



FUNDACJA
IM. STEFANA
BATOREGO

forumIdei

Polityka migracyjna i azylowa Unii Europejskiej

Łukasz Pawłowski

Polskie władze zapowiadają przeprowadzenie referendum w sprawie rzekomego nakazu przyjmowania uchodźców ubiegających się o azyl w krajach Unii Europejskiej. Opozycja oskarża rząd o niezgodne z prawdą przedstawianie nowych przepisów i o próbę wykorzystania lęku przed migracją do mobilizacji elektoratu. W przedwyborczej gorączce zanika pytanie: czy proponowane regulacje pomogą w poradzeniu sobie z wyzwaniami migracyjnymi?

Co i jak uchwalono?

Zacząć należy jednak od początku, czyli od powodu, dla którego Prawo i Sprawiedliwość domaga się organizacji referendum. Chodzi o porozumienie, które osiągnięto na forum Rady Unii Europejskiej, gdzie zasiadają przedstawiciele rządów wszystkich członków UE. Porozumienie dotyczy działań, jakie poszczególne kraje mają podejmować wobec osób próbujących uzyskać azyl na terenie Unii Europejskiej, i zostało ono zaakceptowane przez liderów wszystkich państw członkowskich z wyjątkiem Polski i Węgier.

To ważna informacja, ponieważ w debacie publicznej – nie tylko polskiej – często mowa jest o tak zwanym „dyktacie Brukseli” czy „nakazach unijnych urzędników”. Warto więc skrótowo wyjaśnić, jak przebiega proces tworzenia unijnego prawa. Nad projektem przygotowanym przez Komisję Europejską debatują demokratycznie wybrani przedstawiciele państw Unii, a decyzja w wielu kwestiach jest podejmowana przez kwalifikowaną większość, czyli państwa reprezentujące co najmniej 55 procent krajów członkowskich zamieszkałe przez co najmniej 65 procent obywateli Wspólnoty. W wypadku tych regulacji ową większość uzyskano ze sporym naddatkiem, w opozycji znalazły się bowiem jedynie dwa kraje.

Obecnie projekt trafia pod obrady Parlamentu Europejskiego, gdzie również musi zostać zaakceptowany przez większość posłów wybranych ze wszystkich państw członkowskich w proporcji do liczby ich mieszkańców. Ani członkowie Rady Unii Europejskiej, ani posłowie do PE nie są „urzędnikami Unii Europejskiej”, lecz mają demokratyczną legitymizację jako reprezentanci swoich wyborców. Przewodnicząca Komisji Europejskiej, czyli ciała przygotowującego projekty regulacji, także nie jest urzędniczką, lecz politykiem, który w celu objęcia stanowiska musi uzyskać poparcie przedstawicieli państw członkowskich oraz Parlamentu Europejskiego. Żaden z tych podmiotów nie ma wyłącznej mocy odgórnego narzucenia wszystkim członkom Wspólnoty nowych przepisów.

To – być może oczywiste dla wielu Czytelników – wyjaśnienie wydaje się jednak konieczne w kontekście dezinformacji sugerujących, że źródłem regulacji unijnych jest jeden ośrodek, w dodatku pomijający w swoich decyzjach wolę państw członkowskich. Tak zwany „dyktat Brukseli” jest w istocie wynikiem woli większości krajów Unii, a dokładniej polityków ich reprezentujących.

Skoro wiadomo już, „jak” przebiega proces legislacyjny, pozostaje pytanie, „co” znajduje się w tych konkretnych przepisach. Ich celem jest znalezienie sposobu na zarządzanie napływem osób ubiegających się o azyl tak, by to wyzwanie nie obciążało jedynie państw granicznych. Jak pisali dziennikarze portalu Politico, dużą trudnością stanowiło znalezienie równowagi między „dwoma szerokimi obozami: krajami granicznymi, które chcą większej pomocy w radzeniu sobie z osobami ubiegającymi się o azyl, a tymi w głębi lądu, które twierdzą, że zbyt wielu migrantów przybywa do UE i przemieszcza się po jej terytorium bez zezwolenia”¹.

Państwem kluczowym dla uchwalenia nowych regulacji były Włochy. Nie dlatego że Włochom przysługują w tej kwestii specjalne prawa, ale ze względu na dużą liczbę migrantów przybywających do tego kraju. Cytowany przez portal Politico unijny dyplomata mówił, że „przeforsowanie projektu bez Włoch jest politycznie niemożliwe”, ponieważ „ten kraj Unii jest symbolem migracji”. Inny rozmówca dodawał, że „umowa migracyjna bez zgody Włoch byłaby niewarta papieru, na którym ją spisano”².

Włochy są oczywiście krajem granicznym Unii Europejskiej i we wspomnianym podziale na dwa obozy państw członkowskich domagają się większej pomocy w radzeniu sobie z migrantami. W którym obozie znajduje się Polska – trudno powiedzieć. Z jednej strony władze w Warszawie żądają lepszej ochrony granic unijnych, co lokowałoby je w tej samej grupie co Włochy. Z drugiej jednak – nie chcą się zgodzić na mechanizmy relokacyjne, na którym Włochom zależy. Kiedy więc okazało się, że ostatecznie Włosi poprą kompromisowe rozwiązanie, przedstawiciele Polski podobno wpadli w panikę³. Czy słusznie?

Uzyskane porozumienie może być politycznie niewygodne dla obecnego rządu w Warszawie, ale nie wydaje się, by było groźne dla długofalowych interesów kraju.

1 G. Sorgi, J. Barigazzi, *What's actually in the EU's migration deal? Unpacking how the best chance in years to reform Europe's migration rules would affect the Continent*, POLITICO, 10 czerwca 2023 r., <https://www.politico.eu/article/eu-migration-deal-asylum-seekers-relocation> (tu i dalej dostęp: 14 lipca 2023).

2 G. Sorgi, J. Barigazzi, *EU countries agree to major migration deal. Last-minute concessions to Italy unblocked a deal that could overhaul the EU's asylum system for the first time in years*, POLITICO, 8 czerwca 2023 r., <https://www.politico.eu/article/italy-giorgia-meloni-asylum-seekers-eu-holds-migration-deal-hostage>.

3 J. Barigazzi, G. Sorgi, *Italy has won migration. It's aiming for Europe next. There's a far-right wind blowing in support of Giorgia Meloni*, POLITICO, 21 czerwca 2023 r., <https://www.politico.eu/article/italy-germany-giorgia-meloni-olaf-scholz-migration-election-europe>.

Czy Polska musi przyjąć uchodźców?

Najważniejsze ustalenie mówi, że w ramach mechanizmu nazwanego – skądinąd niezręcznie – „obowiązkową solidarnością” (*mandatory solidarity*) państwa unijne będą wspierać się w procesie relokacji uchodźców, w liczbie co najmniej 30 tysięcy łącznie. Liczba ta ma z czasem wrosnąć do nawet 120 tysięcy osób rozdzielanych na wszystkie kraje UE, proporcjonalnie do liczby ludności i danego kraju. Są jednak dwa ważne wyjątki.

Po pierwsze, kraje, które odmówiłyby przyjęcia uchodźców, mogłyby w zamian zapłacić 20 tysięcy euro do wspólnej unijnej puli środków. Środki te – i jest to kolejne ustępstwo na rzecz stanowiska Włoch – miałyby być wykorzystywane na bliżej nieokreślone projekty zagraniczne. Prawdopodobnie będą to pieniądze przeznaczone dla tak zwanych krajów trzecich – na przykład Tunezji – jeśli zgodzą się one przyjąć tych migrantów docierających do Europy, których wnioski azylowe zostaną odrzucone. To układ podobny do tego, jaki przez pewien czas funkcjonował między krajami UE a władzami Turcji, które w zamian za m.in. wsparcie finansowe zgodziły się przyjąć uciekinierów z ogarniętej wojną Syrii.

Co więcej, chociaż kraje trzecie będą musiały spełniać standardy ochrony praw człowieka, w obecnej wersji przepisów to do kraju wysyłającego (np. Włoch) należeć będzie decyzja, czy te warunki w kraju przyjmującym są spełnione.

To rozwiązanie wydaje się zgodne z poglądami rządzącej w Polsce Zjednoczonej Prawicy, ponieważ dzięki niemu znaczna liczba migrantów docierających do europejskich granic nie pozostanie na terenie Europy. A środki, które kraj odmawiający przyjęcia uchodźców wypłacałby w ramach rekompensaty, byłyby przeznaczone właśnie na realizację programów relokacji do krajów trzecich, spoza Unii.

Po drugie, część krajów europejskich byłaby całkowicie zwolniona z obowiązku przyjmowania uchodźców lub wpłacania rekompensat finansowych na wypadek odmowy ich przyjęcia. „Solidarność w polityce migracyjnej UE jest obowiązkowa, z wyjątkiem krajów, które znajdują się pod presją migracyjną, właśnie takich jak Polska, która przyjęła ponad milion ukraińskich uchodźców” – mówiła w rozmowie z Onetem unijna komisarz ds. wewnętrznych i migracji Ylva Johansson⁴. I wyjaśniała: „podczas negocjacji paktu migracyjnego dodano ten artykuł specjalnie dla Polski i Czech, które są obecnie pod presją migracyjną” z powodu napływu uchodźców z Ukrainy. Nie tłumaczyła jednak, czy ten zapis powstał na prośbę tych państw. Wiemy jedynie tyle, że władze Czech ostatecznie porozumienie poparły, a zdaniem Johansson „były bardzo zadowolone i dumne, gdy ten artykuł, przyznający zwolnienie z relokacji i innych środków solidarnościowych, został dodany”.

Kto jednak zdecyduje, czy dany kraj znajduje się pod presją migracyjną? Jak czytamy w aktualnej wersji dokumentu: „każdego roku Komisja, uwzględniając wszelkie ewentualne zmiany sytuacji w zakresie przepływów migracyjnych w kierunku Unii, w tym ich szybką ewolucję, przyjmuje europejskie sprawozdanie z zarządzania migracją, w którym dokonuje się oceny sytuacji wzdłuż wszystkich szlaków migracyjnych i we wszystkich państwach członkowskich, dzięki czemu sprawozdanie służy Unii jako narzędzie wczesnego ostrzegania i podnoszenia świadomości w obszarze migracji i azylu i zapewnia strategiczny obraz sytuacji”⁵. To właśnie ten raport i zawarte w nim szczegółowe dane będą podstawą

4 D. Bawolek, *Unijna komisarz o szczegółach paktu migracyjnego: reakcja Polski jest zupełnie niezrozumiała*, Onet, 25 czerwca 2023 r., <https://wiadomosci.onet.pl/tylko-w-onecie/czy-polska-musi-przyjac-migrantow-komisarz-ue-polski-skorzysta-a-nie-straci/wkfpjyz>.

5 Rada Unii Europejskiej, *Wniosek dotyczący rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie zarządzania azylem i migracją oraz zmieniającego dyrektywę Rady (WE) 2003/109 i proponowane rozporządzenie (UE) XXX/XXX [Fundusz Azylu i Migracji]*, 13 czerwca 2023 r., <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10443-2023-INIT/pl/pdf>.

do oceny, czy kraj znajduje się w sytuacji presji migracyjnej. Decyzje Komisji będą jednak uwzględniały także informacje przedstawione przez dany kraj członkowski, a ostatecznie będą musiały zostać zaakceptowane przez przedstawicieli państw członkowskich zrzeszonych w Radzie.

Kraj uznany za znajdujący się pod presją migracyjną będzie nie tylko zwolniony z udzielania pomocy innym krajom – będzie mógł również skorzystać ze środków zgromadzonych w puli europejskiej. A zatem w obecnej sytuacji Polska nie przyjęłaby uchodźców napływających do innych krajów, a ponadto mogłaby uzyskać dodatkowe wsparcie na pomoc uchodźcom z Ukrainy.

Wojna za naszą wschodnią granicą kiedyś się jednak skończy – oby jak najszybciej. Co wtedy? W takiej sytuacji – gdy presja migracyjna na nasz kraj złagodnieje – Polska byłaby zobowiązana przyjąć „od dwóch do ośmiu tysięcy osób przez cały rok”, w zależności od liczby osób poddanych programowi relokacji w całej Unii. Nie są to liczby porażające, jeśli wziąć pod uwagę, że tylko w 2021 roku, a więc jeszcze przed wybuchem wojny w Ukrainie, polskie władze wydały ponad 16 tysięcy zezwoleń na pobyt stały obywatelom państw spoza Unii Europejskiej. Na pobyt czasowy zezwolenie otrzymało w tym czasie prawie 200 tysięcy osób spoza Wspólnoty⁶.

A gdyby Polska mimo wszystko nie zdecydowała się na przyjęcie tych ludzi, pozostaje możliwość wypłacenia rekompensaty finansowej, której wysokość szacuje się na przedział od 170 do 680 mln złotych w zależności od liczby uchodźców⁷.

Skutki nowych regulacji

Co z tego wszystkiego wynika?

Po pierwsze, nowych przepisów dotyczących relokacji nie można przedstawiać jako „dyktatu” instytucji unijnych. Są wypracowywane w normalnym trybie za zgodą przedstawicieli państw członkowskich i Parlamentu Europejskiego.

Po drugie, w obecnej sytuacji, ze względu na dużą liczbę uchodźców przyjętych z Ukrainy, Polska nie tylko nie miałaby obowiązku przyjmowania uchodźców, ale mogłaby się ubiegać o dodatkowe środki ze wspólnej puli solidarnościowej.

Po trzecie, nawet gdy Polska nie będzie już krajem poddanym presji migracyjnej, nasze władze będą mogły zdecydować o nieprzyjmowaniu uchodźców, w zamian wpłacając określoną sumę do wspólnej europejskiej puli środków.

Po czwarte, środki te nie będą przeznaczane na utrzymanie konkretnego migranta, lecz na zewnętrzne projekty, czyli najprawdopodobniej na inwestycje w krajach trzecich, do których będą odsyłani migranci.

Po piąte, nowe regulacje dają krajom członkowskim dużą swobodę w decydowaniu, do jakich państw trzecich będą odsyłani migranci, którym nie przysługuje status uchodźcy.

⁶ GUS, *Rocznik Demograficzny 2022*, 22 grudnia 2022 r., <https://stat.gov.pl/obszary-tematyczne/roczniki-statystyczne/roczniki-statystyczne/rocznik-demograficzny-2022,3,16.html>.

⁷ M. Broniatowski, *Przeczytałem 322 strony unijnych zasad obowiązkowej relokacji migrantów. Nie ma tam nic, czego mógłby się obawiać PiS*, Onet, 22 czerwca 2023 r., <https://wiadomosci.onet.pl/swiat/w-migracyjnych-regulacjach-ue-nie-ma-nic-czego-moglby-sie-obawiac-pis/e9gbfsc>.

W tej sytuacji trudno sobie wyobrazić, jak w sensowny sposób sformułować pytanie referendalne, nie mówiąc już o tym, że wynik tego referendum nie miałby żadnej mocy wiążącej. Pozostaje jednak inne, szersze pytanie – czy kompromis wypracowany w Radzie Unii Europejskiej jest dobrym rozwiązaniem z punktu widzenia wyzwań migracyjnych, z jakimi mierzy się Europa?

Dyplomacja migracyjna

W 2015 roku, kiedy na skutek m.in. wojny w Syrii do Europy ruszyły setki tysięcy migrantów, mieliśmy do czynienia z kryzysem nie tylko humanitarnym, ale i politycznym. Stało się jasne, że dotychczasowy system – nakazujący osobie starającej się o azyl złożenie wniosku w pierwszym bezpiecznym kraju, do którego dotrze – nie spełnia swojej roli. Państwa graniczne, chcąc uniknąć nadmiernego obciążenia, przepuszczały wielu migrantów w głąb kontynentu.

Czynniki skłaniające do migracji licznych mieszkańców państw afrykańskich i Bliskiego Wschodu nie osłabły, a zatem presja migracyjna na Europę w najbliższym czasie nie zmniejszy się. Tym bardziej że na skutek napaści Rosji na Ukrainę państwa Unii przyjęły dodatkowe miliony uchodźców z tego kraju. Jeśli unijne granice po raz kolejny spróbuje przekroczyć w krótkim czasie duża liczba migrantów spoza kontynentu, grozi nam kolejny kryzys, który zapewne doprowadzi do wzrostu popularności radykalnych partii antyimigranckich.

Podczas jednego ze spotkań Forum Strategicznego – czyli cyklicznych rozmów ekspertów ds. polityki zagranicznej, organizowanych przez Fundację im. Stefana Batorego i Europejską Radę Spraw Zagranicznych – uczestnicy dyskusji zwracali uwagę, że mimo wagi problemu Europie wciąż brakuje spójnej, całościowej polityki wobec uchodźców i migrantów. Zamiast tego mamy do czynienia z postępującym brakiem poszanowania prawa na granicach, czego przejawem są powszechnie stosowane „push-backi”, czyli wypychanie migrantów poza granice kraju – stosowane nie tylko na granicy polsko-białoruskiej, ale też przez służby włoskie czy greckie.

Jednym z proponowanych rozwiązań, na jakie zwrócono uwagę podczas Forum, mogłaby być tak zwana „dyplomacja migracyjna”, zmierzająca do podpisywania umów z krajami trzecimi, które w zamian za pewne korzyści ze strony UE godziłyby się na przyjęcie określonej liczby migrantów. Przykładem takiego porozumienia była umowa z Turcją z 2016 roku, na mocy której Turcja zobowiązała się do udzielenia schronienia uchodźcom z Syrii, a otrzymała m.in. wsparcie finansowe i ułatwienia w procesie wydawania wiz do UE dla obywateli tureckich.

Takie lub inne korzyści – np. bogatą ofertę stypendialną dla studentów – można by zaoferować również innym krajom położonym blisko granic UE. Na mocy dwustronnych porozumień byłyby one zobowiązane do uszczelnienia swoich granic, walki z przemytem ludzi i zgody na relokację migrantów z terenów UE na swoje terytorium.

Właśnie w tym kierunku zdają się iść nowe regulacje wypracowywane na poziomie europejskim. Mają one jednak swoje słabości, na co także zwracano uwagę podczas obrad Forum Strategicznego. Przede wszystkim takie porozumienia mogą być wykorzystywane jako narzędzie nacisku na państwa UE przez władze krajów trzecich. Kontrowersje budzi też wybór tego rodzaju państw. Powinny one szanować standardy ochrony praw człowieka, ale nie zawsze tak jest. Dobrym przykładem jest wspomniana już Turcja, gdzie prawa obywatelskie – w tym prawo do niezawisłego sądu bądź dostępu do informacji – są systematycznie ograniczane. Podczas obrad Forum podnoszono także kwestię konsekwencji politycznych tego rodzaju rozwiązań: jako że nierzadko są to kraje mniej zamożne niż państwa UE i słabsze

instytucjonalnie, przyjęcie dużej liczby migrantów rodzi ryzyko destabilizacji. I wreszcie, trzeba pamiętać, że jeśli celem migrantów są kraje europejskie, to przekazanie ich do krajów trzecich niekoniecznie zmniejszy determinację tych ludzi do tego, aby podejmować kolejne próby przedostania się na terytorium UE.

Z drugiej strony, brak działań doprowadzi do kontynuowania obecnej polityki wypychania migrantów poza granice Unii, bez dania im choćby szansy na złożenie wniosku azylowego. Nowe regulacje na poziomie unijnym nie gwarantują sukcesu, są jednak próbą ograniczenia negatywnych skutków obecnej sytuacji. Próbą dalece niedoskonałą, ale państwa wyrażające niezadowolenie – jak obecny polski rząd – nie oferują wiarygodnej alternatywy. Retoryka twardej obrony granicy, uprawiana przez polityków Zjednoczonej Prawicy, jest w dużej mierze tylko retoryką. Jak przekonywał jeden ekspertów uczestniczących w debacie Forum Strategicznego, skuteczność nowej zapory na granicy polsko-białoruskiej wynosi około 30 procent, co oznacza, że średnio co trzecia próba jej przekroczenia kończy się powodzeniem. Migranci z tego szlaku w przeważającej większości są transportowani przez przemytników do Niemiec, a potem często próbują przepłynąć kanał La Manche i dostać się do Wielkiej Brytanii. Wyzwanie nie znika, lecz ciężar zostaje po prostu przeniesiony na rządy innych krajów.

Migranci nie przestaną przybywać do Europy, tym bardziej że europejskie gospodarki potrzebują wsparcia w postaci siły roboczej. Migracja musi być jednak poddana kontroli – także dlatego że tego domagają się obywatele UE, a wrażenie chaosu na granicach prowadzi do nasilenia nastrojów antyimigranckich i wzrostu znaczenia polityków, którzy te nastroje wykorzystują.

Jeśli władze w Warszawie mają alternatywne pomysły na lepszą politykę migracyjną na poziomie europejskim, to obrady Rady Unii Europejskiej były dobrym miejscem do ich przedstawienia. Wynik głosowania nad nowymi regulacjami – którym sprzeciwiły się wyłącznie Polska i Węgry – pokazuje, że albo tych pomysłów nie było, albo nie zyskały one specjalnego uznania. W związku z tym zamiast straszyć obywateli relokacjami niewielkiej liczby uchodźców – i to w czasie, gdy liczba migrantów w Polsce od dawna systematycznie rośnie – polskie władze powinny się zastanowić, jak nowe regulacje wykorzystają z pożytkiem do kraju. Jako państwo poddane obecnie dużej presji migracyjnej mamy takie możliwości.

Łukasz Pawłowski – publicysta, doktor socjologii, doradca polityczny. Wspólnie z Piotrem Tarczyńskim prowadzi „Podkast amerykański”. Autor książki *Druga fala prywatyzacji. Niezamierzone skutki rządów PiS* (2020). Współpracownik forumIdei Fundacji Batorego. Dawniej sekretarz redakcji i szef działu politycznego tygodnika „Kultura Liberalna”.

Fundacja im. Stefana Batorego

Sapieżyńska 10a
00-215 Warszawa
tel. (48-22) 536 02 00
fax (48-22) 536 02 20
batory@batory.org.pl
www.batory.org.pl

Teksty udostępniane na licencji Creative Commons. Uznanie autorstwa na tych samych warunkach
3.0 Polska (CC BY SA 3.0 PL)



Redakcja: Izabella Sariusz-Skąpska
Korekta: Agnieszka Łodzińska
Warszawa 2023
ISBN 978-83-67750-19-6