

MONIKA TROJANOWSKA-STRZĘBOSZEWSKA

Institut Nauk o Polityce i Administracji, UKSW w Warszawie

ORCID: 0000-0002-3971-8162

## Polityka Unii Europejskiej wobec nieregularnej imigracji<sup>1</sup>

### Wprowadzenie

Nieregularna imigracja<sup>2</sup> należy do niejawniej sfery życia społecznego. Obejmuje szeroką i bardzo zróżnicowaną gamę sytuacji migracyjnych, które łączy to, że wszystkie odbywają się z naruszeniem przepisów imigracyjnych, dotyczących wjazdu, tranzytu, pobytu i/lub pracy cudzoziemców w państwie przyjmującym. Proceder ten ma wiele przyczyn i przejawów, nie zawsze jest działaniem intencjonalnym, nierzadko jest wynikiem sytuacji, na którą imigranci nie mają żadnego wpływu, ale zawsze wiąże się z wykluczeniem, a często i z dyskryminacją.

Zjawisko to jest stosunkowo młode, jego pierwsze przejawy sięgają lat 20. XX w., odkąd w państwach przyjmujących imigrantów zaczęto intensywniej rozwijać instrumenty polityki imigracyjnej, ograniczające swobodny wjazd, pobyt i podejmowanie pracy przez cudzoziemców. Państwa regulując dostęp do swojego terytorium, formułując zasady i warunki przyjmowania imigrantów oraz rozbudowując narzędzia egzekwowania tych przepisów, uznały tym samym pewne formy migrowania za legalne, a inne za niezgodne z prawem, wymagające penalizacji. Niemniej w Europie aż do lat 90. XX w. nie było to zjawisko szczególnie problematyczne ani z punktu widzenia polityk państw przyjmujących, ani też z uwagi na reakcje społeczne i polityczne, które wywoływało (Düvell, 2006, s. 22–24). Dopiero wraz z upowszechnieniem regulacji wizowych w relacjach z państwami trzecimi, minimalizujących swobodny przepływ osób, a następnie także bardziej restrykcyjnym podejściem przez państwa europejskie do przyznawania azylu, dającego prawo pobytu i pracy imigrantom<sup>3</sup>, upowszechniło się myślenie o „nielegalnej imigracji” jako zjawisku jednoznacznie pejoratywnym, stanowiącym zagrożenie dla europejskich społeczeństw i gospodarek. Taki wydźwięk

<sup>1</sup> Publikacja finansowana w ramach programu Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego pod nazwą „DIALOG” w latach 2019–2021.

<sup>2</sup> W niniejszym artykule termin „nieregularna imigracja” jest używany w sensie szerokim odnoszącym się do przepływów ludzi i oznacza taką „formę migrowania, która nie jest regularna i zgodna prawem, bo narusza reguły migracji (niekoniecznie będąc nielegalną czy przestępczą)” (Triandafyllidou, 2016, s. 2–3). Stąd też autorka konsekwentnie unika określenia „nielegalna” jako stygmatyzującego, łączącego w bezpośredni sposób migrację z przestępczością, co prowadzić może do kryminalizacji tego zjawiska. Szerzej na ten temat: Trojanowska-Strzęboszewska, 2020.

<sup>3</sup> Wprowadzone wówczas zaostżenia w procedurach azylowych stanowiły odpowiedź państw europejskich na wzrost napływu osób poszukujących ochrony międzynarodowej, które gdy nie uzyskały tego statusu pozostawały na terytoriach państw europejskich niezgodnie z przepisami.

zyskało ono zarówno w debatach publicznych na temat imigracji i możliwości przyjmowania imigrantów, jak i w politykach imigracyjnych państw, które ukierunkowały swoje działania na rozwój instrumentów zwalczających nieregularną imigrację. W efekcie, sukcesywnie we wszystkich europejskich krajach wprowadzono przepisy definiujące nieregularną imigrację w kategoriach wykroczenia czy to w ramach procedur administracyjnych, czy karnych.

Chociaż od kilku już dekad rozwijane są instrumenty, które służyć miałyby ograniczeniu imigracji nieregularnej, nadal jest ona obecna w państwach europejskich. Wprawdzie brak jest miarodajnych danych na temat tego zjawiska, a ujawniana w wyniku działań kontrolnych liczba nieregularnych imigrantów stanowi jedynie jego część, potwierdza jednak, że problem ten jest stałym elementem rzeczywistości migracyjnej w Europie<sup>4</sup>. W dramatyczny sposób jedna z form nieregularnej imigracji ujawniła się w latach 2015–2016, gdy bezprecedensowo duża liczba osób próbowała pokonać Morze Śródziemne i przekroczyć granice zewnętrzne państw UE w sposób nieregularny<sup>5</sup>. Co więcej, ówczesna sytuacja uwypukliła specyficzną naturę nieregularnej imigracji jako zjawiska dynamicznego i niejednoznacznego, które w warunkach Unii problematyzowano w szczególny sposób. Chociaż zniesiono kontrole na granicach wewnętrznych państw członkowskich, to utrzymywane jest zróżnicowanie krajowych systemów imigracyjnych, w ramach których państwa stosują odmienne przepisy regulujące np. warunki pobytu cudzoziemców na swoich terytoriach. Sytuacja ta komplikuje efektywne stosowanie środków ograniczających nieregularną imigrację, a nawet utrudnia pozyskiwanie danych i informacji służących przeciwdziałaniu temu zjawisku.

Stąd też wychodząc z założenia, że nieregularna imigracja jest zjawiskiem niepożądanym oraz wymagającym szczególnych działań, UE uznała ją za jeden z podstawowych obszarów swojej polityki imigracyjnej. W niniejszym artykule podjęte zostanie zadanie analizy tego obszaru polityki. Identyfikacja i omówienie unijnych działań wobec nieregularnej imigracji obejmą okres od 1999 r. tj., przyznania UE

<sup>4</sup> Ostatnia próba oszacowania skali nieregularnej imigracji w UE podjęta została w ramach projektu *Clandestino*, w którym przeanalizowano sytuację w państwach członkowskich, uwzględniając różne dane ilościowe dotyczące przepływów migracyjnych, zasobu migracji, działań kontrolnych służb granicznych (w tym zwłaszcza osób zatrzymywanych za niezgodne z prawem przekroczenie granicy zewnętrznej UE), imigracyjnych i policyjnych, efektów przeprowadzanych akcji i procesów regularyzacyjnych, jak i dane jakościowe (wywiady i anonimowe ankiety przeprowadzane wśród imigrantów, wywiady z badaczami i ekspertami). W wyniku tych badań oszacowano, że w 2008 r. populacja nieregularnych imigrantów w UE-27 mieści się w przedziale 1,9–3,8 mln osób (*Clandestino Project*, 2009, s. 12). Istotne było jednak to, że analizy te ujawniły, iż niezgodny z prawem wjazd w celu podjęcia pracy nie jest zasadniczym przejawem nieregularnej imigracji w UE. A w znacznej mierze odnosi się ona do osób, które wjechały do UE spełniając wymagania wjazdu i pozostały w UE pomimo, że nie uzyskały zgody na dalszy pobyt.

<sup>5</sup> W 2015 r. odnotowano 1 822 177 przypadków nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych między punktami kontroli granicznej, zaś w roku 2016 – 511 371 (*Frontex*, 2017, s. 16). W 2019 r. wykryto około 142 tys. prób nielegalnego przekroczenia granic zewnętrznych UE, co było najniższą wartością od pięciu lat, zbliżoną do poziomu sprzed kryzysu migracyjnego (*Frontex*, 2020, s. 9). Natomiast nadal na wysokim poziomie pozostała liczba osób ujawnionych na terytorium państw członkowskich w związku z ich nielegalnym pobytom (niezwiązanym z nieuprawnionym wjazdem), która w 2019 r. wyniosła blisko 403 tys. (*Frontex*, 2020, s. 9).

kompetencji w dziedzinie polityki migracyjnej na mocy traktatu z Amsterdamu, do 2020 r., kiedy to kończy się obowiązywanie strategicznych wytycznych planowania ustawodawczego i operacyjnego w Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na lata 2014–2020 oraz pięć lat realizacji *Europejskiego programu w zakresie migracji*. Prowadzone analizy koncentrować się będą na ujawnieniu zasadniczych rozwiązań programowych oraz wynikających z nich instrumentów prawnych, tworzących ramy unijnej polityki wobec nieregularnej imigracji. Celem tych analiz będzie nie tyle szczegółowa charakterystyka wszystkich dokumentów programowych i prawnych, przyjmowanych przez instytucje UE z myślą o nieregularnej imigracji, ile ukazanie kluczowych wektorów tej polityki, jej zasadniczych instrumentów, a także ewentualnych zmian jej celów czy stosowanych narzędzi w latach 1999–2020. Ważnym punktem wyjścia dla prowadzonych analiz będzie przedstawienie sposobu definiowania nieregularnej imigracji w unijnej polityce migracyjnej. Następnie omówione zostaną umocowania prawne unijnej polityki wobec nieregularnej imigracji oraz jej rozwój do końca 2014 r. Za istotną cenzurę czasową w okresie objętym analizami przyjęto rok 2015, kiedy to zarówno ujawniono największą w historii UE liczbę osób próbujących przedostać się do państw członkowskich w sposób nieregularny, jak i przyjęto dokument *Europejski program w zakresie migracji*, ważny w procesie kształtowania unijnej polityki migracyjnej. Stąd też w ostatniej części artykułu omówione zostaną te elementy unijnego programu w zakresie migracji, które odnoszą się do imigracji nieregularnej. Wskazane zostaną najważniejsze osiągnięcia i deficyty unijnej polityki w tym obszarze w ostatnich pięciu latach.

### **Definiowanie nieregularnej imigracji w polityce UE**

Aby wskazać sposób definiowania nieregularnej imigracji w unijnej polityce należy odnotować, że w terminologii stosowanej w dokumentach prawnych i politycznych UE dominuje używanie określenia „nielegalny” wobec wszystkich form migracji niezgodnych z przepisami migracyjnymi. Terminologia ta stosowana jest zarówno w prawie pierwotnym i wtórnym UE, jak i w większości dokumentów programowych przyjmowanych w obszarze polityki migracyjnej UE. Niemniej, w ostatniej dekadzie, zaobserwować można odchodzenie przez wybrane instytucje, takie jak Parlament Europejski czy Europejska Agencja Praw Podstawowych od używania tego określenia, na rzecz stosowania terminu „nieregularny”.

W UE nie ma prawnej definicji nieregularnej imigracji. Na gruncie prawnym definiowane są natomiast pojęcia, które ujawniają sposób rozumienia tego zjawiska w unijnej polityce migracyjnej. W pierwszej kolejności należy wskazać definicję ułatwiania nielegalnej imigracji, która została wprowadzona do unijnego porządku prawnego na mocy dyrektywy 2002/90/WE. W dyrektywie przyjęto, że państwa mogą objąć sankcjami karnymi osobę, która „umyślnie pomaga osobie niebędącej obywatelem Państwa Członkowskiego we wjeździe, lub tranzycie przez terytorium Państwa Członkowskiego z naruszeniem przepisów dotyczących wjazdu lub tranzytu cudzoziemców” bądź też „która dla korzyści finansowych umyślnie pomaga osobie niebędącej obywatelem Państwa Członkowskiego w zamieszkanu na terytorium Państwa

Członkowskiego z naruszeniem przepisów dotyczących pobytu cudzoziemców” (Dyrektywa 2002/90/WE).

Drugim ważnym ustaleniem było zdefiniowanie w prawie UE pojęcia „nielegalnego pobytu”. Definicję tę przyjęto na mocy tzw. dyrektywy powrotowej w 2008 r., która ustanowiła wspólne normy i procedury w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających na terytoriach państw członkowskich obywateli państw trzecich. Dyrektywa ta za nielegalny pobyt uznała „obecność na terytorium państwa członkowskiego obywatela państwa trzeciego, który nie spełnia lub przestał spełniać warunki wjazdu do państwa członkowskiego, określone w art. 5 kodeksu granicznego Schengen, albo innych warunków wjazdu, pobytu lub zamieszkania w tym państwie członkowskim” (Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE). Oznacza to, że dyrektywa 2008/115/WE określając przesłanki do uznania pobytu za nielegalny posłużyła się definicją negatywną, odwołującą się w sposób ogólny do przepisów dotyczących zarówno warunków legalnego wjazdu, wspólnych dla państw członkowskich UE, jak i warunków legalnego wjazdu, legalnego pobytu i legalnego zamieszkania, określonych w przepisach krajowych państw członkowskich. Usankcjonowano tym samym, istniejące zróżnicowanie krajowych systemów imigracyjnych, które posługując się pojęciami legalnego pobytu (*legal stay*) lub zgodnego z prawem zamieszkania (*lawful residence*), tworzą własne ich kategoryzacje i nadają im różne znaczenia, od bardzo wąskich definicji stosowanych w Portugalii i Hiszpanii do znacznie szerszego rozumienia tych pojęć we Francji, Niemczech czy Włoszech (Baldwin-Edwards, Kraler, 2009, s. 3–4).

Pewnego rodzaju wykładni znaczenia terminu „nielegalna imigracja” dokonała Komisja Europejska w 2006 r. w komunikacie na temat priorytetów politycznych UE w walce z tego rodzaju zjawiskiem. Zgodnie z interpretacją przyjętą przez Komisję określenie to w sensie ogólnym ma odniesienie do obywateli państw trzecich<sup>6</sup>, którzy wjechali i/lub przebywają na terytorium państwa członkowskiego UE w sposób niezgodny z prawem. Ponadto, Komisja wyjaśniając nielegalną imigrację, odniosła ją do trzech różnych kategorii osób. Po pierwsze, wskazano na obywateli państw trzecich, którzy w nieuprawniony sposób przekroczyli granicę zewnętrzną UE drogą lądową, morską lub powietrzną, na przykład z wykorzystaniem fałszywych lub podrobionych dokumentów albo za pośrednictwem sieci przestępczości zorganizowanej. Uznano, że w związku z tego rodzaju naruszeniem przepisów wjazdowych, pobyt takich osób na terytorium państw członkowskich UE nie może być uznany za zgodny z prawem. Po drugie, zjawisko nieregularnej imigracji odniesiono do obywateli państw trzecich, którzy wjechali do UE spełniwszy wymogi prawne np. za okazaniem ważnej wizy lub skorzystali z systemu bezwizowego, ale bezprawnie przedłużyli swój pobyt lub zmienili jego cel bez zgody właściwych władz. Po trzecie, Komisja wskazała, że zjawisko to dotyczy też osób, które ubiegały się o azyl w państwie członkowskim UE i pozostały w tym kraju pomimo, że podjęto w ich sprawie ostateczną decyzję odmowną (Komisja Wspólnot Europejskich, 2006).

---

<sup>6</sup> Za obywatela państwa trzeciego uznaje się każdą osobę, która nie jest obywatelem kraju członkowskiego UE lub nie korzysta ze wspólnotowego prawa do swobodnego przemieszczania się w strefie Schengen.

### Umocowanie prawne i rozwój unijnych działań wobec nieregularnej imigracji do 2015 r.

Zagadnienie nieregularnej imigracji jest przedmiotem unijnych działań w sferze polityki migracyjnej, która stanowi zaś element szerszej sfery unijnej aktywności zwanej Przestrzenią wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE. Podstawę prawną do działań UE w zakresie imigracji tworzą art. 79 i 80 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE). Na mocy tych postanowień UE rozwija wspólną politykę migracyjną w celu „zapewnienia, na każdym etapie, skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi, sprawiedliwego traktowania obywateli państw trzecich przebywających legalnie w Państwach Członkowskich, a także zapobiegania nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie” (art. 79 ust. 1 TFUE). Polityka ta należy do sfery kompetencji dzielonych UE z państwami członkowskimi, a Unia w jej zakresie działa w oparciu o zwykłą procedurę prawodawczą<sup>7</sup>. W pkt 2 art. 79 TFUE czytamy, że środki przyjmowane przez UE w tym obszarze obejmują także dziedzinę „nielegalnej imigracji i nielegalnego pobytu, w tym wydalania i odsyłania osób przebywających nielegalnie”. Wyodrębnienie nieregularnej imigracji w zapisach traktatowych jako jednej z czterech głównych dziedzin działania UE w sferze migracji, pokazuje, że nie tylko od początku włączano to zagadnienie w zakres unijnej polityki migracyjnej<sup>8</sup>, ale też że traktowano je zdecydowanie priorytetowo.

Uzyskując na mocy traktatu z Amsterdamu odpowiednie kompetencje UE kształtowała politykę migracyjną i przyjmowała akty prawne w jej zakresie z uwzględnieniem problematyki dotyczącej niezgodnego z przepisami wjazdu i pobytu cudzoziemców na terytorium państw członkowskich. Jednym z pierwszych ważnych ustaleń w tym zakresie było uznanie podczas Rady Europejskiej w Laeken w grudniu 2001 r. konieczności przygotowania planu działania w sprawie tego typu imigracji. Odpowiadając na tę potrzebę Komisja Europejska przygotowała komunikat na temat wspólnej polityki wobec nielegalnej imigracji (Commission of European Communities, 2001). Był to pierwszy dokument unijny dedykowany w całości tym zagadnieniu. Kwestie nieregularnej imigracji, zwane „nielegalną imigracją” (*illegal immigration*) ujęte zostały szeroko i odnośzone były zarówno do nielegalnych wjazdów na terytorium państw członkowskich, jak i nielegalnego pobytu. Komisja nakreśliła w tym dokumencie zakres unijnego działania wobec nielegalnej imigracji wskazując na wiele obszarów, w których powinny być podejmowane działania zwalczające i przeciwdziałające temu zjawisku. Wówczas też jednoznacznie połączono politykę wobec nielegalnej imigracji z potrzebą rozwijania unijnych działań w kierunku utworzenia: wspólnej polityki powrotów, europejskiej straży granicznej jako elementu zarządzania granicami zewnętrznymi, a także europejskiego systemu identyfikacji wizowej jako instrumentu polityki wizowej.

<sup>7</sup> Wyjątkiem od tej zasady jest przyjmowanie środków tymczasowych w przypadku nagłego napływu obywateli państw trzecich, o których samodzielnie decyduje Rada, po konsultacji z Parlamentem (art. 78 ust. 3 TFUE).

<sup>8</sup> Kwestie te były już poruszane podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Tempere (15–16.10.1999 r.), ich znaczenie dostrzeżono także w Planie Wiedeńskim z 1999 r., przyjętym przez Radę UE ds. Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, a także w komunikacie Komisji na temat wspólnotowej polityki migracyjnej z 2000 r. (Duszczyk, 2010/2011, s. 113).

Na podstawie komunikatu Komisji w dniu 28 lutego 2002 r. Rada przyjęła „Plan zwalczania nielegalnej imigracji oraz handlu ludźmi na obszarze UE”, uznając w nim, że „przeciwdziałanie i walka z nielegalną imigracją są istotnymi częściami wspólnej polityki azylowej i imigracyjnej UE” (European Union, pkt 2). W planie tym, analogicznie do komunikatu KE, wskazano główne obszary, w których państwa członkowskie powinny prowadzić działania służące „przeciwdziałaniu i zwalczaniu nielegalnej imigracji”. Zaliczono do nich: politykę wizową, wymianę informacji i analiz, działania podejmowane poza granicami zewnętrznymi UE (w ramach różnych instrumentów współpracy z krajami trzecimi), zarządzanie granicami zewnętrznymi, politykę readmisji i powrotów, działania w ramach Europolu, oraz penalizację takich działań jak przemyt ludzi, handel ludźmi, nielegalne zatrudnianie, czerpanie korzyści finansowych z nielegalnej imigracji i kwestie wynikające z odpowiedzialności przewoźników.

Wymiernymi efektami pierwszych działań UE w kierunku zwalczania nieregularnej imigracji było przyjęcie trzech środków prawnych. Pierwszym z nich była dyrektywa 2001/51/WE w sprawie odpowiedzialności przewoźników, która włączała te podmioty w zakres działań eliminujących nieuprawnioną imigrację. Nakładała ona bowiem na przewoźników obowiązek kontrolowania dokumentów podróży obywateli państw trzecich, które uprawniałyby ich do przekroczenia granicy i pobytu na terytorium państw członkowskich<sup>9</sup>. Kolejne dwa środki prawne dotyczyły sankcji karnych dla osób ułatwiających nielegalną imigrację albo poprzez umyślną pomoc w nieuprawnionym wjeździe lub tranzycie, bądź też poprzez umyślną i kierowaną korzyścią finansową pomoc w pobycie cudzoziemca na terytorium państwa członkowskiego z naruszeniem przepisów pobytowych (Dyrektywa 2002/90/WE; Decyzja Ramowa 2002/946/WSiSW).

Kolejnym istotnym dokumentem poświęconym nieregularnej imigracji był komunikat KE z 19 lipca 2006 r. w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich (Komisja Wspólnot Europejskich, 2006). W założeniu KE komunikat ten stanowić miał element całościowego podejścia UE do zarządzania migracjami, tworzącego wielostronną koncepcję działań identyfikującą środki, które powinny być stosowane na każdym etapie procesu migracyjnego. Niemniej KE uznała, że głównymi celami unijnej polityki wobec nieregularnej imigracji powinno być ograniczenie napływu nieregularnych imigrantów do UE, unikanie kryzysów humanitarnych związanych z nielegalnymi przeprowami przez Morze Śródziemne oraz radykalne ograniczenie aktywności grup przestępczych czerpiących zyski z nieuprawnionej imigracji. Innymi słowy, priorytetem stały się te rozwiązania, które służyć miały powstrzymaniu imigrantów przed nieuprawnionym przedostaniem się na terytoria państw członkowskich. Spośród dziewięciu obszarów wskazanych przez KE jako istotnych dla zwalczania nieregularnej imigracji aż sześć dotyczyło eliminowania nielegalnych wjazdów cudzoziemców do UE. Były to: 1) współpraca z krajami trzecimi (pochodzenia i tranzytu imigrantów), 2) rozwój nowych instrumentów w ramach zarządzania granicami (w tym m.in. rozszerzenia uprawnień Frontexu, uruchomieniu VIS, realizacji koncepcji e-granic, stosowania technologii biometrycznych i systemu ewidencji wjazdów i wyjazdów), 3) walka z handlem ludźmi, 4) zabezpieczenie do-

<sup>9</sup> W 2004 r. dyrektywa ta została uzupełniona o dyrektywę 2004/82/WE z 29 kwietnia 2004 r. w sprawie zobowiązania przewoźników do przekazywania danych o pasażerach.

kumentów podróży i tożsamości (aby eliminować przekraczanie granic z wykorzystaniem podrobionych dokumentów), 5) wymiana informacji o charakterze techniczno-strategicznym między państwami (poprzez sieć ICONet, która służyła wymianie informacji na temat nielegalnych ruchów migracyjnych), 6) kwestie odpowiedzialności przewoźników za kontrolę dokumentów podróży przekraczających granice. Wśród pozostałych spraw Komisja wskazała kwestie dotyczące: prawodawstwa regulującego pobyt cudzoziemców, nielegalnego ich zatrudniania oraz polityki powrotowej (w tym ustanowienia wspólnych norm i procedur powrotowych oraz konieczności zawierania umów o readmisji).

Realizowana w kolejnych latach rozbudowa instrumentarium zintegrowanego zarządzania granicami, związana m.in. z wejściem w życie Kodeksu granicznego Schengen, poszerzenia mandatu Frontexu, utworzenia VIS, zainicjowania prac nad budową Eurosur oraz propozycjami wprowadzenia: systemu rejestrowania wjazdu/wyjazdu obywateli państw trzecich, ułatwień dla podróżujących w dobrej wierze oraz elektronicznego systemu zezwoleń na wjazd (Trojanowska-Strzęboszewska, 2014, s. 320), wraz z intensyfikacją współpracy z krajami trzecimi (zwłaszcza w zakresie podpisywanych umów o readmisji, m.in. z Albanią, Algierią, Bośnią i Hercegowiną, Byłą Jugosłowiańską Republiką Macedonii, Chinami, Czarnogorą, Marokiem, Mołdową, Pakistanem, Rosją, Serbią, Ukrainą) pokazały, że Unia skoncentrowała swoje działania służące zwalczaniu nielegalnej imigracji na kwestiach eliminujących nielegalny wjazd. W odniesieniu do pozostałych kwestii istotnymi osiągnięciami było ustanowienie przepisów nt. sankcji karnych dla pracodawców zatrudniających nielegalnych imigrantów (Dyrektywa 2009/52/WE) oraz określenie wspólnych norm i procedur dotyczące powrotów nielegalnych imigrantów (Dyrektywa 2008/115/WE) oraz utworzenie Europejskiego Funduszu Powrotu Imigrantów, z którego miały być finansowane m.in. koszty wspólnych lotów, realizowanych przez państwa w celu odsyłania imigrantów.

Walka z nielegalną imigracją znalazła się także wśród zadań Unii wskazanych w ramach tzw. zewnętrznego wymiaru polityki migracyjnej, który intensywniej zaczęto rozwijać od 2011 r.<sup>10</sup> Wówczas to Komisja przedstawiła komunikat zat. „Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności” (tzw. GAMM) i określiła w nim ogólne ramy stosunków UE z państwami trzecimi w dziedzinie migracji (Komisja Europejska, 2011). Ideą tego podejścia było włączenie krajów trzecich do walki z nielegalną imigracją, zwłaszcza państw tranzytowych oraz państw, z których pochodzi najwięcej docierających do UE imigrantów. W komunikacie, który przedstawiła KE wśród czterech priorytetów wymiaru zewnętrznego unijnej polityki migracyjnej umieszczono właśnie nielegalną imigrację i handel ludźmi. Wskazano, że w ramach swojej polityki UE powinna: przekazywać swoje umiejętności, rozwiązania, zasoby krajom partnerskim w celu przeciwdziałania handlowi, przemytowi i nielegalnej imigracji; włączać kraje trzecie w zintegrowane zarządzanie granicami zewnętrznymi UE; działać w kierunku zabezpieczenia dokumentów podróży; chronić ofiary handlu ludźmi; monitorować działania dyrektywy powrotowej we współpracy z krajami trzecimi. Kwestie

<sup>10</sup> Na potrzebę rozwijania w unijnej polityce tzw. zewnętrznego wymiaru migracji zwrócono uwagę już w 2005 r. podczas posiedzenia Rady Europejskiej w Hampton Court. Efektem tego szczytu było m.in. przyjęcie tzw. *Globalnego podejścia do migracji*, które Komisja odnowiła właśnie w 2011 r.

te nie były bynajmniej nowe, a samo podejście polegające na włączaniu krajów trzecich w rozwiązywanie problemów istotnych dla UE nie było nowatorskie. W zakresie PWBIS stosowano je z powodzeniem, zwłaszcza w odniesieniu do kontroli granic zewnętrznych UE. Teraz podejście to miało dotyczyć także innych aspektów zarządzania przepływami migracyjnymi, jak walka z nielegalną imigracją.

W latach poprzedzających kryzys migracyjny kończył się okres obowiązywania tzw. Programu Sztokholmskiego, który stanowi strategię funkcjonowania Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości UE w latach 2010–2014. Konieczna była zatem nowa strategia, która zgodnie z postanowieniami traktatu z Lizbony miała być przyjęta w formule strategicznych wytycznych planowania ustawodawczego i operacyjnego w Przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości na lata 2014–2020. Zostały one przyjęte podczas posiedzenia Rady Europejskiej w dniach 26–27 czerwca 2014 r. W odniesieniu do takich kwestii jak migracje, uznano konieczność wzmocnienia korelacji między politykami wewnętrzną i zewnętrzną UE, co przełożyło się na postulat, aby problematykę tę jeszcze w większym stopniu włączyć w stosunki UE z krajami trzecimi. W odniesieniu do migracji nieregularnych za kluczowe uznano skoncentrowanie się na „pierwotnych przyczynach przepływów migracyjnych” (European Council, 2014). Wskazano także cztery główne priorytety unijnych działań w tym obszarze: 1) wzmocnienie i rozszerzenie Regionalnych Programów Ochrony, w szczególności w pobliżu regionów pochodzenia imigrantów, w ścisłej współpracy z UNHCR; 2) skuteczniejsze zajęcie się problemami przemytu i handlu ludźmi; 3) ustanowienie skutecznej wspólnej polityki powrotów i egzekwowanie obowiązków w zakresie readmisji w umowach z krajami trzecimi; 4) pełne wdrożenie działań określonych przez Śródziemnomorską Grupę Zadaniową<sup>11</sup>. Zasadniczo należy zauważyć, że w całym pakiecie zadań określonych w strategicznych wytycznych PWBIS na latach 2014–2020 nie ma istotnych nowości, ale akcent położony został na skuteczniejsze wdrażanie i skonsolidowanie wewnętrzne już istniejących instrumentów prawnych, a także intensyfikację współpracy zarówno wewnątrz UE, jak i między UE a krajami trzecimi.

### **Polityka UE wobec nieregularnej imigracji w latach 2015–2020 zgodnie z „Europejskim programem w zakresie migracji”**

W maju 2015 r. w sytuacji narastającego z każdym tygodniem kryzysu humanitarnego na granicach zewnętrznych UE wywołanego masowym napływem imigrantów, w tym osób poszukujących azylu, potęgującym atmosferę napięć politycznych w samej UE, Komisja Europejska przedstawiła „Europejski program w zakresie migracji” (Komisja Europejska, 2015a). Dokument ten będąc politycznym drogowskazem UE w obszarze migracji, określił unijne priorytety w tej dziedzinie, zarówno wobec działań wymagających natychmiastowej reakcji, jak i tych postulowanych do przyjęcia w perspektywie średnio- i długookresowej.

<sup>11</sup> Śródziemnomorska Grupa Zadaniowa (Task Force Mediterranean) została utworzona po posiedzeniu Rady WSiSW w dniach 7–8 października 2013 r., które odbyło się tuż po tragicznej katastrofie zatonięcia ponad 500 imigrantów w pobliżu włoskiej wyspy Lampedusa. Zakres jej działania określa komunikat KE z 2013 r. (Komisja Europejska, 2013).



Problematyka dotycząca imigracji nieregularnej stanowiła obszerną część tego dokumentu. W istocie bowiem niemal wszystkie (z wyjątkiem programów: relokacji i przesiedleń imigrantów) zaproponowane działania natychmiastowe ukierunkowane były na powstrzymanie niekontrolowanego napływu imigrantów do UE. Obejmowały one: zwiększenie zdolności i środków finansowych wspólnych operacji nadzoru i ratownictwa na granicach morskich prowadzonych przez Frontex (operacje „Tryton” i „Posejdon”), włączenie instrumentów wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE w walkę z sieciami przemytników ludzi, zintensyfikowanie współpracy z krajami trzecimi w celu opanowania migracji w krajach pochodzenia i tranzytu, wdrożenie podejścia „hot-spot” usprawniającego identyfikację, rejestrację i weryfikację imigrantów przez kraje pierwszej linii, oraz dodatkowe wsparcie finansowe dla państw granicznych UE.

Z kolei wśród działań postulowanych do podjęcia w średniej i dłuższej perspektywie zadanie „ograniczania zachęt dla nielegalnych imigrantów” stanowiło jeden z czterech filarów „lepszego zarządzania migracją” (Komisja Europejska, 2015a, s. 8–9)<sup>12</sup>. Uznano, że realizacja tego celu powinna odbywać się na trzy sposoby poprzez: 1) zajęcie się pierwotnymi przyczynami nielegalnej i wymuszonej migracji po stronie państw trzecich, 2) walkę z przemytnikami i handlarzami ludźmi, 3) realizację powrotów. Identyfikując wśród pierwotnych przyczyn nielegalnej i wymuszonej imigracji takie kwestie jak wojny domowe, ubóstwo, prześladowania, nierówności, bezrobocie i zmiany klimatu KE zwróciła uwagę na znaczenie współpracy na rzecz rozwoju z krajami pochodzenia i tranzytu imigrantów (postulat uczynienia kwestii migracyjnych kluczowymi dla delegatur UE) oraz pomocy humanitarnej przeznaczonej dla uchodźców i osób wewnętrznie przesiedlonych (postulat zwiększenia środków finansowych na ten cel). Z kolei w sferze zwalczania przemytu i handlu ludźmi KE zapowiedziała przygotowanie planu działania przeciwko przemytowi ludzi, włączenie krajów trzecich oraz agencji UE do walki z sieciami przemytniczymi, a także przegląd prawa UE w zakresie walki z przemytem migrantów i osobami, które czerpią z niego korzyści, uzupełnienie strategii przeciwko handlowi ludźmi oraz intensyfikację działań przeciwko nielegalnemu zatrudnianiu obywateli państw trzecich. Natomiast w odniesieniu do powrotów, KE wskazała trzy główne zadania: intensyfikację działań, dzięki którym kraje trzecie wypełnią swoje zobowiązania do przyjmowania z powrotem swoich obywateli, opracowanie „Podręcznika powrotów” (jako zbioru wytycznych, najlepszych praktyk, zaleceń dla państw w zakresie realizacji powrotów) wraz z monitorowaniem wdrożenia dyrektywy powrotowej, a także zwiększenie uprawnień Frontexu o możliwość świadczenia pomocy operacyjnej państwom członkowskim w zakresie powrotów.

W kolejnych miesiącach i latach „Europejski program w zakresie migracji” został uszczegółowiony licznymi aktami wykonawczymi oraz rozwinięty w postaci wniosków ustawodawczych, wprowadzających modyfikacje do unijnej polityki wobec migracji, w tym dotyczącej jej formy nieregularnej. Poniżej przedstawione zostaną

<sup>12</sup> Pozostałe trzy to: zarządzanie granicami zewnętrznymi, wspólna polityka azylowa, nowa polityka dotycząca legalnej migracji. Oznaczało to, że ściśle dotąd łączone w wielu dokumentach unijnych kwestie zarządzania granicami i zwalczania nielegalnej imigracji zostały tu ujęte w oddzielne bloki tematyczne.

zasadnicze działania podejmowane przez UE w okresie pięciu ostatnich lat w trzech konkretnych obszarach, wskazanych w programie w odniesieniu do imigracji nieregularnej.

### ***Zwalczanie pierwotnych przyczyn nieregularnej imigracji***

W realizacji tego zadania UE skoncentrowała się w istocie na ograniczaniu czynników wypychających migrantów z ich krajów pochodzenia, poprzez uruchomienie szerokiego spektrum instrumentów polityki zewnętrznej UE. W pierwszej kolejności należy odnotować fakt przyjęcia koncepcji współpracy z krajami trzecimi, nazwanej ramami partnerstwa (Komisja Europejska, 2016, 385). Rozwiązanie to miało na celu wzmocnienie spójności między działaniami (w tym instrumentami finansowymi, politycznymi, dyplomatycznymi) prowadzonymi na szczeblach unijnym i krajowym w relacjach z państwami trzecimi, tak by lepiej zarządzać migracjami. Związane to było z tworzeniem dla „każdego państwa partnerskiego zestawu pozytywnych i negatywnych bodźców, których wykorzystanie powinno podlegać wyraźnie określonym warunkowi, że ogólne stosunki między UE a tym krajem będą zależeć przede wszystkim od zdolności i gotowości tego kraju do współpracy w zakresie zarządzania migracją” (Komisja Europejska, 2016, 385). Oznaczało to uczynienie z kwestii migracyjnych ważnego elementu w stosunkach zewnętrznych UE, ale także *de facto* uwarunkowanie współpracy (partnerstwa) z krajem trzecim od jego włączenia się w działania służące ograniczaniu napływu nieregularnej imigracji do UE. Podejście to miało w istocie charakter horyzontalny i odnosiło się do różnych aspektów zarządzania migracjami, także pośrednio związanych z ograniczaniem nieregularnej imigracji jak np. wzmocnianie skuteczności kontroli granicznych na granicach zewnętrznych UE oraz granicach zewnętrznych państw sąsiednich<sup>13</sup> i państw tranzytu imigrantów<sup>14</sup>. KE opisując proces utworzenia ram partnerstwa zdefiniowała ich cel jako podwójny, obejmujący „zwalczanie pierwotnych przyczyn nielegalnej migracji poprzez współpracę na rzecz rozwoju oraz wspieranie większej współpracy państw trzecich w zakresie wszystkich aspektów migracji, w tym walki z przemytem i akceptowania readmisji obywateli” (Komisja Europejska, 2017a, s. 6). Oznacza to włączenie państw trzecich w realizację pozostałych zadań UE wobec nieregularnej imigracji, jak walka z przemytem i handlem ludźmi oraz efektywniejsze funkcjonowanie instrumentu powrotowego.

Konkretnym rozwiązaniem uruchomionym w celu ograniczania czynników wypychających imigrantów z ich krajów pochodzenia był fundusz powierniczy Unii na rzecz stabilności oraz eliminowania przyczyn migracji nieuregulowanej i wysiedleń w Afryce, utworzony w efekcie ustaleń na szczycie przywódców państw europejskich i afrykańskich w sprawie migracji w Valletcie w listopadzie 2015 r. W ramach fundu-

<sup>13</sup> W tym przypadku kluczowe było porozumienie UE z Turcją z marca 2016 r. dotyczące zatrzymania napływu imigrantów na szlaku wschodnio-śroziemnomorskim, w tym osób, które potencjalnie mogłyby wystąpić o ochronę międzynarodową w UE.

<sup>14</sup> Dotyczyło to takich działań jak uruchomienie programów wsparcia dla służb granicznych krajów afrykańskich (Libia, Maroko, Niger, Etiopia, Sudan Południowy), poprzez wzmocnienie infrastruktury kontrolnej w tych państwach czy prowadzenie szkoleń dla urzędników i służb granicznych.

szu przewidziano wsparcie w wysokości 4,5 mld EUR na okres do 2020 r. (z czego ok. 4 mld pochodziło z funduszy UE, a reszta od państw członkowskich UE, Szwajcarii i Norwegii) dla 26 państw w trzech regionach Afryki: regionie Sahelu i Jeziora Czad, w Rogu Afryki oraz w Afryce Północnej. Zakres działań objętych funduszem był bardzo szeroki. Projekty dotyczyły zarówno usprawnienia zarządzania migracjami (rozumianego jako podniesienie poziomu szczelności granic) i zwalczania sieci przemytniczych (np. Libia, Maroko, Tunezja), jak i projektów związanych z podniesieniem stopnia spójności społecznej i zatrudnienia (Gambia), zapewnieniu bezpieczeństwa żywnościowego (Róg Afryki), czy zdrowia i edukacji (Sudan Południowy) (Komisja Europejska, 2019, s. 14–15).

Poza działaniami zainicjowanymi w państwach pochodzenia imigrantów, by eliminować czynniki wypychające, Unia uruchomiła także w grudniu 2014 r. pomoc dla osób, które już opuściły swój kraj z uwagi na wojnę czy zagrożenie bezpieczeństwa i schroniły się w krajach sąsiednich. Tego typu instrumentem był Regionalny fundusz powierniczy UE w odpowiedzi na kryzys w Syrii, którego celem było wspieranie społeczności przyjmujących, uchodźców i osób wewnątrznie przesiedlonych w Jordanii, Libanie, Turcji i Iraku<sup>15</sup>. W latach 2014–2019 przeznaczono na ten fundusz 1,6 mld EUR (kwota obejmuje pomoc w Syrii i regionie), wykorzystanych na projekty dotyczące edukacji, źródeł utrzymania, zdrowia i wsparcia społeczno-ekonomicznego. Według sprawozdania KE ze środków tych do końca 2018 r. udało się zapewnić dostęp do szkolnictwa podstawowego dla prawie 290 tys. dzieci uchodźców w Jordanii i Libanie, dostęp do świadczeń zdrowotnych dla 375 tys. osób w Libanie oraz comiesięczne świadczenia na pokrycie podstawowych potrzeb dla 143 tys. uchodźców w Jordanii (Komisja Europejska, 2019, s. 8). Jednak, gdy zestawia się te statystyki z liczbą syryjskich uchodźców przebywających w tych krajach, ukazuje się wielka skala niezaspokojonych nadal potrzeb.

Także w ramach Instrumentu pomocy dla uchodźców w Turcji o łącznej wartości 6 mld EUR (z czego zaprogramowano do połowy 2019 r. 5,8 mld EUR, a wypłacono 2,57 mld EUR) przewidziano wsparcie dla uchodźców przebywających w tym kraju<sup>16</sup>, w zamian za zobowiązanie władz tureckich do powstrzymania nieregularnej imigracji tych osób do państw członkowskich UE. Jak podaje KE ze środków tych finansowane jest m.in. wsparcie dla 1,7 mln Syryjczyków na pomoc w zakresie podstawowych potrzeb życia codziennego (Komisja Europejska, 2019, s. 6). Oznacza to, że pomoc ta dociera do mniej niż połowy syryjskich uchodźców przebywających w Turcji.

### ***Walka z przemytem i handlem ludźmi***

Realizacja tego priorytetowego działania bazowała na założeniu, że skuteczna walka z przemytem i handlem ludźmi powinna być prowadzona przez UE i państwa człon-

<sup>15</sup> W 2019 r. Syryjczyków uznanych za uchodźców mandatoryjnych UNHCR przebywało w: Jordanii – 654 tys., Libanie – 910 tys., Iraku – 245 tys. (*Refugee*).

<sup>16</sup> Według szacunków UNHCR w Turcji w kwietniu 2020 r. zarejestrowanych było ponad 3,6 mln syryjskich uchodźców oraz 330 tys. uchodźców i osób ubiegających się o azyl z państw takich jak Afganistan, Irak i Iran (UNHCR, 2020).

kowskie na całej długości szlaku przemytniczego: od państw pochodzenia, przez państwa tranzytu, aż po terytorium UE. Stąd też działania podejmowane w tym obszarze były różnego rodzaju, mieściły się w sferze polityki wewnętrznej, jak i zewnętrznej; miały charakter programowo-polityczny, instytucjonalny, prawny, a także operacyjny.

Już w 2015 r. Komisja przedstawiła *Unijny plan działania na rzecz zwalczania przemytu migrantów na lata 2015–2020* (Komisja Europejska, 2015b), który stanowił drogowskaz późniejszych działań UE w tym zakresie<sup>17</sup>. Miał one dwa nadrzędne cele: przerwanie istniejących sieci przemytniczych oraz zapobieganie przemytowi. Zaplanowano, że podejmowane działania powinny uwzględniać: 1) współpracę z krajami trzecimi, 2) wielosektorowość i wielopodmiotowość, 3) wsparcie przez instrumenty wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony UE.

W zakresie współpracy z krajami trzecimi na uwagę zasługuje zwłaszcza uruchomienie współpracy między organami ścigania poprzez wspólne partnerstwa operacyjne. Najczęściej przywoływanym pozytywnym przykładem takich działań jest współpraca z Nigrem, polegająca na ustanowieniu wspólnych zespołów dochodzeniowo-śledczych<sup>18</sup> oraz budowaniu zdolności organów miejscowych przy wsparciu organów francuskich i hiszpańskich. W 2019 r. zapowiedziano też rozpoczęcie wspólnych partnerstw operacyjnych w Senegalii i Gwinei, ukierunkowanych zarówno na przemyt, jak i handel ludźmi.

Ważnym aspektem unijnego podejścia do walki z przemytem było zaangażowanie w te działania poza państwami członkowskimi i państwami trzecimi także agencji UE (np. Frontexu, Eurojustu) oraz skoordynowanie ich działań z pracą organów innych zewnętrznych instytucji wyspecjalizowanych, jak Europol czy Interpol. Za główne centrum działań uznano funkcjonujące od 2016 r. w ramach Europolu Europejskie Centrum Zwalczania Przemytu Migrantów, które wspiera policje i służby graniczne w koordynacji złożonych transgranicznych operacji antyprzemytniczych. Należy podkreślić, że w ciągu ostatnich lat znacznie usprawniono wymianę informacji prowadzoną przez specjalne unijne międzyagencyjne mechanizmy koordynacji, jak i poprzez ustanowienie sieci specjalnych punktów kontaktowych w każdym państwie członkowskim. Nadal wyzwaniem stanowi osiągnięcie większej synergii w zakresie wymiany informacji pomiędzy unijnymi misjami i operacjami cywilnymi oraz wojskowymi a organami ścigania w państwach członkowskich oraz współpracujących krajach trzecich.

Kolejnym aspektem unijnych działań zwalczających przemyt i handel ludźmi było wykorzystanie do tego celu instrumentów wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony, w postaci misji wojskowych i cywilnych. Najważniejszą wśród tych misji była wojskowa operacja morska EUNAVFOR MED SOPHIA, działająca od 22 czerwca 2015 r. do 31 marca 2020 r. w południowo-środkowej części Morza Śródziemnego. Jej kluczowym zadaniem było rozbijanie sieci przemytu migrantów i handlu ludźmi. Poza tym jej mandat obejmował: ratowanie ludzi na morzu, szkolenie libijskiej straży przybrzeżnej i marynarki wojennej oraz przyczynianie się do wdrożenia embarga ONZ na broń na pełnym morzu u wybrzeży Libii. W wyniku tej operacji znacznie zmniejszyła się zdolność przemytników na wodach międzynarodowych w środkowej

<sup>17</sup> Został on uzupełniony w grudniu 2018 r. o zestaw środków operacyjnych.

<sup>18</sup> Do końca 2018 r. doprowadziły one do wszczęcia ponad 200 postępowań sądowych w zakresie przemytu i handlu ludźmi (Komisja Europejska, 2019, s. 16).

części Morza Śródziemnego<sup>19</sup>, a ich działania ograniczały się głównie do libijskich wód terytorialnych, na których operacja nie była prawnie dozwolona, co nierazdko kończyło się porzucaniem przez przemytników statków z ludźmi na pełnym morzu na granicy libijskich wód terytorialnych.

Wraz z wygaszaniem operacji SOPHIA, w basenie Morza Śródziemnego rozpoczęła działalność nowa unijna misja wojskowa EUNAVFOR MED. IRINI z mandatem do 31 marca 2021 r. Głównym celem tej operacji uczyniono wdrożenie embarga ONZ na broń (wraz z możliwością przeprowadzania inspekcji statków na pełnym morzu u wybrzeży Libii podejrzanych o przewóz broni lub powiązanych materiałów do i z Libii). Wśród jej dodatkowych zadań zapisano też „przyczynianie się do zakłócenia modelu biznesowego sieci przemytu ludzi i handlu ludźmi poprzez gromadzenie informacji i patrolowanie samolotami” (*Mission*).

Poza misjami wojskowymi wsparcie dla zwalczania przemytu i handlu ludźmi przynosiły też cywilne misje WPBiO, prowadzone w krajach pochodzenia i tranzytu imigrantów. Wśród tego typu misji wskazać należy: EUBAM Libya (mandat do 30.06.2020) oraz działające w regionie Sehelu: EUCAP Sahel Niger (mandat do 30.09.2020), EUCAP Sahel Mali (mandat do 14.01.2021) i EUTM Mali (mandat do 18.05.2024). Istotna w tym względzie jest misja w Libii ukierunkowana na wsparcie władz kraju w zakresie zarządzania granicami, ścigania przestępstw oraz wymiaru sprawiedliwości w sprawach karnych, tak by zwalczać działalność zorganizowanych siatek przestępczych zajmujących się przemytem migrantów, handlem ludźmi i terroryzmem w Libii i w regionie środkowej części Morza Śródziemnego. Także operacja EUCAP Sahel Niger nastawiona na walkę z przestępczością i terroryzmem miała na celu wspierać służby krajowe w zakresie zwalczania nieregularnej imigracji.

Poza działaniami wynikającymi wprost z Planu na rzecz zwalczania przemytu migrantów, aktywność UE w tym obszarze dotyczyła też inicjatyw ograniczających czynniki przyciągające imigrantów do UE. W tym aspekcie należy odnotować intensyfikację działań przeciwko nielegalnemu zatrudnianiu obywateli państw trzecich. W 2009 r. przyjęto dyrektywę, która określiła minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich (Dyrektywa 2009/52/WE). Jej celem było zwalczanie nieregularnej imigracji w oparciu o wewnętrzną kontrolę pracodawców, którzy sprzyjają rozwojowi tego zjawiska, zatrudniając nielegalnie przebywających pracowników. Warto zwrócić uwagę, że dyrektywa ta przyniosła też ochronę prawa obywateli państw trzecich do podjęcia legalnej pracy i korzystania z prawa do oskarżenia pracodawcy, który nawiązał nielegalny stosunek pracy z obywatelem państwa trzeciego, legalnie przebywającym w UE.

### ***Większa skuteczność w realizacji powrotów***

Należy podkreślić, że od 2015 r. wyraźnie wzrosło zaangażowanie UE w poprawę skuteczności polityki powrotów obywateli państw trzecich przebywających niezgod-

<sup>19</sup> W 2017 r. raportowano, że operacja ta przyczyniła się (od momentu jej uruchomienia) do zatrzymania 117 osób podejrzanych o przemyt ludzi i handel ludźmi oraz przejęcia 478 jednostek pływających, służących do przemytu, które rozmieszczono na pełnym morzu w pobliżu Libii (Komisja Europejska, 2017a).

nie z prawem na terytorium państw członkowskich. W 2017 r. Komisja stwierdziła nawet, że ten aspekt polityki migracyjnej „wysunął się na pierwszy plan” (Komisja Europejska, 2017b, s. 2).

Priorytetowe stało się zwłaszcza podniesienie odsetka realizowanych powrotów (stosunek liczby wydanych decyzji nakazujących powrót do liczby zrealizowanych powrotów), który w 2015 r. wyniósł zaledwie 36,6%. Kwestia ta była podnoszona w związku z dużą liczbą składanych wniosków o azyl, z których nawet blisko połowa rozpatrywana była negatywnie<sup>20</sup>. Stąd też umacniano podejście, według którego procedura azylowa i procedura powrotowa powinny się wzajemnie dopełniać.

Aby wzmocnić realizację powrotów we wrześniu 2015 r. KE zaproponowała unijny plan działania w zakresie powrotów, który został następnie uaktualniony i rozszerzony w 2017 r. (Komisja Europejska, 2017b). KE zapowiedziała utrzymanie priorytetowego podejścia do dobrowolnych powrotów oraz rozwijanie zintegrowanego systemu zarządzania powrotami, skupiającego państwa członkowskie i unijne sieci odpowiedzialne za powroty i reintegracje imigrantów. Zasadniczo zaproponowane przez KE działania podzielić można na dwie grupy: wewnętrzne i zewnętrzne.

W ramach zastosowanych środków wewnętrznych wskazać należy zwłaszcza na:

- 1) rozszerzenie mandatu Frontexu (przemianowanego w Europejską Agencję Straży Granicznej i Przybrzeżnej) o kompetencje w zakresie polityki powrotów. W 2019 r. nastąpiło dalsze wzmocnienie kadrowe i sprzętowe agencji, aby zapewnić państwom członkowskim wsparcie techniczne i operacyjne przy operacjach powrotowych, a także poszerzenie mandatu o udzielanie pomocy państwom członkowskim w opracowywaniu i obsłudze systemów zarządzania powrotami oraz systemów wymiany informacji (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896);
- 2) wprowadzenie ustandaryzowanych dokumentów powrotowych, aby mogły być honorowane przez wszystkie strony procedury (Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1953);
- 3) zwiększenie wsparcia finansowego w zakresie powrotów (na lata 2014–2020 przyznano ok. 806 mln EUR na powroty i reintegrację w ramach Funduszu Azylu, Migracji i Integracji, ale w 2017 r. budżet zwiększono o 200 mln (Komisja Europejska, 2017b); ponadto w 2016 r. zwiększono z 10 mln EUR do 65 mln EUR budżet Frontexu na wspólne operacje powrotowe (Komisja Europejska, 2016, s. 20));
- 4) opublikowanie przez KE zaleceń dla państw członkowskich w postaci „Podręcznika dotyczącego powrotów”, w którym zawarto opis procedur prawnych oraz najlepsze praktyki i rekomendacje, co do ich stosowania.

Ponadto, aby usprawnić procedury powrotowe w 2018 r. KE zaproponowała kształcenie obowiązującej dyrektywy powrotowej. Sprawa ta nie została jednak rozpatrzona przez Parlament w kadencji 2014–2018, stąd też w marcu 2020 r. Komisja zaproponowała zweryfikowany wniosek (Komisja Europejska, 2020).

Z kolei podejmowane działania zewnętrzne sprowadzały się przede wszystkim do wykorzystania readmisji do ograniczania nieregularnej imigracji w UE. Z jednej strony,

<sup>20</sup> „Tylko w latach 2015/2016 złożono około 2,6 mln wniosków o udzielenie azylu. Biorąc pod uwagę, że wskaźnik przyznawania azylu na poziomie pierwszej instancji w pierwszych trzech kwartałach 2016 r. wyniósł 57%, po rozpatrzeniu wniosków o udzielenie azylu państwa członkowskie mogą mieć do odesłania ponad milion osób” (Komisja Europejska, 2017b, s. 2).

starano się doprowadzić do wdrożenia już podpisanych umów o readmisji<sup>21</sup>, gdyż część państw się z nich nie wywiązywała (były zwłaszcza deficyty w praktycznym wymiarze tej współpracy, np. trudności w uzyskiwaniu dokumentów podróży imigrantów objętych procedurą powrotową). W tym celu zdecydowano się na zastosowanie podejścia rozszerzonego wpływu politycznego, który umożliwiał połączenie stosowania określonych rozwiązań wizowych (na bazie zmienionego od lutego 2020 r. Wspólnego kodeksu wizowego) bądź innych aspektów polityki wobec danego państwa trzeciego z realizacją przez to państwo zobowiązań readmisyjnych (Komisja Europejska, 2019, s. 17).

Z drugiej strony, podejmowano działania w kierunku przyjmowania nowych umów o readmisji. Z punktu widzenia UE istotne było zwłaszcza doprowadzenie do podpisania umów z krajami, z których pochodziło najwięcej nieregularnych imigrantów w UE lub które były krajami tranzytu w ich drodze do UE. Realizacja tego celu okazała się bardzo trudna, zwłaszcza w odniesieniu do państw, w których znaczny odsetek populacji utrzymuje się z przekazów pieniężnych pochodzących od diaspor przebywających nielegalnie w UE. Dlatego UE i wybrane państwa członkowskie ustanawiały także nieformalne porozumienia o powrotach i readmisji, takie jak umowa „Wspólna droga naprzód” z Afganistanem<sup>22</sup>. Nadal brak jest umów o readmisji z takimi krajami pochodzenia imigrantów jak: Tunezja, Indie, Chiny oraz ważnymi krajami tranzytu jak: Maroko czy Algieria.

### Podsumowanie

Zapobieganie i zwalczanie nieregularnej imigracji było jednym z zasadniczych celów unijnej polityki imigracyjnej, od momentu uzyskania przez UE kompetencji w tej dziedzinie. I chociaż na gruncie tej polityki imigracja nieregularna definiowana jest szeroko i obejmuje zjawiska dotyczące nielegalnego wjazdu, tranzytu oraz pobytu imigrantów w państwach członkowskich, UE zdecydowanie skoncentrowała swoje wysiłki na eliminowaniu nielegalnego wjazdu. W tym celu podejmowano działania w obszarach bezpośrednio z tym związanych, jak zwalczanie przemytu i walka z handlem ludźmi, a także takich, które stopniowo wykształciły własną logikę polityk szczegółowych jak: zarządzanie granicami zewnętrznymi, polityka wizowa czy polityka azyłowa<sup>23</sup>. Oznaczało to, że od początku aktywność UE wobec imigracji nieregularnej była rozproszona i stanowiła elementy kilku szczegółowych polityk, strategii i planów działania. Z wy-

<sup>21</sup> Na koniec 2019 r. funkcjonowało 17 umów o readmisji, podpisanych przez UE z państwami trzecimi oraz sześć praktycznych rozwiązań readmisyjnych. Kolejna umowa – z Białorusią – ma wejść w życie 2 lipca 2020 r.

<sup>22</sup> Należy jednak zaznaczyć, że tego typu dokumenty były krytykowane przez PE, który został wykluczony z procesu ich ustanawiania (European Parliament, 2019).

<sup>23</sup> Aktywności UE na polach zarządzania granicami zewnętrznymi, wiz i azylu, ukierunkowane są na osiągnięcie własnych celów. Zarządzanie granicami zewnętrznymi podporządkowano logice ograniczania napływu imigrantów do UE poprzez wzmacnianie procedur kontrolnych na granicach, a tym samym ich uszczelnianie. Pytanie na ile działania te przyczyniają się do skutecznego przeciwdziałania i zwalczania nieregularnej imigracji. Czy ograniczając legalne kanały dostępu do UE oraz rzeczywiste możliwości aplikowania o azyl na granicach zewnętrznych UE działania te nie zwiększają *de facto* presji na nieregularne przekraczanie unijnych granic?

jątkiem „Planu zwalczania nielegalnej imigracji oraz handlu ludźmi na obszarze UE”, przyjętego w 2002 r. i co do – wskazanych w nim zadań – zrealizowanego, kwestia nieregularnej imigracji nie doczekała się kompleksowego podejścia ze strony instytucji UE.

Kryzys migracyjny lat 2015–2016 jedynie nieznacznie zweryfikował unijne podejście do nieregularnej imigracji. Priorytetem nadal pozostało eliminowanie nieregularnego wjazdu poprzez walkę z przemytem (prowadzoną środkami kontroli granic zewnętrznych z wykorzystaniem nawet instrumentów polityki bezpieczeństwa i obrony), przy wzmocnieniu wysiłków na rzecz drugiego celu, jakim stało się zwiększenie realizacji powrotów imigrantów, którzy nie uzyskali zgody na pobyt w państwach członkowskich. Ponadto, zgodnie z „Europejskim programem w zakresie migracji” unijna uwaga w większym stopniu została też zwrócona w kierunku eliminowania pierwotnych przyczyn nieregularnej imigracji. W tym zakresie UE postawiła przede wszystkim na różne instrumenty polityki zewnętrznej, by współpracować z krajami pochodzenia i tranzytu imigrantów.

Podsumowując, pięć lat realizacji „Europejskiego programu w zakresie migracji” w części odnoszącej się do imigracji nieregularnej należy odnotować, że właściwie wszystkie wskazane w nim konkretne zadania zostały w mniejszym, bądź większym stopniu zrealizowane. Nie oznacza to bynajmniej, że udało się osiągnąć przyjęte w nim cele. Eliminacja przemytu imigrantów poprzez wzmoczoną kontrolę granic zewnętrznych oraz współpracę z krajami trzecimi w tym zakresie (takimi jak Turcja) rzeczywiście posłużyła ograniczeniu presji migracyjnej. Chociaż polityka ta ma też swoje słabe strony: może prowadzić do „uzależnienia” od polityki krajów trzecich; skutkuje nie tyle likwidacją, co zmianą szlaków nieuprawnionej imigracji<sup>24</sup>. Wątpliwości rodzi też samo przenoszenie odpowiedzialności za kontrolę imigracji do UE na kraje trzecie (np. w Turcji czy północnej Afryce), co staje się barierą dla działań humanitarnych i przestrzegania procedur azylowych. Innymi słowy, eliminacja przemytu musi być połączona nie tylko z zaburzaniem działalności siatek przestępczych, ale także z eliminowaniem przyczyn tego przemytu, to z kolei wymagałoby intensywniejszych działań w kierunku legalnych kanałów dostępu do EU (zwłaszcza dla uchodźców). Znacznie słabszy jest natomiast bilans unijnych działań w zakresie skutecznych powrotów, których odsetek nie uległ poprawie i w 2018 r. był na poziomie 36%. Kwestie te wymagają bowiem nie tylko działań wewnątrz UE, ale przede wszystkim współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu imigrantów. Ten aspekt powinien być przedmiotem coraz intensywniejszych unijnych działań, zwłaszcza w kierunku eliminowania pierwotnych przyczyn imigracji nieregularnej, jakimi są bieda, brak perspektyw życiowych i zawodowych, a także wojna, prześladowania i brak poczucia bezpieczeństwa.

Na koniec, należy podkreślić, że unijna polityka wobec nieregularnej imigracji powinna być bardziej zróżnicowana i wieloaspektowa. Nadmierne koncentrowanie się na instrumentach ograniczających nieregularny wjazd, nie dość, że pomija fakty dowodzące, iż większość imigrantów przebywających w UE w sposób nieregularny

---

<sup>24</sup> W efekcie umowy z Turcją z 2016 r. gwałtownie spadł napływ imigrantów do UE szlakiem wschodniośroziemnomorskim, ale już w kolejnym roku nastąpił wzrost na szlaku środkowośroziemnomorskim. W 2019 r. odnotowano ponowny wzrost niedozwolonych przekroczeń granic zewnętrznych UE na szlaku wschodniośroziemnomorskim (z Turcji do Grecji i Cypru) oraz na szlaku zachodniobałkańskim (Komisja Europejska, 2019).



wjechało do UE całkiem legalnie, to paradoksalnie może prowadzić też do zwiększenia się odsetka osób decydujących się na nielegalny pobyt (skoro wjazd do UE stanowi tak poważne wyzwanie). A zjawisko to, będące poza kontrolą organów państwowych stanowi zagrożenie przede wszystkim dla samych imigrantów.

### Bibliografia

- Baldwin-Edwards M., Kraler A. (2009), *Terms, definitions and scope*, w: *REGINE – Regularisation in Europe*, red. M. Baldwin-Edwards, A. Kraler, Amsterdam University Press, Amsterdam.
- Clandestino Project (2009), *Final Reports. Undocumented Migration: Counting the Uncountable. Data and Trends Across Europe*, [http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2010/03/clandestino-final-report\\_november-20091.pdf](http://clandestino.eliamep.gr/wp-content/uploads/2010/03/clandestino-final-report_november-20091.pdf).
- Commission of European Communities (2001), *Communication from the Commission to the Council and European Parliament on a common policy on illegal immigration*, Brussels 15.11.2001, COM (2001) 672 final.
- Decyzja Ramowa 2002/946/WSiSW z 28 listopada 2002 r. w sprawie wzmocnienia systemu karnego w celu zapobiegania ułatwianiu nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu, Dz. Urz. WE L 328/1 z 5.12.2002.
- Duszczyk M. (2010/2011), *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Warszawa.
- Düvell F. (2006), *Irregular migration: a global, historical and economic perspective*, w: *Illegal immigration in Europe: beyond control?*, red. F. Düvell, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Dyrektywa 2002/90/WE z 28 listopada 2002 r. definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu, Dz. Urz. UE L 328 z 5.12.2002.
- Dyrektywa 2002/90/WE z dnia 28 listopada 2002 r. definiująca ułatwianie nielegalnego wjazdu, tranzytu i pobytu, Dz. Urz. UE L 328 z 5.12.2002.
- Dyrektywa 2008/115/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. Urz. UE L 348/98 z 24.12.2008.
- Dyrektywa 2009/52/WE Parlamentu Europejskiego i Rady z 18 czerwca 2009 r. przewidująca minimalne normy w odniesieniu do kar i środków stosowanych wobec pracodawców zatrudniających nielegalnie przebywających obywateli krajów trzecich, Dz. Urz. UE L 168/24 z 30.06.2009.
- Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2008/115/WE z dnia 16 grudnia 2008 r. w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich, Dz. Urz. UE L 348/98 z dnia 24.12.2008.
- European Council (2014), *Conclusions 26/27 June 2014*, Brussels 27.06.2014, <http://register.consilium.europa.eu/doc/srv?l=EN&f=ST%2079%202014%20INIT#page=2>, 10.06.2020.
- European Parliament (2019), *Common European Immigration Policy Achievements during the legislative term 2014–2019: the role of the European Parliament*, [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/608878/IPOL\\_BRI\(2019\)608878\\_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2019/608878/IPOL_BRI(2019)608878_EN.pdf), 20.05.2020.
- European Union (2002), *Comprehensive Plan to Combat Illegal Immigration and Trafficking of Human Beings in the European Union* (2002/C 142/02), 28 February 2002, “Official Journal of the European Communities” C 142/23 z 14.6.2002, <https://www.refworld.org/docid/3f5225bd4.html> (dostęp 4.07.2020).
- Frontex (2017), *Risk Analysis for 2017*, Warsaw.

- Frontex (2020), *Risk Analysis for 2020*, Warsaw.
- Komisja Europejska (2011), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Globalne podejście do kwestii migracji i mobilności*, Bruksela 18.11.2011, KOM(2011) 743 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2013), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie prac Śródziemnomorskiej Grupy Zadaniowej, Bruksela 4.12.2013, KOM (2013) 869 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2015a), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, *Europejski program w zakresie migracji*, Bruksela 13.05.2015, COM (2015) 240 final.
- Komisja Europejska (2015b), 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*, Bruksela 27.5.2015, COM (2015) 285 final.
- Komisja Europejska (2016), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej, Rady i Europejskiego Banku Inwestycyjnego w sprawie ustanowienia nowych ram partnerstwa z państwami trzecimi w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji, Bruksela 7.6.2016, KOM (2016) 385 wersja ostateczna.
- Komisja Europejska (2017a), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji, Bruksela 27.09.2017, COM (2017) 558 final.
- Komisja Europejska (2017b), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów w sprawie skuteczniejszej polityki powrotowej Unii Europejskiej – uaktualniony plan działania, Bruksela 2.3.2017, COM (2017) 200 final.
- Komisja Europejska (2019), Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady, *Sprawozdanie z postępów w realizacji Europejskiego programu w zakresie migracji*, Bruksela 16.10.2019, COM (2019) 481 final.
- Komisja Europejska (2020), *Wniosek Dyrektywy Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie wspólnych norm i procedur stosowanych przez państwa członkowskie w odniesieniu do powrotów nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich (wersja przekształcona)*. Wkład Komisji Europejskiej w spotkanie przywódców w Salzburgu w dniach 19–20 września 2018 r., Bruksela, 13.3.2020, COM (2018) 634 final/2.
- Komisja Wspólnot Europejskich (2006), Komunikat Komisji w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich, Bruksela 19.7.2006, KOM (2006) 402 ostateczny.
- Komisja Wspólnot Europejskich (2006), Komunikat Komisji w sprawie priorytetów politycznych w walce z nielegalną imigracją obywateli państw trzecich, Bruksela 19.7.2006, KOM (2006) 402 wersja ostateczna.
- Mission, EUNAVFOPR MED Operation IRINI, <https://www.operationirini.eu/about-us/>, 12.06.2020.
- Refugee Population Statistic Database, UNHCR, <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/download/?url=Rk8x>, 15.06.2020.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2016/1953 z dnia 26 października 2016 r. w sprawie ustanowienia europejskiego dokumentu podróży do celów powrotu nielegalnie przebywających obywateli państw trzecich oraz uchylające zalecenie Rady z dnia 30 listopada 1994 r.
- Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) 2019/1896 z dnia 13 listopada 2019 r. w sprawie Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej oraz uchylenia rozporządzeń (UE) nr 1052/2013 i (UE) 2016/1624.

- Triandafyllidou A. (2016), *Irregular migration in Europe in the early 21<sup>st</sup> century*, w: *Irregular migration in Europe: myths and realities*, red. A. Triandafyllidou, Routledge, London–New York.
- Trojanowska-Strzęboszewska M. (2014), *Wpływ prawa i polityki Unii Europejskiej w zakresie przekraczania granic zewnętrznych na kwestie dotyczące kontroli i warunków wjazdu cudzoziemców na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej*, w: *Wpływ *acquis communautaire* i *acquis Schengen* na prawo polskie – doświadczenia i perspektywy*, red. A. Kuś, A. Szachon-Pszeny, Wydawnictwo KUL, Lublin.
- Trojanowska-Strzęboszewska M. (2020), *Czym jest nieregularna imigracja? Analiza wyzwań definicyjnych ze szczególnym uwzględnieniem polityki migracyjnej UE*, „*Studia Europejskie*” nr 3.
- UNHCR (2020), *Turkey*, <http://reporting.unhcr.org/sites/default/files/UNHCR%20Turkey%20Operational%20Update%20April%202020.pdf> (dostęp 12.06.2020).

### Streszczenie

Zapobieganie i zwalczanie nieregularnej imigracji było jednym z zasadniczych celów unijnej polityki migracyjnej, od uzyskania przez UE kompetencji w tej dziedzinie. I chociaż na gruncie tej polityki imigracja nieregularna definiowana jest szeroko i obejmuje zjawiska dotyczące nielegalnego wjazdu, tranzytu oraz pobytu imigrantów w państwach członkowskich, UE zdecydowanie skoncentrowała swoje wysiłki na eliminowaniu nielegalnego wjazdu. W tym celu podejmowano działania w obszarach bezpośrednio z tym związanych, jak zwalczanie przemytu i walka z handlem ludźmi, a także takich, które stopniowo wykształciły własną logikę polityk szczegółowych jak: zarządzanie granicami zewnętrznymi, polityka wizowa czy polityka azylowa. Oznaczało to, że od początku aktywność UE wobec imigracji nieregularnej była rozproszona i stanowiła elementy kilku szczegółowych polityk, strategii i planów działania. Kryzys migracyjny lat 2015–2016 jedynie nieznacznie zweryfikował unijne podejście do nieregularnej imigracji. Priorytetem nadal pozostało eliminowanie nieregularnego wjazdu poprzez walkę z przemytem (prowadzoną środkami kontroli granic zewnętrznych z wykorzystaniem nawet instrumentów polityki bezpieczeństwa i obrony), przy wzmocnieniu wysiłków na rzecz drugiego celu, jakim stało się zwiększenie realizacji powrotów imigrantów, którzy nie uzyskali zgody na pobyt w państwach członkowskich. Ponadto, unijna uwaga w większym stopniu została też zwrócona w kierunku eliminowania pierwotnych przyczyn nieregularnej imigracji. W tym zakresie UE postawiła przede wszystkim na różne instrumenty polityki zewnętrznej, by współpracować z krajami pochodzenia i tranzytu imigrantów.

**Słowa kluczowe:** Unia Europejska, polityka migracyjna, imigranci, nielegalna imigracja, nieregularni imigranci

### European Union Policy Towards Irregular Immigration

#### Summary

Preventing and combating irregular immigration has been one of the key objectives of EU immigration policy since the EU gained competence in this field. Although irregular immigration is broadly defined in this policy and covers the phenomenon of illegal entry, transit and residence of immigrants in Member States, the EU has focused its efforts on eliminating illegal entry. To achieve this, actions were taken in areas directly related to it, such as combating migrant smuggling and the fight against trafficking in human beings, as well as those that gradu-

ally developed their own logic of specific policies such as: management of external borders, visa or asylum. This meant that from the very beginning, EU activity against illegal immigration was scattered and was a part of several specific policies, strategies and action plans. The migration crisis in 2015–2016 only slightly verified the EU approach to irregular immigration. The elimination of illegal entry by combating smuggling (carried out by means of external border controls and even security and defence policy instruments) remained a priority, complemented by strengthening efforts for the second objective, which was to increase the return of immigrants who were not allowed to stay in member countries. Additionally, EU attention has been turned more towards eliminating the root causes of irregular immigration. In this respect, the EU has focused primarily on various external policy instruments to cooperate with the countries of origin and transit of immigrants.

**Key words:** European Union, migration policy, immigrants, illegal immigration, irregular immigrants