



W kierunku nowego paktu UE w sprawie migracji i azylu

Jolanta Szymańska

Konflikty narosłe między państwami członkowskimi wokół mechanizmu relokacji oraz zmieniające się uwarunkowania polityki migracyjnej opóźniają przyjęcie nowego programu UE w tej dziedzinie. Nowa strategia – poza odpowiedzią na pytanie o kształt europejskiego systemu azylowego – musi uwzględniać wpływ pandemii COVID-19 na sytuację migrantów oraz zarządzanie granicami, niestabilność w sąsiedztwie UE oraz długofalowe wyzwania związane z migracją ekonomiczną. Dokument może zdefiniować kształt polityki migracyjnej UE na wiele lat albo odnowić spory na tym tle.

Na początku kadencji przewodnicząca Komisji Europejskiej (KE) Ursula von der Leyen zapowiedziała, że jednym z priorytetów jej kolegium będzie przyjęcie nowego paktu migracyjnego, obejmującego wznowienie reformy systemu dublińskiego dotyczącego przepisów azylowych. Ma on zastąpić pięcioletni program w tej dziedzinie, przyjęty w obliczu kryzysu związanego z napływem uchodźców z Bliskiego Wschodu (głównie z Syrii). Data publikacji dokumentu jest jednak systematycznie przekładana – pierwotnie zapowiedziano ją na pierwszy kwartał br., następnie przesunięto najpierw na drugi, a następnie na trzeci kwartał.

Tym samym prace nad dokumentem uzyskały priorytet ze strony Niemiec, które w programie swojej prezydencji opowiedziały się za ambitną reformą azylową, obejmującą sprawiedliwą dystrybucję osób potrzebujących ochrony w UE. Obowiązkowej relokacji od lat domagają się Cypr, Grecja, Hiszpania, Malta i Włochy. W czerwcu br. zdecydowany sprzeciw wobec obowiązkowej relokacji w jakiegokolwiek formie wyraziły natomiast państwa Grupy Wyszehradzkiej oraz Estonia, Łotwa i Słowenia. W liście do KE postulowały wypracowanie rozwiązań umożliwiających elastyczne reagowanie na kryzysy.

Bilans strategii migracyjnej z 2015 r. Reforma systemu azylowego zakładająca relokację azylantów wewnątrz UE była jednym z filarów programu migracyjnego UE z 2015 r. Odrzucenie przez państwa Europy Środkowo-Wschodniej zarówno tymczasowych programów relokacji, jak i projektu rewizji [rozporządzenia dublińskiego](#) zmusiło KE do poszukiwania alternatywnych rozwiązań w dziedzinie azylu.

Jednym z nich była [próba tworzenia w krajach pozaeuropejskich ośrodków lokowania migrantów](#) uratowanych na Morzu Śródziemnym, innym – [przyjmowanie migrantów przez koalicję chętnych](#) państw członkowskich. Oba nie okazały się skutecznym remedium na problemy azylowe Europy. Wiele państw wprowadziło natomiast kontrole na wewnętrznych granicach Schengen w obawie przed wtórnym przepływem migrantów z południa Europy.

Konflikty wokół reformy azylowej sprawiły, że UE skoncentrowała swoją strategię na współpracy z państwami tranzytowymi. W 2016 r. podpisała [umowę z Turcją](#), która w znacznej mierze ograniczyła napływ migrantów szlakiem wschodniośrodkowomorskim. W 2017 r. Włochy podpisały [umowę z Libią](#), która przyniosła podobne efekty na szlaku środkowośrodkowomorskim. Współpracę z Marokiem na rzecz ograniczania migracji podjęła także Hiszpania, korzystając przy tym ze wsparcia UE. Ogółem poziom nieuregulowanej migracji w 2019 r. szacowany był na ok. 140 tys., co stanowiło najniższy wynik od 2013 r. Trend spadkowy utrzymuje się w 2020 r.

Skupienie uwagi na ograniczaniu zjawiska nieuregulowanej migracji skutkowało zaniechaniem bądź ograniczeniem wielu innych działań zaplanowanych w strategii z 2015 r. Państwa UE nie zgodziły się na przekształcenie Frontexu w prawdziwie europejską służbę uprawnioną do interwencji na granicach zewnętrznych bez zgody zainteresowanego państwa, ograniczając reformę do wzmocnienia zasobów agencji. Pomoc rozwojowa w dużej mierze podporządkowana została nadrzędnemu celowi strategii –

ograniczaniu nieuregulowanej migracji do Europy, co negatywnie wpływa na efektywność programów powrotów osób niekwalifikujących się do ochrony. Tworzenie legalnych kanałów migracji realizowane poprzez programy przesiedleń przynosi umiarkowane rezultaty – od 2015 do 2019 r. łącznie przesiedlono do UE 65 tys. osób. Wciąż niewiele osiągnięto w kwestii wsparcia migracji ekonomicznej, w tym integracji migrantów. W tym obszarze, poza brakiem woli politycznej, formalnym ograniczeniem jest podział kompetencji między UE i państwa członkowskie (określony w art. 79 Traktatu o funkcjonowaniu UE).

Nowe wyzwania. Kryzys pandemiczny uwypuklił znaczenie migracji ekonomicznej – w okresie lockdownu wielu migrantów powróciło do państw pochodzenia lub nie mogło wykonywać pracy ze względu na [ograniczenia podróży](#) wprowadzone na granicach Schengen. Doprowadziło to do niedoborów pracowników w wielu sektorach gospodarki – m.in. w branży rolniczej, bazującej na pracownikach sezonowych, a także w sektorze ochrony zdrowia, opiekuńczym czy budowlanym. By wyjść naprzeciw oczekiwaniom przedsiębiorców, niektóre państwa członkowskie zdecydowały o legalizacji pobytu nieuregulowanych migrantów (np. Włochy), przedłużeniu legalnego pobytu cudzoziemców (np. Polska, Chorwacja, Słowacja, Włochy, Francja czy Luksemburg) i uproszczeniu procedur uznawania kwalifikacji migrantów, w tym uchodźców (np. w odniesieniu do zawodów medycznych Niemcy i Francja).

Wyzwaniem zarówno w odniesieniu do uchodźców, jak i migrantów zarobkowych stały się standardy socjalne i dostęp do opieki medycznej. W Grecji i we Włoszech szczególnie dotkliwy stał się problem przeludnienia i słabych warunków sanitarnych w ośrodkach dla osób ubiegających się o azyl, rodzący obawy o wybuch kryzysu humanitarnego. Aby mu zapobiec, inne państwa członkowskie dostarczały wsparcie medyczne do ośrodków oraz oferowały relokacje. Trudności migrantów spoza UE z dostępem do opieki medycznej stały się wyzwaniem także w wielu innych państwach członkowskich. W debacie publicznej w Belgii, Francji czy Hiszpanii wzywano do rozszerzenia opieki medycznej na nieuregulowanych migrantów.

Pośrednim skutkiem kryzysu spowodowanego COVID-19 jest również pogłębiająca się niestabilność w sąsiedztwie UE, stawiająca pod znakiem zapytania dotychczasową strategię UE wobec migracji. Postpandemiczny kryzys gospodarczy zbiera żniwo na obrzeżach UE, stymulując z jednej strony ruchy migracyjne, z drugiej zaś generując napięcia na linii państwa tranzytowe – UE. Świadectwem tych zmian jest

notowany w ostatnich miesiącach wzrost migracji zarobkowej do Europy z takich krajów jak Tunezja (z 5,5% w marcu do przeszło 22% w lipcu na szlaku środkowosródziemnomorskim), których gospodarka – oparta dotychczas na turystyce – dotkliwie odczuwa skutki restrykcji podróży. Wzrost migracji mogą przynieść również pogłębiające się kryzysy w Libanie i na Białorusi, a także [pogarszające się relacje między Turcją a Grecją](#), grożące załamaniem się porozumienia migracyjnego z 2016 r.

Wnioski. Nowy pakt w sprawie migracji powinien zdefiniować kształt polityki migracyjnej UE na najbliższe pięć lat. Poza deficytami związanymi z realizacją strategii z 2015 r. musi uwzględniać nowe wyzwania i trendy, ujawnione bądź pogłębione m.in. w obliczu pandemii COVID-19.

W odniesieniu do systemu azylowego Komisja stoi przed trudnym wyzwaniem – przez ostatnie lata testowano wiele rozwiązań, ale nie znaleziono złotego środka, który byłby szeroko akceptowany i efektywnie wdrażany. Powrót do mechanizmu obowiązkowej relokacji wciąż budzi zdecydowany sprzeciw wielu państw, a jego włączenie do strategii pogłębiliby podziały w UE, utrudniające jej wyjście z kryzysu wywołanego pandemią. Jednocześnie środek, do którego odwołano się w ostatnich latach – współpraca z państwami tranzytowymi w celu blokowania napływu migrantów – napotyka istotne ograniczenia i nie może być długofalową strategią. W efekcie w nowej strategii obowiązkową relokację azylantów prawdopodobnie zastąpi nowa formuła dopuszczająca alternatywne formy wsparcia państw najbardziej obciążonych. Nie zakończy to jednak dyskusji na temat obowiązkowego mechanizmu, a jedynie odłoży ją w czasie.

Aby uniknąć negatywnych doświadczeń wdrażania poprzedniego programu w zakresie migracji, w nowej strategii KE może przesunąć akcent z migracji przymusowej na ekonomiczną, uwypuklając rosnące niedobory na europejskich rynkach pracy ujawnione w ostatnich latach. Biorąc pod uwagę mieszany charakter ruchów migracyjnych, będzie zachęcać państwa członkowskie do szerszego otwarcia kanałów legalnej migracji i aktywnej polityki na rzecz integracji migrantów, w tym rozszerzania ich dostępu do opieki medycznej. Jednocześnie KE podejmie próbę przywrócenia prawidłowego funkcjonowania strefy Schengen. Propozycje reform mogą dotyczyć systemu zarządzania granicami wewnętrznymi Schengen, a także wypracowania standardów sanitarnych i szerszego zastosowania nowych technologii do celów ochrony granic.