie likwiduje przyczyny, a ma charakter reaktywny i przenosi odpowiedzialność na jednostki, a nie państwa, które za organizację procedury odpowiadają²³. W jednej z analiz ECRE ocenila projekt rozporządzenia jako *najgorszy z serii złych wniosków legislacyjnych dotyczących azylu przedstawionych przez Komisję Europejską*²⁴.

²² *Joint Statement: NGOs Call on Member States: Agreeing on the Instrumentalisation Regulation Will Be the Final Blow to a Common European Asylum System (CEAS) in Europe*, ECRE, 8 IX 2022, [online] <https://ecre.org/joint-statement-ngos-call-on-member-states-agreeing-on-the-instrumentalisation-regulation-will-be-the-final-blow-to-a-common-european-asylum-system-ceas-in-europe/>, 12 IX 2023.

²³ *Tamże*.

²⁴ *Editorial: Instrumentalisation is Not the Only Bad Proposal – But It Is the Worst*, ECRE, 2 XII 2022, [online] <https://ecre.org/editorial-instrumentalisation-is-not-the-only-bad-proposal-but-it-is-the-worst/>, 23 X 2023.

PODSUMOWANIE

Ogólnoeuropejska debata wywołana działaniami reżimu białoruskiego i reakcje państw członkowskich oraz instytucji unijnych wskazują na istotną zmianę paradygmatu w zakresie funkcjonowania WESA. Dotychczasowe rozwiązania w obszarze polityki azylowej opierały się na kruchej równowadze pomiędzy wymiarem humanitarnym a gwarancjami bezpieczeństwa państw i obywateli UE. W ten sposób UE umacniała swój wizerunek mocarstwa normatywnego i budowała swoją *soft power* polegającą na proliferacji rozwiązań prawno-instytucjonalnych dotyczących azylu na państwa partnerskie, prowadząc tym samym do ich europeizacji²⁵. Kryzys migracyjny z 2015 r. stał się jednym z powodów wzrostu nastrojów populistycznych, co przełożyło się na radykalizację debaty publicznej i partii politycznych w wybranych państwach członkowskich UE. Instrumentalizacja migracji, jak zostało przedstawione w zarysie, ma wiele wymiarów i odbywa się na wielu poziomach. Co ciekawe, sam termin „instrumentalizacja migracji” nie jest nowy, a jego geneza nie wiąże się z działaniami reżimu białoruskiego, lecz został sformułowany już w 2008 r. przez amerykańską politolożkę Kelly Greenhill, która dodatkowo pisała o „inżynierii migracyjnej” i wykorzystywaniu przepływów migracyjnych do celów politycznych i wojskowych²⁶. W ostatnich latach doszło do swoistej militaryzacji języka debaty o migracji, gdzie termin „instrumentalizacja” był jednym z wielu używanych do opisu nowych wyzwań, a inne określenia to „atak hybrydowy”, „weaponizacja migracji” czy „migroagresja”²⁷. Wszystkie te określenia służą podkreśleniu zagrożenia, jakie wynika z migracji, i dają uzasadnienie dla stosowania nadzwyczajnych środków. Jest to mechanizm opisany w teorii sekurytyzacji, który służy przede wszystkim celom politycznym, nie rozwiązując wyzwania, do jakiego się odnosi. Sekurytyzacja jako instrument prowadzenia polityki jest chętnie wykorzystywana przez partie prawicowe o obliczu nacjonalistyczno-populistycznym. Można wręcz mówić o bardzo ścisłej korelacji między sekurytyzacją a suwerenizmem, gdzie oba fenomeny nie tylko się uzupełniają, ale stanowią swoją wzajemną siłę napędową. I właśnie ta korelacja w dużej mierze tłumaczy koncentrację

²⁵ W tym przypadku można mówić o europeizacji *ad extra*, polegającej na wywieraniu wpływu przez UE na aktorów spoza organizacji. Zob. J. Ruskowski, *Europeizacja. Analiza oddziaływania Unii Europejskiej*, Warszawa 2019, s. 16.

²⁶ M. Gkliati, *Let's Call It...*, s. 575.

²⁷ O ataku hybrydowym mówiła m.in. przewodnicząca KE Ursula von der Leyen, *2021 State of the Union Address by President von der Leyen*, Strasbourg, 15 IX 2021, [online] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701, 23 X 2023; O weaponizacji migracji w kontekście omawianego kryzysu pisze m.in. F. Felici, *Weaponising Migration To Europe: Humanitarian Crisis or Hybrid Warfare?*, *The New Global Order*, 11 XI 2022, [online] <https://thenewglobalorder.com/world-news/ready-weaponizing-migration-towards-europe-humanitarian-crisis-or-hybrid-warfare/>, 23 X 2023; z kolei najbardziej kontrowersyjny termin pojawia się przede wszystkim w publicystyce, np.: *Jak walczyć z migroagresją? WEI w sprawie kryzysu na granicy z Białorusią*, *Defense 24*, 9 XI 2021, [online] <https://defence24.pl/geopolityka/jak-walczy-z-migroagresja-wei-w-sprawie-kryzysu-na-granicy-z-bialorusia>, 23 X 2023.

propozycji UE na kwestiach proceduralnych z minimalizowaniem lub pominięciem praw migrantów. Komisja Europejska, odpowiadając na zapotrzebowanie polityczne części państw, przedstawiła projekt, który wpisal się w założenia teorii sekurytyzacji i sprowokował ostrą krytykę. Główny zarzut dotyczył braku wystarczających gwarancji dla praw osób ubiegających się o ochronę międzynarodową czy nawet możliwości czasowego zawieszenia realizacji przez państwa członkowskie UE zobowiązań wynikających z konwencji genewskiej. Na podstawie przeprowadzonej analizy można potwierdzić wszystkie trzy hipotezy postawione we wstępie. Unia, pod naciskiem państw członkowskich, dąży przede wszystkim do ustanowienia systemu azylowego, który będzie gwarantem bezpieczeństwa granic zewnętrznych, a co za tym idzie – państw i obywateli. To z kolei prowadzi do większej proceduralizacji, rozumianej jako ustanawianie bardziej restrykcyjnych norm i zasad ubiegania się o azyl w UE oraz ustanawianie uproszczonych procedur wydalania osób, którym azylu nie przyznano. Zgodnie z art. 80 *Traktatu o funkcjonowaniu UE* (TFUE) polityki azylowa i imigracyjna podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi²⁸. W dyskusji o reformie polityki azylowej temat solidarności powraca i, podobnie jak całe zagadnienie migracji, jest instrumentalizowany. Anna Potyrała pisze wręcz o solidarności partykularnej, rozumianej inkluzywnie, polegającej na zamykaniu granic i dopuszczaniu łamania praw osób ubiegających się o azyl²⁹. Działania te spotykają się z krytyką zarówno NGO-sów działających w UE, jak i wyspecjalizowanych podmiotów międzynarodowych, np. Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców³⁰, jako niezgodne ze standardami wyznaczonymi przez konwencję genewską z 1951 r., przy czym często nie bierze się pod uwagę, że dokument ten nie odzwierciedla współczesnych realiów przepływów migracyjnych i kontekstu polityki międzynarodowej w trzeciej dekadzie XXI w.

BIBLIOGRAFIA

- 2021 *State of the Union Address by President von der Leyen*, Strasbourg, 15 IX 2021, [online] https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/ov/SPEECH_21_4701.
- Angeli O., *European Migration Policy and the Rise of Populism*, „European Insights” 2018, [online] <https://www.vuesdeurope.eu/en/news/migration-and-the-rise-of-populism-how-closely-related-are-they>.
- Devaney C., *Czym jest organizacja pozarządowa. Definicja, zadania, rodzaje, rola w społeczeństwie obywatelskim*, Civil Liberties Union for Europe, 20 IX 2022, [online] <https://www.liberties.eu/pl/stories/czym-jest-ngo/44392>.

²⁸ *Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2012, C 326, s. 78.

²⁹ A. Potyrała, *Kryzys migracyjny 2015+. Między solidarnością a partykularyzmem*, Poznań 2019, s. 84.

³⁰ *UNHCR Presents Roadmap for an EU That Better Protects Refugees*, UNHCR. The UN Refugee Agency, 11 I 2023, [online] <https://www.unhcr.org/news/unhcr-presents-roadmap-eu-better-protects-refugees>, 23 X 2023.

- Dyduch J., *Sekurytyzacja a europeizacja. Między teorią a praktyką*, [w:] *Europa. Idee, koncepcje, rzeczywistość*, red. J. Juchnowski, P. Turczyński, R. Wiszniewski, Kraków 2016.
- Editorial: *Instrumentalisation is Not the Only Bad Proposal – But It Is the Worst*, ECRE, 2 XII 2022, [online] <https://ecre.org/editorial-instrumentalisation-is-not-the-only-bad-proposal-but-it-is-the-worst/>.
- Felici F., *Weaponising Migration To Europe: Humanitarian Crisis or Hybrid Warfare?*, *The New Global Order*, 11 XI 2022, [online] <https://thenewglobalorder.com/world-news/ready-weaponizing-migration-towards-europe-humanitarian-crisis-or-hybrid-warfare/>.
- Fijalkowski Ł., „Akt mowy” i „język bezpieczeństwa” a konstruowanie globalnych zagrożeń (dyskursywne podejście do bezpieczeństwa), „Kultura – Historia – Globalizacja” 2013, nr 14, [online] https://k-h-g.pl/wp-content/uploads/2023/07/14_2013_akt_fijalkowski.pdf.
- Gkliati M., *Let’s Call It What It Is: Hybrid Threats and Instrumentalisation as the Evolution of Securitisation in Migration Management*, [w:] *Instrumentalisation of Migrants, Sanctions Tackling Hybrid Attacks and Schengen Reform in the Shadows of the Pact*, red. D. Vitiello, S. Montaldo, „European Papers” 2023, vol. 8, nr 2, <https://doi.org/10.15166/2499-8249/675>.
- González Morales F., *Report on Means to Address the Human Rights Impact of Pushbacks of Migrants on Land and at Sea*, 2021, UN Doc A/HRC/47/30, [online] <https://digitallibrary.un.org/record/3928693>.
- Kaya A., *Influence of Populism on the European Migration Agenda*, „IEMed Mediterranean Yearbook” 2023, [online] <https://www.iemed.org/publication/influence-of-populism-on-the-european-migration-agenda/>.
- Jak walczyć z migroagresją? WEI w sprawie kryzysu na granicy z Białorusią*, *Defense* 24, 9 XI 2021, [online] <https://defence24.pl/geopolityka/jak-walczy-z-migroagresja-wei-w-sprawie-kryzysu-na-granicy-z-bialorusia>.
- Joint Statement: NGOs call on Member States: Agreeing on the Instrumentalisation Regulation Will Be the Final Blow to a Common European Asylum System (CEAS) in Europe*, ECRE, 8 IX 2022, [online] <https://ecre.org/joint-statement-ngos-call-on-member-states-agreeing-on-the-instrumentalisation-regulation-will-be-the-final-blow-to-a-common-european-asylum-system-ceas-in-europe/>.
- Letter to Margaritis Schinas, European Commission Vice-President, and Ylva Johansson, Commissioner for Home Affairs of 7th October 2021, Re: Adaptation of the EU Legal Framework to New Realities*, [online] <https://www.statewatch.org/media/2859/eu-12-ms-joint-letter-hybrid-attacks-pushbacks-eu-law-7-10-21.pdf>.
- Over 200,000 Illegal Pushbacks at EU’s External Borders in 2022*, 22 III 2023, [online] <https://pers.11.be/translation-over-200000-illegal-pushbacks-at-eus-external-borders-in-2022>.
- Potyrała A., *Kryzys migracyjny 2015+. Między solidarnością a partykularyzmem*, Poznań 2019.
- Pushbacks: Illegally Forcing Refugees Back Across the Border*, Danish Refugee Council, [online] <https://help.drc.ngo/en/how-we-work/life-as-a-refugee/pushbacks-illegal-to-force-refugees-back-across-the-border/>.
- Rada Europejska, *Konkluzje z posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 21-22 października 2021 r.*, Bruksela, 22 X 2021 r., EUCO 17/21, [online] <https://www.consilium.europa.eu/media/52644/20211022-euco-conclusions-pl.pdf>.

- Rada Europejska, *Oświadczenie UE–Turcja (18 marca 2016)*, komunikat prasowy, [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18/eu-turkey-statement/>.
- Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, *Stosunki UE-Białoruś*, [online] <https://www.consilium.europa.eu/pl/policies/eastern-partnership/belarus/>.
- Risk Analysis for 2016*, Frontex, [online] https://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf.
- Ruszkowski J., *Europeizacja. Analiza oddziaływania Unii Europejskiej*, Warszawa 2019.
- Surprisingly Surprised. Report 2023*, Protecting Rights at Borders, [online] https://pro.drc.ngo/media/zprpb3cq/prab-report-may-to-august-2023-_final.pdf.
- Szymańska J., Wasilewski K., *Wyzwania dla unijno-tureckiego porozumienia w sprawie migracji*, „Biuletyn PISM” 2018, nr 93 (1666), [online] https://pism.pl/publikacje/Wyzwania_dla_unijno_tureckiego_porozumienia_w_sprawie_migracji.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, wersja skonsolidowana, Dz. Urz. UE 2012, C 326.
- UNHCR Presents Roadmap for an EU That Better Protects Refugees*, UNHCR. The UN Refugee Agency, 11 I 2023, [online] <https://www.unhcr.org/news/unhcr-presents-roadmap-eu-better-protects-refugees>.
- Wæver O., *Securitization and Desecuritization*, [w:] *On Security*, red. R.D. Lipschutz, New York, NY 1995.
- Wniosek. Decyzja Rady w sprawie tymczasowych środków nadzwyczajnych na rzecz Łotwy, Litwy i Polski*, Bruksela, 1 grudnia 2021 r., COM(2021) 752 final.
- Wniosek. Rozporządzenie w sprawie sytuacji instrumentalizacji w obszarze migracji i azylu*, Strasburg, 14 grudnia 2021, COM(2021) 890 final.
- Ziętek A.W., *Sekurytyzacja migracji w bezpieczeństwie kulturowym Europy*, „Teki Komisji Politycznej Stosunków Międzynarodowych” 2017, vol. 12, nr 3, <https://doi.org/10.17951/teka.2017.12.3.23>.

Agnieszka NITSZKE – doktor, adiunkt w Instytucie Nauk Politycznych i Stosunków Międzynarodowych UJ. Zainteresowania naukowe: integracja europejska, w tym polityki europejskie i instytucje UE, a także partie polityczne i ich wpływ na proces decyzyjny. Autorka monografii *Zasada federalizmu w państwach niemieckojęzycznych* (2013) oraz *System agencji UE* (2017), a także serii artykułów poświęconych integracji europejskiej i partiom politycznym.