



Dyplomacja na pierwszym planie. Nowe ramy polityki migracyjnej UE

Jolanta Szymańska

Strategie migracyjno-azyłowa i wizowa, zaprezentowane pod koniec stycznia br. przez Komisję Europejską, wyznaczają ramy polityki migracyjnej UE na najbliższe lata. Zgodnie z założeniem obu dokumentów dyplomacja migracyjna ma wspierać priorytety bezpieczeństwa i globalnej konkurencyjności Unii. Planowane reformy mają wyeliminować nadużycia systemu azyłowego i wizowego oraz przyciągnąć do UE wykwalifikowanych pracowników i inwestycje. Wyzwaniem dla wdrażania strategii będą zarówno niestabilność w sąsiedztwie Europy, jak i utrzymująca się niechęć wobec migrantów w państwach członkowskich.

Mimo zahamowania nieuregulowanej migracji do UE – w 2025 r. całkowita liczba tego typu przekroczeń granicy wyniosła 178 tys., co stanowiło najniższy wynik od 2021 r. – konflikty w sąsiedztwie Europy oraz próby destabilizacji sytuacji w UE podejmowane przez wrogie reżimy przy wykorzystaniu przepływów migracyjnych powodują, że migracja jest nadal jednym z kluczowych wyzwań dla bezpieczeństwa.

Jednocześnie w obliczu narastającego kryzysu demograficznego (według danych Eurostat populacja UE zmaleje z 450 mln do 447,9 mln w 2050 r. i do 419,5 mln w 2100 r., przy czym przewidywania różnią się zależnie od kraju) i rosnącej globalnej konkurencji gospodarczej kontrolowana migracja postrzegana jest przez przedsiębiorców jako remedium na problemy europejskiego rynku pracy. W 2024 r. ponad 4,6 mln obywateli spoza UE uzyskało na drodze jednolitej procedury administracyjnej dotyczącej zezwoleń prawo zarówno do pobytu, jak i pracy w UE, co stanowiło wzrost o 13,6% w porównaniu z 2023 r.

Pogarsza się jednak społeczna percepcja migrantów w Europie. W badaniu Eurobarometru z 2024 r. tylko 46% Europejczyków postrzegało napływ cudzoziemców spoza UE w sposób pozytywny, zaś 50% – w sposób negatywny. W badaniu Ipsos dla UNHCR z 2024 r. 61% Europejczyków zgodziło się ze stwierdzeniem, że większość cudzoziemców, którzy chcą się dostać do ich krajów, nie jest uchodźcami, ale

przybywa z przyczyn ekonomicznych (do pracy lub po świadczenia socjalne).

Instrumenty dyplomacji migracyjnej. Odpowiedzią na zagrożenie nieuregulowaną migracją ma być dyplomacja migracyjna. Choć Komisja zapewnia, że powinna ona promować nie tylko interesy Unii, ale też europejskie wartości, strategia otwarcie wspiera wykorzystanie przez państwa członkowskie i instytucje UE narzędzi nacisku na państwa trzecie do zarządzania przepływami migracyjnymi poza terytorium wspólnoty (eksternalizacji) oraz do zwiększenia liczby powrotów migrantów, którzy przybyli nielegalnie. Unijna dyplomacja migracyjna ma być asertywna i wykorzystywać szeroki katalog mechanizmów i zachęt oraz powiązań z innymi politykami (w tym polityką handlową).

W ubiegłym roku Komisja [zaproponowała już zmiany](#) w prawie, które mają ułatwić państwom członkowskim nawiązywanie współpracy z państwami trzecimi w dziedzinie migracji: nowy wspólny europejski system odsyłania migrantów umożliwiający zawieranie partnerstw na rzecz tworzenia w państwach trzecich ośrodków dla osób, które nielegalnie przebywają w UE i otrzymały decyzję nakazującą powrót, oraz wnioski w sprawie zmiany definicji bezpiecznego państwa trzeciego, który ma ułatwić deportację. Komisja kontynuuje ponadto prace legislacyjne nad dyrektywą dotyczącą przeciwdziałania ułatwianiu niedozwolonego wjazdu do UE, tranzytu przez jej terytorium

i pobytu na nim, a także opracowuje nowy reżim sankcji wobec przemytników i handlarzy migrantami.

Ważnym narzędziem dyplomacji migracyjnej, który ma przyczynić się do wzrostu bezpieczeństwa i globalnej konkurencyjności UE, mają stać się również wizy. Z jednej strony Komisja proponuje szersze wykorzystanie restrykcji wizowych przeciwko państwom, które prowadzą wrogie wobec UE działania lub odmawiają współpracy w dziedzinie powrotów i readmisji, z drugiej zaś – ułatwienia dostępu do europejskiego rynku pracy dla wysoko wykwalifikowanych pracowników. Uzupełnieniem strategii jest zalecenie Komisji w sprawie przyciągania talentów do innowacji. Promuje ono wykorzystanie przyspieszonych procedur oraz uproszczonych procesów uzyskiwania wiz długoterminowych i zezwoleń na pobyt przez studentów, naukowców, wysoko wykwalifikowanych i wykwalifikowanych pracowników, założycieli start-upów oraz innowacyjnych przedsiębiorców. Zachęca ponadto do współpracy z państwami trzecimi poprzez takie inicjatywy jak Partnerstwa Talentów – platformy informatyczne umożliwiające dopasowanie pracodawców z UE z zainteresowanymi kandydatami spoza UE w określonych sektorach.

Modernizacja i uszczelnianie systemu. Wzmocnieniu bezpieczeństwa systemu ma służyć jego cyfryzacja, która – choć zainicjowana przez instytucje UE wiele lat temu – notuje znaczne opóźnienia. Komisja planuje do kwietnia 2026 r. pełne wdrożenie (uruchomionego na granicach UE w październiku ub.r.) elektronicznego systemu gromadzenia danych biometrycznych cudzoziemców, którzy przybywają na terytorium strefy na krótki pobyt – [Systemu Wjazdu/Wyjazdu](#) (EES), a następnie zainaugurowanie nowego Europejskiego Systemu Informacji i Zezwoleń Podróżnych (ETIAS) dla osób zwolnionych z obowiązku wizowego (do końca 2026 r.). Chce, aby do końca 2028 r. interoperacyjne stały się wszystkie systemy informatyczne służące ochronie granic i zarządzaniu migracją (poza EES i ETIAS także funkcjonujące już: System Informacyjny Schengen, Wizowy System Informacyjny oraz baza odcisków palców osób wnioskujących o azyl – Eurodac, a także wdrażany Europejski system przekazywania informacji z rejestrów karnych w sprawie obywateli państw trzecich – ECRIS-TCN). Dodatkowo Komisja chce utworzyć forum ds. sztucznej inteligencji w kontekście migracji, aby zbadać potencjał wykorzystania AI w sprawach azylu, migracji i zarządzania granicami.

Komisja planuje ponadto wzmocnienie zaplecza instytucjonalnego unijnej polityki migracyjnej. W nowym wieloletnim budżecie UE wzrosnąć ma finansowanie agencji eu-LISA, która jest odpowiedzialna za cyfryzację i zarządzanie systemami informatycznymi. Jedną z propozycji jest też reforma Frontexu, przewidująca m.in. rozszerzenie możliwości współpracy agencji z państwami trzecimi oraz utworzenie w jej ramach Biura Wsparcia Wizowego dla państw członkowskich.

Jednocześnie Komisja liczy, że uda się zgodnie z planem wdrożyć pakt migracyjny. Zakłada, że od czerwca br. państwa członkowskie będą kontrolować wszystkie osoby nielegalnie przybywające do Unii i stosować [nową procedurę graniczną na zewnętrznych granicach](#). We wdrażaniu nowego mechanizmu solidarności i podziału odpowiedzialności za azylantów państwom ma pomóc specjalnie powołany Koordynator ds. Solidarności UE. W pierwszym roku obowiązywania mechanizmu kilka państw, w tym Polska, zagwarantowało już sobie jednak zwolnienie z wkładów do [puli](#) solidarnościowej.

Wnioski. Priorytety strategii migracyjno-azyłowej oraz wizowej są próbą poszukiwania równowagi między oczekiwaniami społeczeństw państw członkowskich w zakresie ograniczenia nieuregulowanej migracji a potrzebami europejskiej gospodarki, która mierzy się z coraz silniejszą globalną konkurencją i kryzysem demograficznym. Dyplomacja migracyjna, wcześniej wykorzystywana w ograniczonym zakresie (m.in. przy unijnej pomocy rozwojowej), ma stać się głównym filarem polityki migracyjnej. Co więcej, priorytet kontroli nad procesami migracyjnymi ma zostać uwzględniony w innych politykach UE i stać się ważnym komponentem strategii globalnej wspólnoty. Takie założenie widoczne było już w innych dokumentach strategicznych prezentowanych w ostatnim czasie przez Komisję, a także w inicjatywach podejmowanych przez państwa członkowskie, m.in. w nowym pakcie na rzecz Morza Śródziemnego oraz w projekcie [wieloletnich ram finansowych na lata 2028–2034](#).

Ogólny kierunek obrany w obu strategiach cieszy się aprobatą społeczeństw państw członkowskich oraz decydentów. Większa otwartość UE na imigrację ekonomiczną wymaga jednak konsekwentnego utrwalania pozytywnego wizerunku migrantów, przeciwdziałania dezinformacji na ich temat oraz antyimigranckim narracjom promowanym przez populistów.

Nawet przy uwzględnieniu rosnących potrzeb finansowych dyplomacji migracyjnej UE i likwidacji zdiagnozowanych barier prawnych wyzwaniem dla jej skuteczności wciąż pozostaje brak stabilności w państwach pochodzenia migrantów oraz w sąsiedztwie Europy, a także dalsze zwiększanie wpływów [Rosji i Chin w krajach Globalnego Południa](#). Te uwarunkowania ograniczały rezultaty dotychczasowej współpracy UE w dziedzinie migracji.

Przesunięcie akcentu na wymiar zewnętrzny zarządzania migracją nie oznacza rezygnacji Komisji z planów wdrożenia paktu migracyjnego. Utrzymująca się niechęć wielu państw członkowskich, w tym Polski, wobec jego kluczowych założeń (przede wszystkim relokacji azylantów z państw członkowskich będących pod największą presją migracyjną) i liczne wyłączenia ze stosowania jego przepisów nie pozwalają przesądzić o sukcesie tego elementu strategii migracyjnej.