

Nowy unijny pakt imigracyjny. Analizujemy propozycje KE.

Komisja Europejska zaproponowała nowy unijny pakt imigracyjny, który ma zmienić dotychczasowe procedury zarządzania azylem i imigracją.

W środę 23 września, KE przedstawiła nowy plan zarządzania imigracją w Unii Europejskiej, który zdaniem jego twórców jest koniecznym kompromisem i możliwością odbudowy europejskiej solidarności. Pojawia się jednak coraz więcej zarzutów wobec KE, że plan jest tak naprawdę wprowadzeniem obowiązkowego mechanizmu relokacji. Poniżej przedstawiam analizę zaproponowanych przez Ursulę von der Leyen zmian, wskazując zarówno na dobre rozwiązania, jak też i na potencjalne zagrożenia.

Deklaracje celów Komisji

Celem nowego Paktu na rzecz Migracji i Azylu według KE mają być szybsze i usprawnione procedury, ale też solidarność państw członkowskich i odbudowa wzajemnego zaufania. Zdaniem Komisji obecny system i rozwiązania ad hoc nie sprawdzają się. Przewodnicząca Ursula von der Leyen chce, by nowy projekt zarządzania migracją stał się odpowiednikiem wspólnego rynku, wspólnej waluty, wspólnego planu odbudowy Europy.

Propozycja KE skupia się na kilku obszarach. Są to działania na granicach wobec nielegalnych prób ich przekroczenia, przyspieszenie i poprawienie skuteczności procedur powrotowych, wprowadzenie solidarności wobec obciążonych migracją państw członkowskich, zwalczanie przemytu ludzi, współpraca z krajami trzecimi oraz działania u źródeł powstawania problemów z imigracją.

Zaostrzenie polityki na granicach, szybsza deportacja

Odbudować zaufanie von der Leyen chce przez przyspieszenie rozpatrywania wniosków składanych przez nieregularnych imigrantów, a także przez przyspieszenie i poprawienie skuteczności ich deportacji. Na granicach i w miejscach przywożenia ratowanych imigrantów na morzu ma być podejmowana decyzja, czy imigrant ma być skierowany do procedury azylowej czy do procedury sprawdzania na granicy i ewentualnej szybkiej deportacji. Procedura ma zająć do 12 tygodni. Zdaniem KE 2/3 nielegalnych imigrantów to osoby, które powinny być deportowane.

Mówimy dla przykładu o liczbie 140 tysięcy osób wykrytych na próbie nielegalnego przekroczenia granic i 400 tysięcy wykrytych jako osoby pozostające nielegalnie w UE w 2019 roku. Frontex podaje, że w ubiegłym roku zrealizowano tylko 140 tysięcy z 300 tysięcy decyzji deportacyjnych. Większość dotyczyła Ukraińców, Gruzinów i Rosjan.

Ograniczyć nielegalną imigrację ma także wstępny proces prześwietlania osób nielegalnie przekraczających granicę, w którym będą sprawdzane ich zdrowie i zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego, pobierane dane biometryczne i wprowadzane do wspólnej unijnej bazy. W dokumentach szczegółowych KE zaznacza, że w trakcie procedury prześwietlania przybysze nie mają prawa wejścia na terytorium państwa członkowskiego, uzasadniając to ryzykiem ich ucieczki. Taka sama procedura ma dotyczyć osób, które zostały zidentyfikowane na terytorium UE, a nie posiadają legalnego powodu przebywania. Dane będą wprowadzane do systemu Eurodac, który będzie dostępny dla wszystkich państw członkowskich.

Propozycja ta zwiększy rolę samej Unii w ochronie granicy. Opierając się na zasadzie subsydiarności KE dowodzi, że państwa członkowskie same nie są w stanie osiągnąć tych celów, a skoro sytuacja na zewnętrznych granicach dotyczy wszystkich

członków, więc widzi tu uzasadnienie dla roli UE. Jednym z elementów nowej polityki będzie powołana od stycznia 2021 roku Europejska Straż Graniczna i Przybrzeżna, która ma stanowić wsparcie dla jednostek krajowych i docelowo liczyć 10 tysięcy personelu.

Komisja chce także, żeby na terenie samej UE zająć się bardziej likwidowaniem przyczyn nielegalnej imigracji, to jest zatrudnianiem osób bez prawa do legalnego pobytu. Chce zwiększyć kontrole pracodawców i kary za zatrudnianie nielegalnych imigrantów.

Wreszcie, dokument mówi o współpracy z państwami trzecimi w kwestii zawracania imigrantów, umożliwiania legalnej imigracji osobom potrzebnym na rynku pracy, zwalczania przemytników, ale też i ewentualnych sankcji w postaci znoszenia ruchu bezwizowego dla tych państw pozaunijnych, które mają taką umowę z Unią.

Komisja także chce rozwinąć wsparcie udzielane osobom w potrzebie w krajach trzecich, co prawdopodobnie oznacza uchodźców, którzy znaleźli schronienie w tych krajach. Wymienia między innymi kraje na których terytorium przebywają syryjscy uchodźcy, ale także wspomina o pomocy w relokacji przebywających w Libii uchodźców do obozów w Nigrze. Był to jeden z głównych postulatów Stowarzyszenia Europa Przyszłości, podnoszony w 2015 roku.

Pomoc ma też dotyczyć osób zdobywających wykształcenie i potrzebne na unijnym rynku pracy kompetencje. KE zapowiada szeroki plan Partnerstwa Talentów, który takim osobom umożliwi legalną drogę do imigracji. Nie mówi jednak o jakie kwoty osób chodzi.

Diabeł tkwi w szczegółach obowiązkowej solidarności

Niestety, kiedy przechodzimy do mechanizmów solidarności wobec członków UE znajdujących się pod presją migracyjną, to pod

hasłem głośno reklamowanej „elastycznej” solidarności kryje się ryzyko obowiązkowego mechanizmu. W trybie normalnym procedura ta ma działać na zasadzie dobrowolności. Są cztery sposoby, na jakie państwa członkowskie mogą elastycznie wybierać formy pomocy krajom obciążonym nielegalną imigracją.

1. Relokacja osób starających się o azyl.
2. Sponsorowanie powrotów nielegalnych imigrantów.
3. Relokacja osób, które otrzymały w przeszłości (do trzech lat wstecz) ochronę międzynarodową.
4. Wsparcie operacyjne w zakresie azylu, przyjmowania i powrotów imigrantów.

Kiedy dochodzi jednak do sytuacji kryzysowej – a może nią być duży napływ imigrantów, ryzyko takiego napływu lub powtarzające się przywożenie imigrantów ratowanych na morzu – mechanizm udzielania wsparcia staje się obowiązkowy. Państwa członkowskie zobowiązane są zgłaszać wtedy swoje deklaracje pomocy w oparciu o wymienione punkty 1, 2 i 3. Opcją dla krajów sceptycznych wobec relokacji mogłoby się okazać, przewidziane w punkcie 2, sponsorowanie powrotów, bo w tej procedurze imigranci pozostają w miejscu aktualnego pobytu do momentu zakończenia procedury deportacyjnej. Nie są przenoszeni na terytorium kraju sponsorującego deportację.

Jednak „diabeł ukryty jest w szczegółach”, jak mówił w wywiadzie dla TVP przed oficjalnym ogłoszeniem propozycji europoseł Jacek Saryusz-Wolski. „Krajom, które próbowały odsyłać imigrantów, niezbyt to się do tej pory udawało” – stwierdził.

Tu KE ogranicza czas realizacji skutecznego powrotu do 8 miesięcy, a jeśli się nie uda deportować imigranta w tym okresie, zostanie przekazany do państwa, które zgłosiło się jako sponsor procedury powrotowej. Innymi słowy, jeżeli europoseł ma rację, jest to ukryty mechanizm relokowania i to nie azylantów, a nielegalnych imigrantów, niemających prawa pobytu na terenie UE. Dalsze postępowanie z imigrantem, czyli

próby deportacji, czy wydania zgody na pobyt zostaje złożone na barki kraju sponsora. Co więcej, słabość UE polega obecnie na tym, że nie ma podpisanych umów o readmisji z takimi krajami, jak kraje Afryki Północnej, Afganistan, Liban, Jordania czy Irak i większość państw afrykańskich. Z Turcją umowa praktycznie nie funkcjonuje, jeżeli spojrzymy na sytuację w Grecji. Innymi słowy, mamy zgodzić się na bardzo konkretny mechanizm i obowiązki, w zamian za niejasne obietnice Unii Europejskiej uregulowania z państwami trzecimi powrotów ich obywateli, czy to w postaci zawieranych nowych umów, czy w postaci dopilnowania skutecznej realizacji umów już zawartych.

A co z wsparciem operacyjnym państw dotkniętych kryzysem imigracyjnym wymienionym w punkcie 4, który miał być furtką dla krajów sprzeciwiających się relokacji? Chodzi tu o państwa Grupy Wyszehradzkiej, Austrię, Łotwę czy Słowenię. Artykuł 53 proponowanej przez Komisję regulacji zarządzania azylem i migracją przewiduje, że KE oceni czy propozycja wsparcia operacyjnego w sytuacji kryzysowej jest wystarczająca. Jeżeli uzna, że nie, to narzuci te środki przewidziane w pozostałych punktach, czyli relokację lub przyjęcie odpowiedzialności za deportację.

Komisja Europejska chce uzyskać, w zamian za konieczne środki jakie należy podjąć w zwalczaniu nielegalnej imigracji, zgodę na obowiązkowy mechanizm solidarności

Dodatkowo KE przedstawiła zasady kalkulacji kwot relokacji dla państw członkowskich. Opierać się będą na formule, która uwzględnia populację (waga 50%) i PKB kraju (waga 50%). Dla krajów takich, jak Polska, jest to rozwiązanie bardzo nieproporcjonalnie obciążające, w relacji do państw mniejszych, ale o wysokim PKB per capita, czyli o większej możliwości w zakresie udzielenia wsparcia. Mechanizm ten zostanie wprowadzony, gdy dobrowolna solidarność okaże się niewystarczająca.

KE chce skłonić państwa unijne do solidarności oferując także

marchewkę tj. wsparcie w postaci 10 tysięcy euro, jednorazowo, na każdą relokowaną osobę starającą się o ochronę oraz członków jego rodziny jeżeli będzie wynikało to z konieczności łączenia rodzin. Także 10 tysięcy dostanie państwo sponsor, które w terminie nie zdążyło deportować nielegalnego imigranta i zostanie on przeniesiony na terytorium tego państwa. W przypadku dzieci bez opieki kwota wsparcia wzrasta do 12 tysięcy euro.

Mechanizm solidarności obowiązkowej, pomimo że otwiera się pozornie na propozycje Grupy Wyszehradzkiej, Austrii, Danii, Łotwy, Estonii i Słowenii w zakresie elastyczności udzielania wsparcia, ostatecznie zachowuje możliwość narzucenia kwot imigracyjnych, dodatkowo rozszerzając kategorie objętych tą procedurą osób daleko poza propozycje z roku 2015.

Osłabienie kompetencji państw

Kolejnym problemem może być podkreślona w dokumencie i obowiązująca w prawie międzynarodowym zasada *non refoulement* w stosunku do osób zagrożonych konfliktami w kraju pochodzenia, a także obowiązek zagwarantowania im tymczasowej zastępczej ochrony. Może to skutkować powtórką z roku 2015, w sytuacji, kiedy danych osób nie będzie można zawrócić do kraju pochodzenia ze względu na trwający tam konflikt, a z krajem trzecim, z którego docierają na teren UE, nie ma umowy o readmisji i w efekcie narasta presja imigracyjna i konieczność wprowadzania stałego mechanizmu.

Brak też jasnej definicji kraju ogarniętego konfliktem. W 2015 roku Irakijczycy byli traktowani jako osoby kwalifikujące się do ochrony zastępczej, chociaż spore części tego kraju były wolne od walki z ISIS. Co więcej, ochrona taka może zostać przyznana określonej z góry grupie, co może osłabić procedury weryfikacyjne.

Komisja zakazuje także kryminalizacji działań organizacji pozarządowych i osób prywatnych, dotyczących akcji

poszukiwawczych i ratowania na morzu. Obecność NGO zachęca jednak przemytników w tanich, niesprawnych łodziach do wypływania w morze, mając prawie zapewniony odbiór przemyconych ludzi. Udowodnienie współpracy z przemytnikami będzie jeszcze trudniejsze. A przypomnijmy, że powtarzające się dostarczanie imigrantów uratowanych na morzu do kraju członkowskiego może być podstawą do wnioskowania o obowiązkową solidarność.

Podsumowanie

Chociaż wiele pomysłów jest zasadnych to trudno nie zauważyć, że Komisja Europejska chce uzyskać, w zamian za konieczne środki jakie należy podjąć w zwalczaniu nielegalnej imigracji, zgodę na obowiązkowy mechanizm solidarności, w którym zawiera się ryzyko obowiązkowej relokacji. I nazywa to „budowaniem zaufania między państwami członkowskimi”. Stosuje strategię pozornego kompromisu, gdzie proponuje działania, które są tak czy inaczej naturalnym obowiązkiem zabezpieczenia granic, w zamian za dalekie ustępstwa w sprawach suwerenności.

Dużym zaskoczeniem jest wprowadzenie ukrytego mechanizmu relokacji, wobec wcześniejszych informacji dochodzących z KE, że takiego mechanizmu nie będzie. Niezadowolenie jest nie tylko po stronie państw przeciwnych takiemu mechanizmowi, ale też po stronie Włoch czy Hiszpanii, które chciałyby jasnego sformułowania dotyczącego obowiązków relokacji.

Szanse:

- Powstrzymywanie nielegalnych imigrantów przed wejściem na teren UE, procedura uprzedniego prześwietlenia imigranta.
- Usprawniona wymiana informacji na temat imigrantów poprzez bazę Eurodac.
- Deklaracja współpracy z państwami trzecimi na rzecz skutecznych powrotów, powstrzymywania imigracji i zwalczania przemytników.

- Dostrzeżenie, że większość nielegalnych imigrantów nie ma prawa do azylu i tego, że brak skutecznych deportacji podważa zaufanie obywateli do polityki Unii Europejskiej i państw członkowskich.
- Możliwość różnych form udzielania pomocy krajom UE dotkniętym presją imigracyjną przez państwa członkowskie.
- Ograniczenie źródeł migracji. Kary za zatrudnianie osób bez prawa pobytu.
- Wspieranie osób w potrzebie w krajach trzecich, ograniczające presję imigracyjną.
- Współpraca z krajami trzecimi na rzecz rozwoju i kształcenia kadr.

Zagrożenia:

- Mechanizm obowiązkowej solidarności, który ostatecznie prowadzi do relokacji.
- Zasadna *non refoulement** bez wsparcia z umowami z krajami trzecimi, będzie skutkować presją imigracyjną.
- Zakaz kryminalizowania osób i organizacji prowadzących akcje poszukiwawcze na morzu ogranicza zwalczanie przemytu.
- Dokument przewiduje duże zobowiązania państw członkowskich versus niejasne perspektywy na kluczową dla zawracania imigrantów i ograniczania imigracji, współpracę z krajami trzecimi.
- Na chwilę obecną dokument zajmuje się nielegalną imigracją. Większość imigracji jest jednak legalna i w gestii państw członkowskich. 30% z niej to procedura łączenia rodzin, która niekoniecznie skutkuje pozytywnie dla rynku pracy.

Patrząc na projekt migracyjny w kontekście [naszych postulatów z 2015 roku](#) uważamy, że z jednej strony KE idzie w dobrym kierunku ograniczania imigracji, z drugiej wiele zależy od nawiązania współpracy z państwami trzecimi prowadzącej do skutecznych powrotów. W sytuacji, gdy zawarcie takich umów

jest niepewne i nowe zasady dotyczące imigracji nie funkcjonują jako całość, Polska nie powinna zgadzać się na mechanizmy prowadzące do relokacji.

**non refoulement – obowiązujący w prawie międzynarodowym zakaz cofania osób, którym nie przyznano statusu uchodźcy, do krajów, gdzie mogą grozić im prześladowania.*

Jan Wójcik, obserwuj autora na Twitter [@jankwojcik](#)

[Strona z pełną dokumentacją propozycji KE](#)