

Biuletyn Instytutu Zachodniego

Seria Specjalna – „Uchodźcy w Europie”



Nr 197/2015
23'10'15

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Poznań

Redakcja:
Marta Götz
Radosław Grodzki
Krzysztof Malinowski

Korekta:
Hanna Różanek

„Za” i „przeciw”.

Unijny dwugłos w sprawie systemu relokacji

Anna Potyrała, Sebastian Wojciechowski

W maju 2015 r. Komisja Europejska ogłosiła propozycję automatycznego rozdzielania imigrantów wnioskujących o status uchodźcy lub inną formę ochrony w Unii Europejskiej między wszystkie państwa członkowskie. Nasilający się kryzys migracyjny uwidoczniał bowiem, jak niewydolne są europejskie rozwiązania imigracyjne i azylowe. Tzw. mechanizm dubliński, bazujący na rozporządzeniu Dublin III z 2013 r., miał pozwolić na rozdzielanie odpowiedzialności za osoby przybywające do UE i ubiegające się o azyl. Tymczasem wydarzenia z 2015 r. spowodowały, że zasada jednego państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku w praktyce nie obowiązuje. Okazało się bowiem, że państwa, w których nastąpiło przekroczenie granicy zewnętrznej UE z jednej strony nie są w stanie przyjąć wszystkich, z drugiej – nie chcą ponosić odpowiedzialności za wszystkich.

Choć jeszcze w 2014 r. w unijnej debacie na temat kryzysu migracyjnego dominowały głosy o bezwzględnej konieczności przyjęcia osób z obszaru Afryki Północnej, to od początku 2015 r. dała się zauważyć zmiana nastawienia względem przybyszów. Wezwania do ochrony obszaru Unii Europejskiej i terytoriów państw członkowskich przed „zalewem obcych” spowodowane są nie tylko stale zwiększającą się liczbą osób ubiegających się o azyl, ale faktem, że zaledwie niewielka grupa przybyszów to uchodźcy – osoby opuszczające własne państwa w obawie przed prześladowaniami.

Szacunkowe dane wskazują, że około 60% z nich to imigranci ekonomiczni, którzy międzynarodowej ochrony nie potrzebują, lecz usiłując zyskać prawo pobytu w UE utrzymują, że wymagają pomocy. Z ponad 600 tys. osób przybyłych do UE od początku 2015 r. zaledwie około 227 tys. stanowią faktyczni uchodźcy z Syrii, Erytrei czy Iraku, pozostali pochodzą z tzw. państw bezpiecznych, takich jak Albania, Kosowo czy Serbia. W konsekwencji, zaproponowany przez Komisję Europejską system relokacji budzi kontrowersje i stanowczy sprzeciw tych, którzy na plan pierwszy wysuwają konieczność zapewnienia bezpieczeństwa i ochrony przed destabilizacją porządku wewnętrznego.

Zgodnie z pomysłem Komisji Europejskiej z maja br., plan relokacji dotyczyć ma rozmieszczenia w państwach członkowskich osób będących „w oczywistej potrzebie międzynarodowej ochrony”. Ideą systemu relokacji jest wyliczenie dla każdego państwa członkowskiego współczynnika relokacji, określającego procentowo liczbę kierowanych tam imigrantów będących „w oczywistej potrzebie międzynarodowej ochrony”. Współczynnik bazuje na kryteriach obiektywnych, takich jak liczba ludności (wskazująca na możliwość absorpcji takich osób), produkt krajowy brutto (określający poziom zamożności, a w konsekwencji możliwość integracji), liczba osób ubiegających się o ochronę w latach 2010-2014 i poziom bezrobocia (określający rzeczywistą zdolność integracji). Wpływ dwóch pierwszych kryteriów na ostateczną wartość współczynnika relokacji wynosić ma po 40%, dwóch ostatnich – po 10%. W konsekwencji najwyższy współczynnik relokacji, w myśl propozycji KE, charakteryzuje Niemcy, Francję, Włochy i Hiszpanię. Z systemu relokacji wyłączono Danię, Irlandię i Wielką Brytanię – w związku z postanowieniami protokołu 22 i 23 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej państwa te nie uczestniczą w podejmowaniu decyzji dotyczących kwestii ujętych w Tytule V traktatu, tj. wspólnej polityki imigracyjnej, wizowej i azylowej oraz kontroli na granicach zewnętrznych.

Propozycja Komisji Europejskiej wywołała lawinę komentarzy polityków europejskich. Szczególnie aktywni okazali się najwyżsi przedstawiciele państw sprzeciwiających się systemowi relokacji.

Węgry – państwo, na terytorium którego od stycznia do sierpnia 2015 r. przedostało się ponad 142 tys. osób, zmierzających przede wszystkim do Niemiec – w czerwcu zapowiedziały rozpoczęcie budowy 175-kilometrowego ogrodzenia chroniącego zewnętrzną granicę UE. Oskarżenia o podważenie idei ochrony praw człowieka, w szczególności prawa do ochrony przed prześladowaniami, nie powstrzymały dalszych działań władz węgierskich. Podjęto decyzję o odmowie udzielenia azylu osobom przybywającym na Węgry z terytoriów państw bezpiecznych



(takich, w których nie istnieje niebezpieczeństwo prześladowań). W rezultacie z możliwości ubiegania się o status uchodźcy wyłączeni zostali wszyscy imigranci przybywający z Serbii, niezależnie od państwa pochodzenia. We wrześniu węgierski parlament przyjął poprawkę do Ustawy o azylu, zgodnie z którą przekroczenie granicy państwa bez pozwolenia (tj. w miejscu niedozwolonym lub wbrew decyzji odmownej urzędnika granicznego) stanowi naruszenie prawa zagrożone karą do trzech lat pozbawienia wolności. Ponadto prawo wjazdu na terytorium Węgier otrzymać mogą jedynie te osoby, którym w wyniku postępowania uproszczonego przyznano status uchodźcy. Pozostali deportowani są do Serbii. Trwające maksymalnie 12 dni postępowanie uproszczone toczy się na granicy państwa w wyznaczonych punktach recepcyjnych. Wszystkie te posunięcia zyskały poparcie społeczne.

Brak zgody na proponowany przez Komisję Europejską system kwotowy widoczny był także w oficjalnym stanowisku Słowacji. Premier Robert Fico sprzeciw wobec propozycji KE uzasadniał koniecznością zagwarantowania bezpieczeństwa państwa i obywateli przed islamizacją. Podczas spotkania państw Grupy Wyszehradzkiej w Pradze na początku września 2015 r. wezwał do odrzucenia propozycji KE, a we wrześniu 2015 r. ogłosił decyzję o przywróceniu kontroli granicznych.

Podobnie Czechy sprzeciwiły się ogólnemu podziałowi imigrantów między państwa członkowskie. Choć przedstawiciele Republiki podkreślali, że kryzys migracyjny stanowi problem całej Unii Europejskiej i wymaga podjęcia wyzwania przez wszystkie państwa członkowskie, to czeski premier Bohuslav Sobotka domagał się zakończenia dyskusji na temat mechanizmu obowiązkowego rozdziału imigrantów. Postulował zakończenie konfliktów w Syrii i Libii oraz działania na rzecz stabilizacji w tych państwach, ukierunkowanej na poprawę warunków życia obywateli. Czeski premier zapowiedział zwiększone kontrole imigrantów na granicach z Austrią, nakierowane na rozróżnienie imigrantów ekonomicznych i uchodźców.

Jednym z państw sprzeciwiających się systemowi kwotowemu zaproponowanemu przez KE była Polska. We wrześniu premier Ewa Kopacz podkreśliła, że rząd polski sprzeciwia się automatycznemu, ogólnemu rozdziałowi imigrantów między poszczególne państwa członkowskie. Zadeklarowała ogólnie przyjęcie „prawdziwych” uchodźców i wykluczyła wpuszczenie imigrantów ekonomicznych. Kluczowym elementem polskiego stanowiska w sprawie kryzysu migracyjnego stało się więc rozróżnienie imigrantów ekonomicznych i uchodźców. Szefowa rządu zastrzegła jednocześnie prawo wyboru osób, którym pomoc zostanie zaofiarowana. Podczas debaty sejmowej 16 września premier wskazała, że



„odwracając się plecami do tych, którzy potrzebują pomocy w (...) wielkiej rodzinie europejskiej, (...) moralnie i mentalnie my się z tej wspólnoty wypisujemy”. Złagodzenie stanowiska było reakcją na zarzuty o brak solidarności, które dało się słyszeć ze strony Austrii, Niemiec i Francji. Wpisywało się również w kampanię wyborczą i było próbą ukazania opozycji jako niechętnej osobom będącym w potrzebie i wymagającym ochrony międzynarodowej.

W odpowiedzi na stanowisko prezentowane przez państwa sprzeciwiające się systemowi relokacji zwolennicy przyjmowania imigrantów i ponoszenia wspólnej odpowiedzialności za te osoby – Austria, Francja i Niemcy – rozpoczęli tworzenie koalicji celem zebrania większości niezbędnej do przeforsowania propozycji Komisji Europejskiej. Kanclerz Angela Merkel wzywała do ponoszenia wspólnej odpowiedzialności w obliczu kryzysu migracyjnego. Znacznie dalej szły pomysły Austrii i Francji. Minister spraw wewnętrznych Austrii Johanna Mikl-Leitner uznała, że sposobem nakłonienia do akceptacji systemu relokacji może być cofnięcie subsydiów w ramach funduszy europejskich. Najmocniej zabrzmiały słowa przedstawicieli Francji i Austrii. Prezydent F. Hollande wskazał, że: „Unia Europejska to wspólnota wartości. Ci, którzy tych wartości nie podzielają, kwestionują swoją obecność w Unii Europejskiej”. Minister spraw zagranicznych Francji Laurent Fabius mianem „skandalicznego” określił zachowanie państw członkowskich z Europy Środkowej, co skutkowało wezwaniem do węgierskiego MSZ francuskiego ambasadora z żądaniem wyjaśnień. Wyjaśnień zażądano także od ambasadora Austrii na Węgrzech w związku z wypowiedzią kanclerza Wernera Faymanna, potępiającą zdecydowaną interwencję węgierskiej policji przeciw imigrantom. Również premier Chorwacji działania Węgier określił jako „szkodliwe i niebezpieczne”.

W atmosferze wzajemnych oskarżeń, 14 września 2015 r. rozpoczęło się spotkanie ministrów spraw wewnętrznych poświęcone dyskusji nad systemem relokacji. Podstawą przyjętych uzgodnień stał się art. 78.3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w myśl którego „gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich”. W efekcie ustalono rozdział 40 tys. (decyzja z 14 września) oraz kolejnych 120 tys. imigrantów (decyzja z 22 września) ubiegających się status uchodźcy lub inną formę ochrony, przebywających w Grecji, Włoszech i innych państwach członkowskich bezpośrednio dotkniętych kryzysem migracyjnym. Uwzględniając wyliczone przez KE współczynniki relokacji uzgodniono, że do Niemiec relokowanych zostanie ponad 40 tys. osób „w



oczywistej potrzebie ochrony międzynarodowej”, do Francji – ponad 30 tys., Hiszpania przyjmie ponad 26 tys., zaś Polska nieco ponad 10 tys. Kolejne miejsca pod względem liczby osób poddanych relokacji zajęły: Holandia, Rumunia, Belgia i Szwecja Portugalia i Republika Czeska, Austria, Finlandia, Bułgaria, Słowacja i Chorwacja. Najmniej osób skierowanych zostanie do Litwy, Słowenii, Łotwy, Luksemburga, Estonii, Cypru i Malty. W uzgodnionym systemie nie uczestniczą Dania i Wielka Brytania, Irlandia zgłosiła wolę uczestnictwa i przyjęcia 2,9 tys. osób, zaś Finlandia wstrzymała się od głosu.

Decyzja z 14 września nie budzi wątpliwości, gdyż nawiązuje do podjętych w drodze konsensusu uzgodnień z 20 lipca 2015 r. Sprzeciw budzi decyzja z 22 września, podjęta w głosowaniu większościowym, a dotycząca relokacji 120 tys. imigrantów. Kwalifikowana większość, która stosowana jest w odniesieniu do polityki migracyjnej, wizowej i azylowej począwszy od wejścia w życie traktatu amsterdamskiego, pozwoliła 22 września na podjęcie decyzji w sprawie obowiązkowego systemu kwotowego. Pozwoliła między innymi dzięki zgodzie Polski i Łotwy, które wbrew wcześniejszym zapowiedziom wsparły inicjatywę KE. Państwa głosujące przeciw (Republika Czeska, Rumunia, Słowacja i Węgry) potraktowały podjętą większością decyzję jako „dyktat”. Premier Słowacji zapowiedział, że nie dokona implementacji podjętych ustaleń, a władze czeskie – skierowanie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości.

Próba załagodzenia sporów są decyzje, jakie podjęto 8 października, kiedy to uwzględniając argumenty wysuwane przez państwa sprzeciwiające się nieograniczonemu przyjmowaniu imigrantów, zobowiązano Komisję Europejską do opracowania do stycznia 2016 r. planu działania dotyczącego programu powrotów. Program ma objąć osoby nie kwalifikujące się do uzyskania azylu (ani w postaci statusu uchodźcy, ani ochrony uzupełniającej). Za element programu powrotów uznano współpracę z państwami trzecimi, z którymi KE ma wynegocjować dwustronne umowy o readmisji i/lub o usunięciu. Podjęto również wstępne uzgodnienia dotyczące kwestii finansowania działań w odniesieniu do kryzysu migracyjnego, m.in. wzrost środków dostępnych w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (o 300 mln euro z przeznaczeniem dla państw trzecich zmagających się z masowym napływem imigrantów) oraz środków na pomoc humanitarną (o blisko 56 mln euro). Takie rozwiązania nawiązują wyraźnie do postulatów Słowacji i Czech na temat wsparcia państw pochodzenia w dążeniu do demokratyzacji i stabilizacji. Uzupełnieniem tych zapowiedzi są decyzje, które zapadły 15 października 2015 r. Rada Europejska zaaprobowwała plan współpracy z Turcją przewidujący wzrost zaangażowania



finansowego UE do 3 mld euro w zamian za zatrzymanie na terytorium Turcji uchodźców syryjskich i innych osób usiłujących przedostać się do Unii Europejskiej. Dodatkowe zachęty dla Turcji obejmować mają zniesienie obowiązku wizowego i wznowienie negocjacji akcesyjnych. Propozycje te wymagają jednak zatwierdzenia w postaci dwustronnego porozumienia UE-Turcja.

*

Wskazane powyżej zagadnienia to kolejny przykład występowania w obrębie Unii Europejskiej mechanizmu dwóch prędkości, ukazującego różny stopień zaangażowania poszczególnych państw członkowskich w rozwiązywanie towarzyszących jej problemów czy w funkcjonowanie unijnych instytucji. Przyczyną takiego stanu rzeczy jest wiele zróżnicowanych czynników, wśród których na szczególne podkreślenie zasługują: rozbieżności stanowisk i interesów państw członkowskich, problemy finansowe czy brak zdecydowanej woli politycznej odnośnie do reformowania lub pogłębiania unijnej współpracy. W tym przypadku kluczową rolę odegrały jednak także nastroje społeczne oraz towarzyszące im, a odczuwane pośrednio lub bezpośrednio, obawy o własne bezpieczeństwo różnie artykułowane przez mieszkańców w poszczególnych państwach członkowskich. Obawy te mają nie tylko wymiar polityczny czy ekonomiczny, ale przede wszystkim charakter osobisty.

Analizowane wydarzenia pokazały po raz kolejny, jak trudno o unijny konsensus i stosowanie zasady solidarności w przypadku wystąpienia naprawdę poważnego wyzwania, jakim jest niewątpliwie obecny kryzys migracyjny. W znacznym stopniu zaskoczył on nie tylko państwa członkowskie, ale także unijne instytucje, organy i agencje (tak decyzyjne, wykonawcze, jak i analityczno-prognostyczne). Dowiódł również, iż „w godzinie próby” państwa Unii Europejskiej niejednokrotnie więcej dzieli niż łączy. Osłabia to nie tylko wewnętrzną spójność Unii Europejskiej czy podważa wzajemne zaufanie, ale rzutuje też na jej prestiż i znaczenie na arenie międzynarodowej.

* Wszystkie dane statystyczne przytoczone w niniejszym tekście pochodzą z oficjalnych raportów Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców i informacji Komisji Europejskiej.



Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Tekst powstał w ramach Serii Specjalnej Biuletynów IZ poświęconej bieżącym problemom masowych migracji ludności z terenów objętych konfliktami do Europy. Prezentowane zagadnienia obejmują kwestie skutków społecznych, percepcji i nastawienia opinii publicznej, oraz wyzwań politycznych i ekonomicznych związanych z napływem uchodźców w Niemczech, Polsce, a także innych krajach Europy. Kolejne numery Biuletynu będą przybliżyły te kwestie z różnych perspektyw.

Anna Potyrała – prof. UAM dr hab. politolog, prawnik, Wydział Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.

Sebastian Wojciechowski – prof. zw. dr hab., pracownik Instytutu Zachodniego; kierownik Zakładu Studiów Strategicznych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa UAM.

