



Działania Komisji Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego

Tomasz Morozowski

Kryzys migracyjny stworzył poważne wyzwanie dla europejskiej solidarności oraz systemu funkcjonowania Unii Europejskiej jako organizacji. W samym 2015 r. do Unii Europejskiej przybyło ponad milion imigrantów, co w sposób nagły zrodziło pilną potrzebę wypracowania rozwiązań i mechanizmów, które pozwoliłyby na opanowanie kryzysowej sytuacji i zażegnanie jej negatywnych skutków. Niezbędne stało się określenie długoterminowej strategii zapobiegania podobnym sytuacjom w przyszłości. Okoliczności te doprowadziły do polaryzacji stanowisk państw członkowskich Unii Europejskiej w warunkach burzliwej dyskusji na temat polityki, jaką powinna zastosować Europa wobec kryzysu migracyjnego. Zabrakło porozumienia zarówno co do działań wobec osób już przybyłych do Europy, jak i w sprawie perspektywnego planu zażegnania kryzysu. Masowy napływ imigrantów wywołał również zaniepokojenie opinii publicznej w państwach europejskich, np. w Niemczech duża część społeczeństwa ma obawy przed zwiększeniem się przestępczości (82%), atakami terrorystycznymi (74%) i napływem uchodźców (73%)¹. Następuje wzrost popularności partii o nastawieniu konserwatywnym czy mocno prawicowym. Napięcia oraz incydenty na tle rasowym, religijnym i etnicznym są chętnie nagłaśniane przez media. Debata publiczna na temat polityki wobec uchodźców jest w Europie bardzo intensywna i emocjonalna.

Unia Europejska dostrzegła pilną potrzebę reakcji na kryzys migracyjny. Kwestia migracji została zdefiniowana jako jeden z dziesięciu priorytetów działalności Komisji Europejskiej przed objęciem stanowiska jej przewodniczącego przez Jean-Claude'a Junckera w listopadzie 2014 r. Plan działań został zaprezentowany w formie Europejskiego Programu w Zakresie Migracji (*European Agenda on Migration*) 13 maja 2015 r. Pierwszy wiceprzewodniczący Komisji Europejskiej Frans Timmermans przedstawił ten oparty na europejskich wartościach i solidarności program jako odpowiedź na zaniepokojenie obywateli Europy zaistniałą sytuacją oraz niepoprawne funkcjonowanie europejskiego prawa azylowego. Realizacja programu została rozłożona na dwa etapy – wprowadzenie rozwiązań natychmiastowych, umotywowane wypadkami zatonięć łodzi z imigrantami na Morzu Śródziemnym, oraz opracowanie strategii długoterminowej. Wśród działań natychmiastowych należy wymienić m.in.: finansowe wsparcie programów „Tryton” i „Posejdon”², złożenie wniosków dotyczących wprowadzenia trwałego unijnego systemu przesiedleń (*resettlement*) osób zidentyfikowanych jako „potrzebujące międzynarodowej ochrony” z państw spoza Unii w sytuacjach nadzwyczajnych związanych z masowym

¹ ZEIT Online, 27.01.2016, *Allensbach-Umfrage: 58 Prozent der Deutschen wännen sich in besonders unsicherer Zeit* (data dostępu: 24.02.2016).

² Operacje patrolowe prowadzone przez agencję zarządzania granicami *Frontex* w promieniu 30 mil od wybrzeża UE, nastawione głównie na walkę z nielegalnymi przemytnikami ludzi. Operacja „Posejdon” została 28 grudnia 2015 r. przemianowana na „Posejdon Rapid Intervention”, zob. *Frontex and Greece agree on operational plan for Poseidon Rapid Intervention*, 17.12.2015, <http://frontex.europa.eu/news/frontex-and-greece-agree-on-operational-plan-for-poseidon-rapid-intervention-yiSxga> (data dostępu: 24.02.2016).

napływem imigrantów oraz stworzenie ogólnoeuropejskiego programu relokacji (*relocation*) migrantów z państw członkowskich najbardziej obciążonych ich napływem (przede wszystkim z Grecji i Włoch) do innych państw UE.

Tworzenie programu działań długoterminowych oparto na czterech filarach: ograniczeniu czynników sprzyjających nielegalnej migracji (czemu służyć ma m.in. powołanie europejskich urzędników ds. migracji w kluczowych państwach trzecich), poprawie zarządzania granicami (poprzez umocnienie roli i rozszerzenie możliwości działania agencji *Frontex*), budowie silnej, wspólnej, europejskiej polityki azylowej (m.in. dzięki zaostrzeniu przepisów dotyczących bezpiecznego kraju pochodzenia oraz ewentualnej rewizji rozporządzenia Dublin III z 2013 r.) oraz nowej polityce dotyczącej legalnej migracji (pozwalającej na utrzymanie atrakcyjności Europy jako celu dla migracji ekonomicznej oraz korzyści płynących z niej dla państw członkowskich).

Europejski Program w Zakresie Migracji ma być realizowany poprzez konkretne działania, określone w kolejnych pakietach implementacyjnych. Pierwszy z nich został zaprezentowany przez Komisję Europejską dwa tygodnie po ogłoszeniu programu, 27 maja 2015 r. Zawierał on propozycje relokacji 40 tys. osób z Grecji i Włoch oraz przesiedlenia 20 tys. osób spoza UE, plan działań przeciwko nielegalnym przemytnikom ludzi oraz postanowienie dotyczące potrojenia budżetu na rzecz operacji ratowniczych na morzu. W pakiecie znalazły się również wskazówki w sprawie pobierania odcisków palców w ramach procedury rejestracji imigrantów. Drugi pakiet implementacyjny, przedstawiony 9 września 2015 r., obejmował obok propozycji relokacji kolejnych 120 tys. azylantów z państw szczególnie dotkniętych ich masowym napływem i utworzenia stałego kryzysowego mechanizmu relokacji, również kwestie związane z listą państw bezpiecznych, plan działań dotyczących odsyłania imigrantów nieuprawnionych do otrzymania azylu oraz propozycję utworzenia Funduszu Zaufania dla Afryki. Również we wrześniu rozpoczęto operację tworzenia tzw. hotspotów na terenie Grecji oraz Włoch. Trzeci pakiet implementacyjny, dotyczący utworzenia Europejskiej Straży Granic i Wybrzeża (*European Border and Coast Guard*), która ma zastąpić agencję *Frontex*, został zaprezentowany 15 grudnia 2015 r. Propozycja utworzenia straży granicznej UE została zdecydowanie poparta przez Komisję i będzie przedmiotem zwykłej procedury ustawodawczej.

Komisja Europejska podjęła również działania związane z zapewnieniem odpowiednich środków finansowych na realizację zakładanych celów. Przedłożone poprawki do budżetu oznaczają zwiększenie środków przeznaczonych na zarządzanie kryzysem migracyjnym o 1,7 mld euro. W związku z tym całkowite wydatki Unii w tym obszarze w latach 2015 i 2016 wyniosą blisko 10 mld euro. Poprawki do budżetu zostały zatwierdzone w przyspieszonej procedurze zarówno przez Parlament Europejski, jak i przez państwa członkowskie UE.

Kolejnym krokiem Unii Europejskiej było podjęcie działań wspólnych z państwami trzecimi, również dotkniętymi kryzysem migracyjnym. 25 października 2015 r. odbyło się spotkanie przywódców państw zachodniobałkańskich z przewodniczącym Junckerem, w wyniku którego powstał 17-punktowy plan zarządzania przepływami imigrantów przez te państwa do UE, będący odtąd przedmiotem regularnych konsultacji wszystkich zainteresowanych. W Europie dostrzeżono również potencjał, jakim w zakresie pomocy w opanowaniu kryzysu dysponuje Turcja. 15 października 2015 r. został zatwierdzony plan wspólnych działań UE i Turcji, uruchomiony na obustronnym szczycie 29 listopada 2015 r., na realizację którego przeznaczono z unijnego budżetu 3 mld euro. Pierwsze działania w ramach tej współpracy to wprowadzenie 8 stycznia 2016 r. obowiązku wizowego dla Syryjczyków przybywających do Turcji z państw trzecich (co znacznie obniżyło migracje do

Turcji z Libanu i Jordanii) oraz decyzja o zapewnieniu dostępu do tureckiego rynku pracy dla Syryjczyków objętych tymczasową ochroną.

Niepokojący jest fakt, iż planowanie działań ukierunkowanych na zażegnanie kryzysu migracyjnego u jego źródeł, czyli w państwach ogarniętych wojną lub zmagających się z innymi problemami wewnętrznymi, wydaje się dotychczas odsunięte na dalszy plan. Kwestie te były przedmiotem rozmów podczas szczytu przywódców państw członkowskich UE oraz państw afrykańskich w Valletcie, który odbył się 12 listopada 2015 r., jednak przyjęta na tym spotkaniu lista konkretnych działań ma być implementowana do końca 2016.

Koncepcje i decyzje Komisji Europejskiej wywołały spór na arenie unijnej. Państwa głoszące przeciwko przyjęciu obowiązkowego systemu kwotowego (Republika Czeska, Rumunia, Słowacja i Węgry) uznały decyzję o jego przyjęciu (w głosowaniu z 22 września 2015 r.) za „dyktat” i sceptycznie odnoszą się do wdrażania postanowień z niej wynikających. Wśród państw sprzeciwiających się wprowadzeniu stałego systemu relokacji znalazła się również Polska. W związku z protestami Komisja Europejska zobowiązała się do opracowania programu powrotów osób niekwalifikujących się do uzyskania azylu oraz do wzmożonej współpracy z Turcją, która miałaby zatrzymać na swoim terytorium jak największą liczbę migrantów zmierzających do Unii Europejskiej. Nie zmienia to jednak faktu, że Unia Europejska daleka jest od utworzenia monolitu solidarności i jedności swoich państw członkowskich i musi zmagać się ze sprzecznymi tendencjami wewnętrznymi. Państwa sceptycznie nastawione do kwestii przyjmowania uchodźców działają na własną rękę. Władze Węgier podjęły w czerwcu 2015 r. decyzję o budowie 175-kilometrowego ogrodzenia na granicy z Serbią i Chorwacją, by chronić granicę przed napływem migrantów przez terytorium Węgier do Austrii i Niemiec oraz o odmowie udzielania azylu osobom przybywającym na Węgry z terytoriów państw bezpiecznych. Następnym krokiem ze strony Węgier było zamknięcie granicy z Chorwacją. We wrześniu węgierski parlament przyjął poprawkę do ustawy o azylu, zgodnie z którą przekroczenie granicy państwa bez pozwolenia 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. Premier Słowacji Robert Fico ogłosił we wrześniu 2015 r. decyzję o przywróceniu kontroli granicznych. Również władze Czech zapowiedziały wzmożone kontrole na granicach z Austrią w celu rozróżnienia imigrantów ekonomicznych i uchodźców. Na przywrócenie kontroli na swoich granicach zdecydowały się również, ze względu na kryzysową sytuację, Niemcy oraz Austria.

Po kolegium komisarzy z dnia 13 stycznia 2016 r. w sprawie kryzysu migracyjnego Komisja Europejska opublikowała raport, którego przedmiotem było podsumowanie działań podjętych przez Unię w sprawie kryzysu migracyjnego w 2015 r. oraz wyznaczenie priorytetów w tej kwestii na rok 2016. Przedstawiając w maju 2015 r. Europejski Program w Zakresie Migracji, Unia Europejska nakreśliła generalny plan oraz kierunek działań oraz wskazała środki na ich realizację. Krokiem następnym musi być ich pełna implementacja i realizacja przyjętych założeń, przede wszystkim poprzez: tworzenie i rozwijanie hotspotów (wraz z odpowiednio funkcjonującym systemem rejestracji przybywających migrantów oraz pobierania ich odcisków palców), pełne uruchomienie i dalsze rozwijanie systemu relokacji (przy założeniu konsensusu ze strony państw członkowskich), nadanie pełnej operatywności mechanizmowi odsyłania osób nieuprawnionych do uzyskania azylu w Europie oraz zapewnienie możliwości ich ponownego przyjęcia przez państwa pochodzenia. Wśród planów Komisji Europejskiej na początek 2016 r. znalazło się: przywrócenie normalnego funkcjonowania strefy Schengen (co jest równoznaczne ze zniesieniem kontroli granicznych przez państwa, które tymczasowo je wznowiły), utworzenie Europejskiej Straży Granic i

Wybrzeża oraz, w dalszej perspektywie, rewizja systemu dublińskiego (opartego na rozporządzeniu Dublin III).

Wprowadzanie w życie ustaleń Komisji Europejskiej jest dotychczas powolne i mało efektywne. Z pięciu hotspotów mających powstać na terenie Grecji, w pełni operatywny jest tylko jeden – na wyspie Lesbos. Trzy kolejne – na wyspach Leros, Chios oraz Samos – mają zostać oddane do użytku do końca marca 2016 r. We Włoszech z sześciu planowanych punktów działają obecnie dwa: na wyspach Lampedusa i w Trapani; kolejne są w fazie przygotowań lub wymagają politycznych decyzji władz włoskich. Sprawne hotspoty są niezbędne do odpowiedniego funkcjonowania systemu rejestracji oraz relokacji imigrantów. Widoczne postępy można odnotować w kwestii rejestracji – w styczniu 2016 r. pobrano odciski palców od 78% (Grecja) i 87% (Włochy) przybyłych imigrantów (dla porównania we wrześniu 2015 r. było to 8% dla Grecji i 36% dla Włoch). Pomimo pierwszych relokacji z państw w największym stopniu dotkniętych masową imigracją, które miały miejsce w październiku 2015 r., system właściwie nie zaczął działać do końca stycznia 2016 r. W raportach z 10 lutego 2016 r. o postępach w implementacji powyższego programu (*Managing the refugee crisis. Greece: progress report* i *Managing the refugee crisis. Italy: progress report*, Komisja Europejska, 10.02.2016) podano dokładne liczby przeniesionych imigrantów – na dzień publikacji raportu z Grecji relokowano jedynie 218, a z Włoch – 279 osób. Odnotowano także liczby przymusowych powrotów – z Grecji odesłano do państw pochodzenia dotychczas 16 131 osób nieuprawnionych do ubiegania się o azyl, z Włoch – 14 000 osób. Są to nadal niewystarczające wyniki, biorąc pod uwagę łączną liczbę imigrantów przybyłych w 2015 r. do obu państw: ponad 800 tys. do Grecji i ponad 160 tys. do Włoch. Również mechanizm przesiedleń osób wymagających międzynarodowej ochrony spoza granic Unii przynosi jak na razie małe efekty – 779 osób zostało przesiedlonych w jego ramach w 2015 r. (według założeń planowano przenieść 5331 osób). Kolejnych 22 504 migrantów ma zostać przesiedlonych do państw członkowskich UE do końca 2017 r.

Kryzys migracyjny wymaga przemyślanych, kompleksowych, ale jednocześnie szybkich i zdecydowanych działań. Komisja Europejska, tworząc i realizując Europejski Program w Zakresie Migracji, staje się wyznacznikiem i koordynatorem strategii całej Unii Europejskiej w kwestii zarządzania kryzysem. Podmiotem realizującym tę strategię musi być Unia Europejska jako całość – co wymaga jedności i konsensusu wszystkich jej państw członkowskich, bez których poparcia nie będzie to możliwe. Dotychczasowe dyskusje i spory na arenie europejskiej budzą duże wątpliwości w kwestii zdolności sprostania tym wymaganiom przez europejską wspólnotę.

Wszystkie przytoczone dane pochodzą z oficjalnych informacji Komisji Europejskiej publikowanych na jej stronie internetowej, przede wszystkim z raportu *Managing the refugee crisis. State of play and future actions* z 13 stycznia 2016 r.

Tomasz Morozowski – absolwent Stosunków Międzynarodowych, asystent w Instytucie Zachodnim.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Tekst ukazał się jednocześnie na [stronie Fundacji im. Heinricha Bölla](#) oraz w „[Biuletynie](#)” [Instytutu Zachodniego](#) i stanowi wprowadzenie do współorganizowanej przez obie instytucje konferencji *Konsekwencje kryzysu migracyjnego dla Niemiec i Unii Europejskiej*, która odbędzie się 26 kwietnia 2016 r. w Poznaniu.