

Europejski Pakt o migracji i azylu – nowa nadzieja czy wielkie rozczarowanie?

Dr hab. Maciej Duszczyk, prof. UW

Uniwersytet Warszawski

Wydział Nauk Politycznych i Studiów Międzynarodowych

Ośrodek Badań nad Migracjami

Po co ten dokument?

- Unia Europejska stanęła pod presją redefinicji podejścia do „zarządzania migracjami” po porażce związanej z tzw. „kryzysem migracyjnym”. Pytanie – czy wyciągnęła prawidłowe wnioski?
- Docelowo ma powstać całościowy system łączący ze sobą kwestie migracji (również uregulowanej/legalnej), kwestii azylowych oraz strefy Schengen.
- Kluczowe jest uzyskanie zgody politycznej przy założeniu, że wszystkie państwa członkowskie, uczestniczą na wcześniej uzgodnionych warunkach, w realizacji „polityki migracyjnej UE”. Czy nowy Pakt to krok w kierunku powstania takiej polityki?
- Zakomunikowanie, że dotychczasowe podejście oparte na rozporządzeniach dublińskich nie będzie dalej stosowane.

Krótko, szybka ocena

- Dokument prezentuje aktualne podejście Komisji Europejskiej do poszukiwania rozwiązań, które już na etapie projektu, spotykają się z generalnym poparciem, a co najmniej brakiem odrzucenia, jak to miało miejsce np. w czasie zasad relokacji w 2016 roku.
- Należy przyznać, że dokument zawiera realistyczną ocenę obecnej sytuacji: mamy okres spokoju z niewielką presją migracyjną, ale to się na pewno zmieni.
- Jest kompleksowy – zawiera wszystkie konieczne elementy, które w takim dokumencie powinny się znaleźć. Jedynie czego brakuje to zaadresowania migracji sezonowych/czasowych.
- Wychodzi z założenia związku pomiędzy solidarnością a odpowiedzialnością poszukując różnych instrumentów, które wypełnią te dwa terminy.
- Jego głównym zadaniem jest spowodowanie ograniczenia presji migracyjnej na UE, czyli w praktyce ograniczenie czynników „pull”. Na „push” UE ma bardzo ograniczony wpływ.
- Jest europocentryczny. Brakuje odniesień do „Globalnego Podejścia do Uchodźstwa i Migracji” ONZ

Na co należy zwrócić uwagę.

- Procedury graniczne: budowa systemu przesiewowego (screening) mającego na celu podział imigrantów na dwie kategorie: do pozostania i do przymusowego powrotu. Nie takie proste w praktyce. Główne pytanie jak zapewnić utrzymanie zasady „*non-refoulement*”.
- Próba znalezienia odpowiedzi, jak stworzyć „Jednolity Rynek Azylowy”, tak aby unikać „konkurencji” pomiędzy państwami, ale czy to nie spowoduje przymusowego umieszczania azylantów w konkretnym państwie członkowskim?
- Priorytet dla tzw. zewnętrznego wymiaru Paktu czyli współpracy z państwami tranzytu i pochodzenia – kolejność nie jest przypadkowa.
- Zdecydowany wzrost znaczenia agencji „Frontex”. To może być próba zrzucania z państw członkowskich odpowiedzialności za niepopularne decyzje i działania – potencjalnie bardzo niebezpieczne.
- Wiele miejsca dla kwestii „powrotów” i ich praktycznej realizacji. Instrument „powrotów sponsorowanych”.
- Próba przededefiniowania relokacji – tak naprawdę staje się ona jedynie uzupełnieniem systemu – dwie strony medalu.
- Pojawia się nowy termin w „języku brukselskim” – Smart Solidarity Mix!

Główne wątpliwości co do praktycznej realizacji Paktu

- ▶ Negocjacje z państwami tranzytu i pochodzenia – jaka jest cena i nie chodzi tu o pieniądze? Czy czekają nas nowe zamieszki, takie jak przy przekraczaniu rzeki Evros/Meriç? Ponadto czy państwa trzecie będą chciały realizować agendę UE?
- ▶ Czy KE będzie miała wystarczającą siłę aby zaplanować, wprowadzić, monitorować i ewentualnie wymusić solidarność państw członkowskich w sytuacji presji migracyjnej? Każde państwo może wybrać, czy przyjąć relokowanych migrantów czy też sponsorować ich powroty. A jak nikt nie będzie chciał przyjąć?
- ▶ Jak zapewnić realizację praw człowieka i nie powtórzyć koszmaru Morii na Lesbos. Czy środki przewidziane w perspektywie finansowej zostaną odpowiednio spożytkowane?
- ▶ Czy agendy Komisji Europejskiej będą bardziej efektywne niż instytucje państw członkowskich? Przykładowo powołanie Koordynatora ds. powrotów. Jaka jest relacja z Koordynatorem ds. przeciwdziałania przemytu ludzi.
- ▶ Czy kierunek w jakim idzie Pakt będzie skutkował powstaniem „europejskich granic” i wzięciem odpowiedzialności za ich kontrolę przez UE? Europejska Straż Graniczna?

Pakt a Polska

- ▶ Pakt jedynie w marginalnym stopniu bierze pod uwagę sytuację Polski i państw bałtyckich, które również mogą stanąć przed presją migracyjną. Skupia się na wyzwaniach dla południa Europy.
- ▶ Pakt adresuje obawy rządów V4, które w praktyce (ale nie tylko) spowodowały porażkę podejścia do „zarządzania” migracjami w 2016 roku.
- ▶ Polska jest państwem granicznym UE i tak powinna umiejscawiać swoje interesy, a więc rozbudowa relokacji (dobrowolnej, ale jednak powszechnej) wydaje się być w naszym dalekowszrocznym interesie.
- ▶ Na pewno skorzystamy z inwestycji w infrastrukturę graniczną, ale trzeba precyzyjnie zaplanować, jak i gdzie ma to być realizowane.
- ▶ Rząd RP nie odrzucił założeń Paktu, ale podchodzi do niego z rezerwą.
- ▶ Stanowisko państw V4 oraz Słowenii i Estonii z 17 grudnia 2020 roku przygotowane przez polską prezydencję. Przykładowo „mechanizm solidarności powinien pozostać otwarty i być wyrażany w sposób suwerenny”. Nastawienie na kontrolę granic i zapobieganie przepływowi na teren UE.
- ▶ Nacisk na państwa trzecie, które nie współpracują z UE w zakresie migracji. Jak to zrobić np. w przypadku Turcji?

Konkluzje

- Pakt, pomimo kilku nowości prezentuje konserwatywne i mało innowacyjne podejście do zarządzania imigracją do UE.
- Powtarza wiele z poprzednio testowanych rozwiązań, które jednak się nie sprawdziły. Jest to szczególnie widoczne w przypadku powrotów. Tu nie chodzi o środki a o praktyczne instrumenty.
- Wiara, że siła UE jest na tyle duża, że państwa tranzytu i pochodzenia będą chciały współpracować na narzuconych im warunkach i że nie będą traktować migracji jako elementu nacisku politycznego.
- Europeizacja „zarządzania” migracjami poprzez wzmocnienie Frontex, instrumentów kontroli granicznej, roli KE oraz roli migracji w perspektywie finansowej.
- Niewielka liczba instrumentów praktycznej koordynacji poprzez wymuszanie na państwach członkowskich udziału w podejściu solidarność-odpowiedzialność.
- Skupienie się na ograniczeniu pozaekonomicznych czynników przyciągających i ograniczających możliwości obchodzenia regulacji dotyczących azylu.
- Szansa na uzgodnienie Paktu przed wyborami w Niemczech i we Francji jest niewielka co oznacza, że polityka migracyjna nadal będzie silnie upolityczniona.



I na zakończenie

Dziękuję za uwagę
m.duszczyk@uw.edu.pl

