



■ Turcja, Unia Europejska i uchodźcy. Porozumienia w sprawie zarządzania kryzysem migracyjnym

Joanna Dobrowolska-Polak

Na szczycie państw Unii Europejskiej w Brukseli 17-18.03.2016 r. udało się wypracować porozumienia, które niosą nadzieję na opamiętanie kryzysu migracyjnego. Jednocześnie dają Niemcom możliwość ocalenia przywódczej roli w Europie w tym zakresie. To duży sukces niemieckiej dyplomacji. Jest on jednak obciążony poważnym zastrzeżeniem dotyczącym niezgodnych z prawem międzynarodowym podstaw porozumienia zawartego między Unią Europejską a Turcją.

Sukces Angeli Merkel

Niemiecka koncepcja łączy niepołączalne: zawarte porozumienia są odpowiedzią na kierowane do RFN żądania państw europejskich o rezygnację z polityki „otwartych drzwi” dla imigrantów i jednocześnie pozwalają Niemcom na podtrzymanie przekonania, że RFN nie zmieniła swojej polityki i - wobec całkowitego lub częściowego zamknięcia granic przez państwa leżące na szlaku bałkańskim - pozostała jedynym państwem europejskim, które wypełnia zobowiązania międzynarodowego prawa uchodźczego i dobrowolnie przyjmuje uchodźców.

Forsując kompleksowe ogólnoeuropejskie rozwiązanie, kanclerz Angeli Merkel udało się obronić swoją wizję zarządzania kryzysem migracyjnym i dokonać jej europeizacji. Waga zawartych porozumień polega na tym że:

1. Pozwalają na znaczące ograniczenie migracji do Europy, a co za tym idzie na zmniejszenie presji na państwa leżące na szlaku migracyjnym do Niemiec. Realizują więc podstawowe postulaty państw tego szlaku: Austrii, Słowenii, Chorwacji, Włoch i Bułgarii,

Redakcja:

Radosław Grodzki
Jacek Kubera
(redaktor naczelny)
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

Nr 229/2016
22.03.16

ISSN 2450-5080

Biuletyny dostępne
także dzięki:
NEWSLETTER IZ
FACEBOOK
SCRIBD
LINKEDIN
TWITTER

ale także pozostałych państw UE, szczególnie Francji, Holandii, Węgier i Polski. Dzięki temu dają podstawy do stopniowego wyciszania politycznych konfliktów między tymi państwami a Niemcami.

2. Wzmacniają procedurę uzgadniania stanowisk państw zgodną z złoženiami wspólnej polityki zagranicznej UE, uwzględniającą obawy państw o odmiennych koncepcjach politycznych. Daje to nadzieję na postulowany przez wszystkie państwa powrót do dobrych standardów działania Unii Europejskiej.

3. Otwierają opcję stabilizacji sytuacji na granicach państw, odbudowy strefy Schengen i ponownego otwarcia granic. Dzięki temu odczuwalne przez państwa i społeczeństwa dotkliwe gospodarcze i społeczne koszty zamknięcia granic wewnętrznych Unii mogą zostać znacząco ograniczone.

4. Odzwierciedlają też niemiecką koncepcję europeizacji problemu uchodźczego i są bezpośrednim wyrazem zachowania postulowanego przez Niemcy wspólnotowego podejścia do rozwiązania „kwestii uchodźczej” poprzez aprobatę przez wszystkie państwa planu przesiedleń uchodźców syryjskich bezpośrednio z Turcji do państw członkowskich (w porozumieniu uwzględnione zostało jednak prawo każdego państwa członkowskiego do indywidualnego określenia kryteriów kwalifikacji przesiedlanych uchodźców i ostatecznych limitów dotyczących liczby przyjmowanych osób) oraz poprzez unijną kontrasygnatę dla niemiecko-francusko-greckiej koncepcji uznania Turcji za „bezpieczne państwo trzecie”.

5. Otwierają drogę do dalszej współpracy nie tylko wewnątrzunijnej (np. odnośnie do zwiększania efektywności działania *FRONTEX*-u na greckiej - zewnętrznej granicy UE oraz udzielenia znaczącego wsparcia Grecji, zmagającej się z koniecznością opanowania katastrofy humanitarnej), ale także międzyorganizacyjnej, na linii Unia Europejska-NATO (w celu zwiększenia skuteczności w zakresie zatrzymywania łodzi z uchodźcami na morzu i bezpośredniego odsyłania ich do Turcji) oraz w relacjach Unia Europejska-ONZ (w których szczególnie duża rola, przede wszystkim w zakresie legitymizacji przyjętego rozwiązania, jest przypisywana Urzędowi Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców - *UNHCR*).

„Zarządzanie kryzysem uchodźczym”

Porozumienia zawarte na szczycie UE 17-18 marca br. zostały wypracowane przez Komisję Europejską oraz Niemcy i sprawującą prezydencję w UE Holandię i zaproponowane w strategii „zarządzania kryzysem uchodźczym” (propozycja Jeana-Claude’a Junckera z 17 marca 2016 r.) Strategia ta opiera się na czterech filarach:

1. Współpracy z Turcją;
2. Powstrzymaniu swobodnego przemieszczania się migrantów;
3. Przywróceniu efektywnego działania strefy Schengen;
4. Zwiększeniu pomocy humanitarnej dla państw zmagających się z koniecznością zapewnienia humanitarnych warunków bytowania uchodźców i imigrantów.

Najważniejsze dla powstrzymania eskalacji kryzysu migracyjnego jest porozumienie zawarte między UE a Turcją, bez którego realizacja innych celów unijnych miałaby wątpliwe szanse powodzenia.

W zakresie powstrzymania ruchu migracyjnego porozumienie UE-Turcja przewiduje że:

1. Każda nowa osoba, niezależnie od narodowości, nielegalnie przekraczająca turecko-grecką granicę będzie zawracana do Turcji (działanie to rozpoczęto 20.03.2016 r.);
2. Za każdego uchodźcę z Syrii, który zostanie zawrócony z Grecji do Turcji, inny syryjski uchodźca przebywający w Turcji zostanie przesiedlony do państwa unijnego (readmisja Syryjczyków ma rozpocząć się 4.04.2016 r.);
3. Turcja podejmie wszystkie możliwe działania, żeby powstrzymać nielegalną imigrację do Unii Europejskiej drogą morską i lądową;
4. Unia uruchomi dobrowolny system przesiedleń (*Voluntary Humanitarian Admission Scheme*), jak tylko nielegalny przepływ ludności zostanie co najmniej znacząco ograniczony.

W zamian za działanie zgodne z oczekiwaniami Unii Europejskiej:

1. Unia przekaze 6 mld euro na pomoc uchodźcom w Turcji, z których 3 mld mają być przekazane niezwłocznie. Pozostałe środki będą uruchomione dopiero po wyczerpaniu pierwszej transzy, najpóźniej do końca 2018 r.;
2. Nastąpi liberalizacja ruchu wizowego z Turcją. Ruch bezwizowy ma zacząć obowiązywać od 1 lipca 2016 r. Do tego czasu Turcja dołoży wszelkich starań, by spełnić wymagania stawiane państwom korzystającym z przywileju ruchu bezwizowego. Obecnie Turcja spełnia połowę wymaganych kryteriów;
3. Zostanie zaktywizowany proces negocjacji Turcji dotyczący jej członkostwa w UE (do połowy roku otwarty zostanie jeden nowy rozdział negocjacyjny);
4. Zostaną zdynamizowane prace nad rozszerzeniem unii celnej z Turcją.

Unia Europejska i Turcja zdecydowały też, że nadal będą prowadzić działania na rzecz poprawy sytuacji humanitarnej w Syrii, tak by zredukować skalę kryzysu humanitarnego, tworzyć w Syrii strefy bezpieczne dla ludności cywilnej i likwidować przyczyny uchodźstwa obywateli tego państwa.

Podstawami prawnymi readmisji migrantów są grecko-turecka umowa o readmisji nielegalnych imigrantów z 2001 r. (*Greece-Turkey Readmission Agreement*) oraz unijna Dyrektywa azylowa (*Asylum Procedures* z 2013 r.) stosowana do osób kwalifikujących się do udzielenia azylu lub nadania statusu uchodźcy. Zgodnie z tymi dokumentami nielegalni imigranci mogą być odsyłani do państwa, z którego przybyli, natomiast względem azylantów i uchodźców prawo to jest bardzo ograniczone. Osoby wnioskujące o azyl mogą zostać odesłane jedynie do bezpiecznego państwa trzeciego (*safe third country*) lub do pierwszego państwa, w którym został im on przyznany (*first country of asylum*). W celu spełnienia tego ograniczającego kryterium uznanie Turcji za „bezpieczne państwo trzecie” zapowiedział 5 lutego 2016 r. grecki Minister Spraw Zagranicz-

nych Panayiotis Kouroubliś w komunikacie prasowym wygłoszonym po rozmowach trójstronnych ministrów spraw zagranicznych Niemiec, Francji i Grecji (Ekathimerini.com, 5.02.2016). Dotychczas żadne państwo europejskie nie uznawało Turcji za „bezpieczne państwo trzecie” (spełniające międzynarodowe standardy ochrony uchodźców i azylantów), ani nawet - poza Bułgarią - za „bezpieczne państwo pochodzenia” (gwarantujące poszanowanie dla praw własnych obywateli).

Kontrowersje i słabości porozumień

Porozumienia zawarte przez państwa nie są wolne od wad i słabości. Są drogie w realizacji, a niektórych kosztów, które są oczywiste - jak te wynikające ze skutków ruchu bezwizowego z Turcją, albo bardzo prawdopodobne - jak koszty potencjalnej katastrofy humanitarnej w Turcji i wynikającej z niej destabilizacji regionu, nie da się oszacować. Porozumienie opiera się na założeniu efektywnego działania Grecji, co do którego można mieć istotne zastrzeżenia. Pokłada się też zbyt duże zaufanie do działań Turcji, która ma blokować swą lądową i morską granicę, do czego również może nie być zdolna.

Szczególnie podważane i krytykowane jest uznanie Turcji za „bezpieczne państwo trzecie” oraz brak odniesienia do losów migrantów zawracanych na morzu (m.in. przez *UNHCR*, *Norwegian Refugee Council*, *Amnesty International* i *Human Rights Watch*).

Organizacje międzynarodowe podważają możliwość zaliczenia Turcji do kategorii „bezpiecznego państwa trzeciego”, ponieważ w ograniczonym stopniu stosuje ona Konwencję genewską z 1951 r. i nie przewiduje możliwości nadania statusu uchodźcy ofiarom konfliktu w Syrii, Iraku i innych państwach pozaeuropejskich objętych konfliktami zbrojnymi. Nie ma więc pewności, czy zapewni ofiarom konfliktów adekwatną ochronę przed wydaleniem ze swojego terytorium i czy nie wymusi na nich powrotu do Syrii i Iraku. Istnieją także poważne obawy, że Turcja, korzystając nawet z deklarowanego wysokiego wsparcia finansowego Unii Europejskiej, nie będzie w stanie zaspokoić podstawowych potrzeb bytowych uchodźców. Wsparcie przekazane w 2015 r. za pośrednictwem biura humanitarnego ONZ (*UN OCHA*) w ramach *UN OCHA Regional Refugee and Resilience Plan for Syria* pozwoliło na zaspokojenie 65% potrzeb humanitarnych zgłaszanych przez organizacje międzynarodowe. Jedna trzecia podstawowych potrzeb ofiar nie została zaspokojona. Uznanie Turcji przez Grecję - i pośrednio całą Unię Europejską - za „bezpieczne państwo trzecie”, mimo że prawnie wątpliwe, zostało przedstawione jako politycznie konieczne, niezbędne do uzyskania legitymizacji dla porozumienia Unia Europejska-Turcja i wdrożenia przyjętego rozwiązania.

Także bezpośrednio zawracanie migrantów na morzu jest przedmiotem kontrowersji. Organizacje podnoszą, że porozumienie z Turcją dotyczy tylko migrantów, którzy dotrą na greckie wyspy, a nie osób przebywających w łodziach, które mają być zawracane jeszcze na morzu, co - szczególnie w przypadku zawracania łodzi już z wód terytorialnych Grecji - będzie oznaczało pozbawienie migrantów prawa do złożenia wniosku o udzielenie azylu i będzie naruszeniem Konwencji genewskiej z 1951 r. oraz unijnego prawa.

Choć potencjalnych słabych elementów i możliwych komplikacji jest wiele, a unijnych partnerów nadal czekają trudne negocjacje dotyczące szczegółów porozumień i harmonogramu ich wypełniania, to większość komentatorów, szczególnie niemieckich, jest zgodna, że Niemcy - nie rezygnując oficjalnie z *Willkommenspolitik* - sprostały żądaniom europejskich partnerów i uszczelniły granice Europy. Zawarte porozumienia umożliwiają Angeli Merkel obwieszczenie sukcesu także w stosunkach wewnątrzniemieckich, gdzie kanclerz była atakowana nie tylko przez przeciwników politycznych, ale także przez członków jej macierzystej partii *CDU* i siostrzanej partii *CSU*. Choć w rzeczywistości A. Merkel zrealizowała postulaty zwolenników ograniczenia imigracji, m.in. bawarskiego premiera Horsta Seehofera, bo ruch migracyjny w przyszłości powinien ulec zmniejszeniu, to nie uległa żądaniom zamknięcia granic. Wymogła za to na unijnych partnerach przyjęcie ogólnoeuropejskiego rozwiązania oraz partycypację w kosztach regulacji europejskiego problemu uchodźczego.

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 przybliżały te kwestie z różnych perspektyw.

Joanna Dobrowolska-Polak - dr, adiunkt w Instytucie Zachodnim, zajmuje się problemami pokoju i bezpieczeństwa na świecie, głównie konfliktami zbrojnymi oraz polityką zagraniczną, rozwojową i humanitarną państw, autorka kilkudziesięciu publikacji i ekspertyz dla MSZ RP.