

Propozycje reformy polityki migracyjnej UE

Marta Jaroszewicz, Marta Szpala

Spotkanie Rady Europejskiej w dniach 28–29 czerwca poświęcono próbie wypracowania kompromisu w sprawie reformy polityki migracyjnej. Dyskusje w tej sprawie trwają już od ponad dwóch lat. Na nieformalnym miniszczyście migracyjnym, który odbył się 24 czerwca w Brukseli (wzięło w nim udział 16 państw UE), nie udało się przyjąć konkluzji.

Główną osią sporu pozostaje reforma kluczowego dla całości systemu zarządzania migracjami rozporządzenia dublińskiego. W obowiązującej wersji nakłada ono odpowiedzialność za rozpatrzenie wniosku o status uchodźcy na pierwsze państwo członkowskie UE, do którego wjechała osoba ubiegająca się o ochronę. W świetle propozycji Komisji Europejskiej przedstawionej w czerwcu 2016 roku zasada rozpatrywania wniosku o ochronę przez pierwszy kraj przybycia migranta ma nadal obowiązywać. Jednak w przypadku, gdyby dany kraj był nadmiernie obciążony wnioskami uchodźczymi (zaproponowano kryteria, by określić limit obciążenia na podstawie liczby otrzymanych wniosków i poziomu PKB), uruchamiany byłby mechanizm relokacji osób ubiegających się o ochronę do innych krajów UE. Ponieważ propozycja ta jest mocno kontestowana m.in. przez państwa Grupy Wyszehradzkiej, powstało kilka innych propozycji obejścia automatyzmu relokacji, na przykład poprzez dodatkowe obciążenie budżetowe dla państw, które nie chcą w tym procesie uczestniczyć.

Projekty zmiany pięciu innych rozporządzeń są w zaawansowanym stadium procesu legislacyjnego i nie budzą większych kontrowersji. Są to (1) tzw. dyrektywa recepcyjna (która ma zharmonizować materialne warunki przebywania w UE osób ubiegających się o status uchodźcy), (2) dyrektywa kwalifikacyjna (harmonizacja kryteriów azylowych, tak by poziom uznawalności wniosków był ujednolicony), (3) propozycja utworzenia unijnej agencji azylowej na bazie obecnego Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO), (4) propozycja zmiany rozporządzenia o Eurodac (systemie zbierania danych biometrycznych o osobach ubiegających się o status uchodźcy), (5) propozycja przyjęcia decyzji o nowej puli przesiedleń (tzw. resettlement) osób potrzebujących ochrony międzynarodowej z krajów tranzytowych lub pochodzenia (chodzi tu głównie o takie kraje jak Turcja, Libia, Niger itp.; udział krajów członkowskich byłby dobrowolny).

Komentarz

- Kryzys migracyjny w UE w 2015 roku był spowodowany zarówno zwiększonym napływem migrantów, jak i niestosowaniem przez kraje UE jednolitych zasad wspólnej polityki

uchodźczej oraz nadmiernym obciążeniem pierwszych krajów napływu migrantów (główne Grecji i Włoch). W rezultacie, mimo funkcjonowania rozporządzenia dublińskiego, Niemcy zgodziły się dobrowolnie przyjąć około miliona osób ubiegających się o status uchodźcy, a na poziomie unijnym przyjęto tzw. mechanizm relokacji uchodźców w całej UE (który zakończył funkcjonowanie w październiku 2017 roku).

- O ile dotychczas główną osią sporu w UE był mechanizm relokacji, o tyle w ostatnich dwóch miesiącach wraz ze zmianą rządu we Włoszech i kryzysem politycznym w Niemczech politycy europejscy coraz częściej zaczęli kwestionować samą zasadę pierwszego kraju złożenia wniosku. Włochy stanowczo zapowiedziały, że nie przyjmą osób składających wnioski o status uchodźcy, które zgodnie z rozporządzeniem dublińskim zostaną odesłane z granic Niemiec. Odmówiły też przyjęcia statku Aquarius ratującego migrantów, by uniknąć konieczności przyjmowania wniosków uchodźczych.
- W UE istnieją co najmniej trzy grupy państw o odmiennych priorytetach w zakresie unijnej polityki migracyjnej. Państwa Grupy Wyszehradzkiej wypowiadają się przede wszystkim przeciw obowiązkowym mechanizmom relokacji. Grupa krajów, do których jako pierwsi napływają migranci, dąży do tego, by jak najbardziej ograniczyć możliwość przyjmowania migrantów na swoje terytorium przez reformę systemu dublińskiego oraz utworzenie ośrodków poza terytorium UE. Grupa krajów położonych w środku kontynentu, takich Niemcy czy Francja, kładzie nacisk na stworzenie mechanizmów wydalania migrantów do pierwszych krajów UE i ograniczenie ruchów wtórnych wewnątrz UE. W szczególności Niemcy ostrzegają, że będą skłonne rozważyć przywrócenie pełnej kontroli granicznej na granicy Niemiec i Austrii. Z kolei przejmująca od 1 lipca przewodnictwo w UE Austria prezentuje bardzo restrykcyjne stanowisko, według którego należy za wszelką cenę uniemożliwić migrantom składanie wniosków azylowych na terytorium UE. Austriackie media donoszą, że Wiedeń prowadzi z państwami bałkańskimi rozmowy o utworzeniu na ich terenie ośrodków przejściowych dla migrantów, którym odmówiono azylu w Austrii, w zamian za znaczne wsparcie finansowe.
- Na miniszczyce migracyjnym w Brukseli premier Włoch Giuseppe Conte przedstawił propozycję konkurencyjną względem propozycji francusko-hiszpańskiej, ogłoszonej kilka tygodni wcześniej. Włoska propozycja zakłada, że kraj, do którego przybywają osoby ubiegające się o ochronę, nie musi być tożsamy z krajem, który będzie rozpatrywał ich wnioski. W praktyce Włochy ratowałyby z morza migrantów, ale nie przyjmowałyby od nich wniosków uchodźczych. Z kolei propozycja francusko-hiszpańska zakłada stworzenie zamkniętych ośrodków poza granicami UE (tzw. regional disembarkation platforms), gdzie migranci składaliby wnioski i oczekiwali na ich rozpatrzenie i przesiedlenie do UE (w ramach tzw. koalicji chętnych). Obie propozycje budzą wątpliwości w zakresie zgodności z prawem międzynarodowym, w tym z konwencją genewską.
- Ponieważ rozbieżności między państwami UE w sprawie reformy systemu dublińskiego są tak duże, należy się spodziewać prób wypracowania porozumień bilateralnych lub wielostronnych, które pozwoliłyby przełamać impas i odłożyć decyzję o całościowej reformie. W UE panuje raczej konsens co do tego, by dalej ograniczać możliwości migracji przez Morze Śródziemne, dlatego też zapewne zostaną podjęte kolejne kroki wzmacniające Frontex oraz współpracę migracyjną z Turcją, Libią, Marokiem oraz

krajami bałkańskimi. Zapoczątkowane mogą zostać rozmowy o stworzeniu specjalnych centrów w wybranych krajach trzecich dla migrantów uratowanych przez statki unijne. Długotrwały brak kompromisu w sprawie zasad przemieszczeń osób ubiegających się o ochronę w ramach UE może jednak doprowadzić do wprowadzania kontroli granicznych przez kolejne kraje UE i dalszej erozji funkcjonowania wspólnej polityki azylowej.

ANEKS. Sytuacja migracyjna w UE

- Liczba migrantów, którzy przybyli do państw UE drogą morską od stycznia do czerwca 2018 roku, jest zdecydowanie mniejsza niż w tym samym okresie roku 2017. W 2018 roku przybyło do UE 43,4 tys. osób w porównaniu z 73 tys. w tym samym okresie w 2017 roku (dane IOM do 24 czerwca br.). Spadek ten wynika przede wszystkim z lepszej kontroli trasy przez środkową część Morza Śródziemnego (przez Włochy, Sycylię i Malte) w związku z porozumieniem z Libią. Mimo to, gdy w połowie czerwca 2018 roku wybuchł spór międzynarodowy, kto ma przyjąć statek Aquarius z 600 migrantami na pokładzie, uratowanymi u wybrzeży Włoch, Rzym odmówił jego przyjęcia, podobnie uczyniła Malta. Dopiero Hiszpania zgodziła się przyjąć statek w porozumieniu z Francją, która obiecała, że po przejściu procedury uchodźczej w Hiszpanii, część uchodźców będzie mogła uzyskać prawo pobytu we Francji.
- Zarazem w ostatnich miesiącach znacznie wzrosła liczba migrantów, którzy próbują przedostać się do UE z Turcji do Bułgarii i Grecji i dalej przez Bałkany do Europy Zachodniej. Według danych IOM do samej tylko Grecji od początku 2018 roku do 24 czerwca przybyło drogą morską 12,9 tys. osób (dla porównania 8,3 tys. osób w tym samym okresie roku 2017). Dodatkowo znacznie większa liczba osób przybywa do Grecji drogą lądową – od stycznia br. 7211 osób.
- Wobec znacznej liczby osób starających się o międzynarodową ochronę Grecja nie jest w stanie szybko rozpatrywać wniosków składanych przez migrantów. To powoduje, że liczba readmisji z Grecji na podstawie umowy UE–Turcja jest niewielka (ok. 1600 osób od wejścia w życie porozumienia w 2016 roku). W związku z przepełnieniem ośrodków migracyjnych na wyspach Grecy raczej przewożą migrantów na stały ląd. Następnie migranci usiłują na własną rękę przedostać się na północ – do Austrii i Niemiec.
- Większość migrantów na szlaku bałkańskim, opuszczając Grecję, wybiera trasę przez Macedonię i Serbię (ok. 6 tys. osób przekroczyło granicę serbską od początku 2018 roku). Ze względu na wzmocnienie kontroli granicznej przez służby chorwackie i węgierskie, które przekazują migrantów z powrotem do Serbii bez formalnej procedury readmisji, osoby próbujące dostać się do UE coraz częściej z Serbii podróżują do Bośni i Hercegowiny lub próbują z samej Grecji przedostać się nowym szlakiem przez Albanie, Czarnogórę, Bośnię i Hercegowinę. Spowodowało to duże problemy w tych trzech państwach, które nie mają odpowiedniej infrastruktury i personelu, by poradzić sobie z narastającą presją migracyjną. W BiH w 2018 roku według danych UNHCR zarejestrowano prawie 5 tys. migrantów, w Albanii – 1200, a w Czarnogórze – 1362. Większość tych osób pochodzi z Pakistanu, Syrii i Afganistanu.

- Zwiększony napływ migrantów spowodował także wzrost napięcia w relacjach między państwami na szlaku, które obawiają się zamknięcia granic przez Niemcy i Austrię. Decyzja ta spowodowałaby efekt domina, a znaczne grupy migrantów pozostałyby w państwach nieunijnych, które nie mają odpowiedniego zaplecza finansowego i logistycznego, z ograniczonymi możliwościami readmisji migrantów do państw pochodzenia. 7 czerwca w Sarajewie odbyło się spotkanie ministrów ds. bezpieczeństwa państw Europy Południowo-Wschodniej, na które zaproszono także Węgry i Austrię. Państwa regionu zadeklarowały wolę utworzenia wspólnej bazy informacji o migrantach i rozwijanie współpracy, ale nie wypracowano mechanizmów koordynacji, które pozwoliłyby efektywnie poradzić sobie z tym problemem. Władze państw bałkańskich postrzegają kryzys jako wynik nieskutecznej polityki migracyjnej UE i praktyki państw członkowskich (głównie Grecji) wypychania migrantów poza swoje granice.