



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

STRATEGIC FILE

NR 10 (102), LISTOPAD 2021 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski, Patrycja Sasnal, Wojciech Lorenz

Uchodźcy z Afganistanu w Unii Europejskiej: doświadczenia i perspektywy

Patryk Kugiel, Jolanta Szymańska

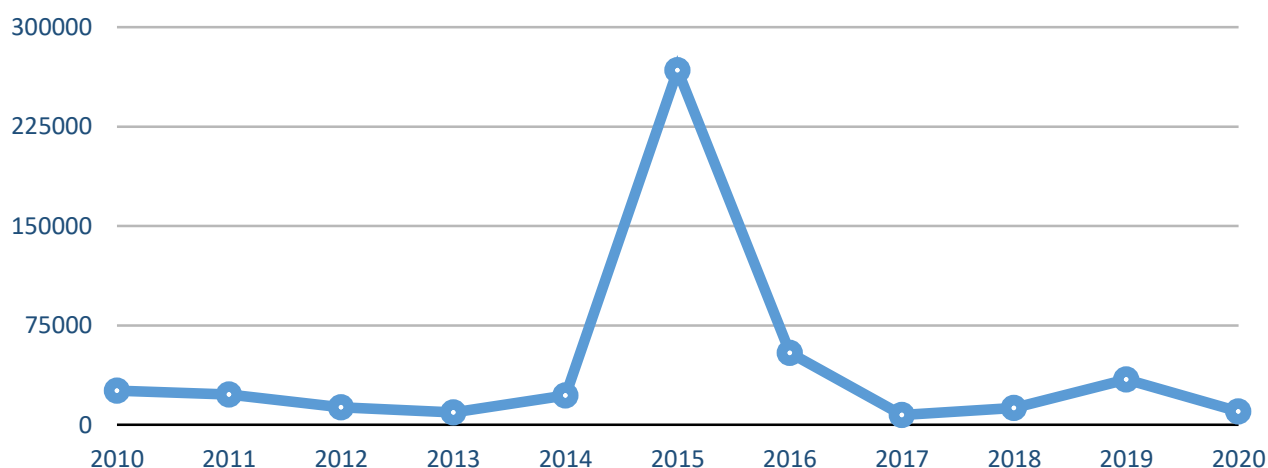
Afgańczycy od lat stanowią jedną z głównych grup narodowościowych przekraczających granicę zewnętrzną UE w sposób nieuregulowany oraz składających wnioski o ochronę międzynarodową na terytorium Wspólnoty. Choć po przejęciu władzy przez talibów ryzyko masowej migracji z Afganistanu do Europy wydaje się obecnie ograniczone, możliwe są częstsze migracje Afgańczyków do UE z państw trzecich. W odpowiedzi na kryzys afgański UE zawiesiła prowadzoną przez lata politykę zawracania Afgańczyków, którym odmówiono ochrony. Rozwiązanie problemu u źródeł wymagać będzie bliższej współpracy UE z talibami w celu stabilizacji państwa, wznowienia pomocy rozwojowej, a także stworzenia kompleksowej oferty dla państw goszczących afgańskich uchodźców. Kryzys afgański nie przyniesie natomiast przełomu w pracach nad europejskim systemem azylowym.

PISM STRATEGIC FILE

Afgańscy uchodźcy w Europie

W efekcie wieloletnich wojen Afgańczycy stanowią dziś największą w Azji i trzecią największą na świecie grupę uchodźców, po Syryjczykach i Wenezuelczykach¹. W ostatnich latach obywatele tego kraju wielokrotnie przedostawali się na terytorium UE w sposób nieuregulowany. Najczęściej korzystali przy tym ze szlaku wschodniośroziemnomorskiego, prowadzącego przez Turcję do Grecji. Rekordowy wzrost napływu Afgańczyków odnotowano w okresie kryzysu uchodźczo-migracyjnego w 2015 r., kiedy to liczba przypadków nielegalnego przekroczenia granicy UE była wyższa niż 200 tys. (zob. Wykres 1). W 2020 r. odnotowano ich łącznie ok. 10 tys., co stanowiło przeszło 8,1% wszystkich prób nieuregulowanego przekraczania granic. Większość osób nie przybyła bezpośrednio z Afganistanu, ale z państw trzecich (głównie Iranu, Pakistanu, Turcji), gdzie żyli już od pewnego czasu. Na ich decyzje migracyjne miała wpływ przede wszystkim pogarszająca się sytuacja gospodarcza i polityczna w tych państwach.

Wykres 1. Liczba nieuregulowanych przekroczeń granicy UE przez Afgańczyków



Źródło: Analizy ryzyka, Frontex

Afgańczycy znajdują się także w czołówce grup narodowościowych składających wnioski o ochronę międzynarodową w UE. W 2020 r. aplikacje w tej sprawie złożyło blisko 50 tys. obywateli Afganistanu (zob. Tabela 1), co uplasowało ich na drugiej pozycji (po Syryjczykach z 70 tys. wniosków) wśród największych grup wnioskodawców w Unii. Najwięcej wniosków pochodzących od obywateli Afganistanu złożono w Grecji (ok. 11 tys.), nieco mniej we Francji i Niemczech (po ok. 10 tys.). Średnio połowa wnioskodawców z Afganistanu (53% w 2020 r.) otrzymywała w ostatnich latach decyzję o przyznaniu ochrony w UE. Wskaźnik uznawalności wniosków różnił się w zależności od państw członkowskich – w 2020 r. wahał się w pierwszej instancji od 1% w Bułgarii do 93% we Włoszech. Należy także zwrócić uwagę na dużą liczbę osób oczekujących na rozpatrzenie swoich

¹ Według UNHCR na świecie przebywa ok 2,6 mln uchodźców z Afganistanu, 6,7 mln Syryjczyków i 4 mln Wenezuelczyków. Dodatkowo poza Afganistanem przebywa ok 240 tys. osób starających się o azyl i 3 mln nieposiadających formalnie statusu uchodźcy, głównie w Iranie i Pakistanie.

PISM STRATEGIC FILE

spraw. Pod koniec czerwca br. 82 tys. wniosków azylowych złożonych w państwach UE przez Afgańczyków (spośród 703 tys. w sumie) czekało na rozpatrzenie (najwięcej w Niemczech i Francji)².

Tabela 1. Liczba wniosków azylowych składanych w UE przez Afgańczyków

Rok	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019	2020
Liczba wniosków o azyl	26 159	28 005	26 315	42 745	196 170	190 240	49 280	47 155	60 580	49 905
% wniosków rozpatrzonych pozytywnie: pierwsza i kolejne instancje	b/d b/d	48%, 39%	52%, 51%	65%, 42%	66%, 58%	56%, 30%	47%, 51%	50%, 56%	48%, b/d	53%, b/d

Źródło: raporty roczne Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO)

Afgańczyków, którym nie przyznano ochrony, państwa członkowskie starały się zawracać. W październiku 2016 r., przy okazji konferencji donatorów dla Afganistanu (odbyła się w Brukseli), UE zawarła „niewiążące praktyczne porozumienie” z Afganistanem, które miało ułatwiać readmisję Afgańczyków do ojczyzny – „Wspólna droga naprzód w kwestiach migracji w stosunkach między UE a Afganistanem” (JWF). Niejawny dokument przygotowany już w marcu 2016 r. przez Komisję i Europejską Służbę Działań Zewnętrznych wyznaczał dwa cele migracyjne UE: 1) redukcję i kontrolę migracji z Afganistanu i afgańskich uchodźców z Pakistanu i Iranu do Europy; 2) umożliwienie

Cele migracyjne UE: 1) redukcja i kontrola migracji z Afganistanu i afgańskich uchodźców z Pakistanu i Iranu do Europy; 2) umożliwienie powrotów afgańskich migrantów i stworzenie w Afganistanie przyjaznego środowiska do powrotów.

powrotów afgańskich migrantów i stworzenie w Afganistanie przyjaznego środowiska do powrotów³. UE chciała zawrócić do Afganistanu ok. 80 tys. osób, którym nie przyznano ochrony międzynarodowej, a ogromna pomoc rozwojowa miała przekonać afgański rząd do usprawnienia współpracy w tym zakresie⁴. Część środków pomocowych przeznaczono w efekcie na wsparcie dobrowolnych powrotów Afgańczyków oraz uruchomienie programów reintegracji osób powracających i osób wewnętrznie przesiedlonych. Zdaniem ekspertów zarządzanie migracjami w przypadku Afganistanu

² Zestawienie liczby osób oczekujących na rozpatrzenie wniosków azylowych na koniec miesiąca z podziałem na obywatelstwo, wiek i płeć – dane zaokrąglone. Źródło: Eurostat, <https://ec.europa.eu/eurostat> [dostęp: 12.11.2021].

³ *Joint Commission-EEAS non-paper on enhancing cooperation on migration, mobility and readmission with Afghanistan*, Komisja Europejska, Bruksela, 2 marca 2016 r.

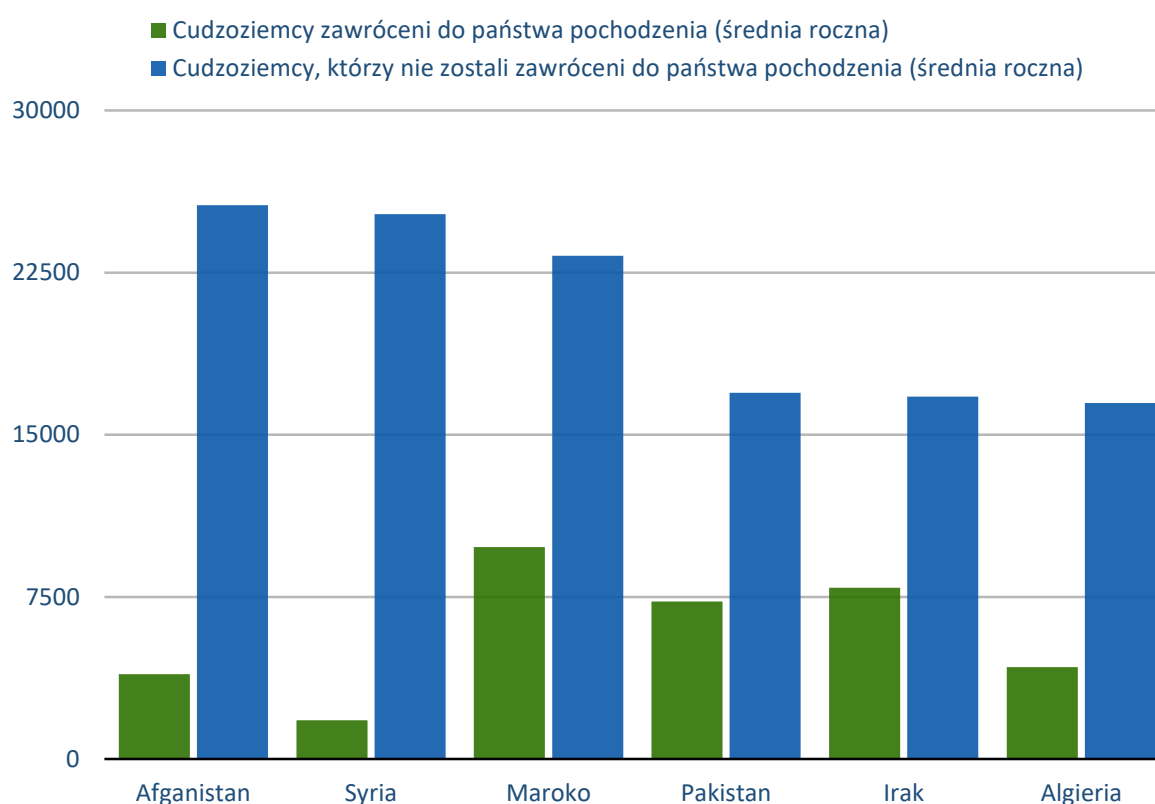
⁴ S. E. Rasmussen, *EU's secret ultimatum to Afghanistan: accept 80,000 deportees or lose aid*, „The Guardian”, 28 września 2016 r.

PISM STRATEGIC FILE

było „wąsko skupione na krótkofalowym celu powrotów Afgańczyków, od czego uzależniono pomoc rozwojową”⁵. Przykład ten wskazywał na instrumentalizację pomocy rozwojowej w ramach eksternalizacji polityki migracyjnej UE⁶.

Pomimo zachęt finansowych efekty polityki powrotowej UE wobec Afgańczyków były ograniczone – w latach 2014–2018 realizowano rocznie średnio ok. 4 tys. ich powrotów do państwa pochodzenia. W tym samym czasie liczba osób, których nie udało się zawrócić, wynosiła przeszło 25 tys. rocznie (i była najwyższa w UE, zob. Wykres 2). Małe postępy skłoniły UE do podpisania z Afganistanem kolejnego porozumienia w kwietniu 2021 r. (Joint Declaration on Migration Cooperation, JDMC)⁷, które miało ułatwić i przyspieszyć deportacje⁸.

Wykres 2. Roczna średnia powrotów migrantów z UE do państw pochodzenia (2014–2018)



Źródło: *EU readmission cooperation with third countries: relevant actions yielded limited results*, European Court of Auditors Special Report 17/2021

⁵ M. Quie, H. Hakimi, *The EU and the Politics of Migration Management in Afghanistan, How can coordination be improved to address competing policy priorities and migration pressures?*, Research paper, Chatam House, 13 listopada 2020 r.

⁶ M. R. Atal, *The Asymmetrical EU-Afghanistan Cooperation on Migration*, „The Diplomat”, 12 maja 2021 r.

⁷ *Joint Declaration on Migration Cooperation between Afghanistan and the EU*, Komisja Europejska, Bruksela, 13 stycznia 2021r.

⁸ *The JDMC: Deporting People To The World's Least Peaceful Country*, ECRE POLICY NOTE nr 35, European Council on Refugees and Exiles, 2021.

Mimo przejmowania przez talibów kolejnych regionów Afganistanu i rosnącej liczby osób wewnętrznie przesiedlonych (oraz silnej krytyki ze strony organizacji pozarządowych i broniących praw człowieka) niektóre państwa UE kontynuowały tę politykę aż do momentu upadku rządu w Kabulu w sierpniu br.

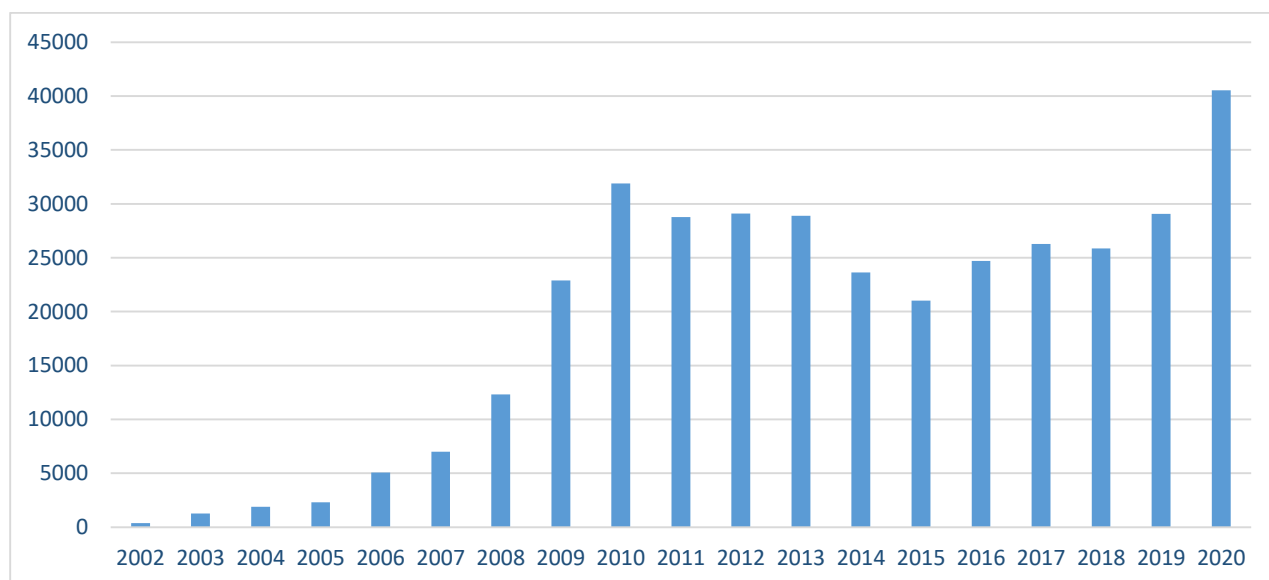
Mimo przejmowania przez talibów kolejnych regionów Afganistanu i rosnącej liczby osób wewnętrznie przesiedlonych (oraz silnej krytyki ze strony organizacji pozarządowych i broniących praw człowieka) niektóre państwa UE kontynuowały tę politykę aż do momentu upadku rządu w Kabulu w sierpniu br. Chociaż 8 lipca br. afgańskie Ministerstwo Spraw Uchodźców i Repatriacji zwróciło się do UE z prośbą o zatrzymanie powrotów w związku z coraz trudniejszą sytuacją, jeszcze 10 sierpnia br. sześć państw europejskich

(Niemcy, Austria, Belgia, Grecja, Holandia i Dania) zaapelowało do Komisji o niezatrzymywanie deportacji, gdyż będzie to „zły sygnał, który może zachęcić jeszcze więcej osób do przyjazdu”⁹.

Rozwój sytuacji bezpieczeństwa w Afganistanie

Sytuacja bezpieczeństwa pogarszała się w Afganistanie od kilku lat, szczególnie po zakończeniu misji wojskowej NATO i po wycofaniu większości wojsk międzynarodowych w grudniu 2014 r. Liczba wrogich ataków niemal podwoiła się między 2014 a 2020 r. (Wykres 3) a talibowie powoli przejmowali coraz większe terytorium. Według amerykańskiego ministerstwa obrony liczba dystryktów kontrolowanych lub będących pod wpływami afgańskiego rządu zmniejszyła się między 2015 r. a 2018 r. o 16%, do nieco więcej niż połowy kraju (56%)¹⁰. W 2018 r. talibowie sprawowali władzę już w 12% dystryktów, a 32% z nich była sporna. Dalszy wzrost kontroli talibów nie był już dokumentowany, gdyż Amerykanie zaprzestali podawania danych na ten temat.

Wykres 3. Liczba ataków w Afganistanie (w latach 2002–2020) inicjowanych przez ugrupowania wrogie wobec rządu



Źródło: SIGAR Report, sierpień 2021

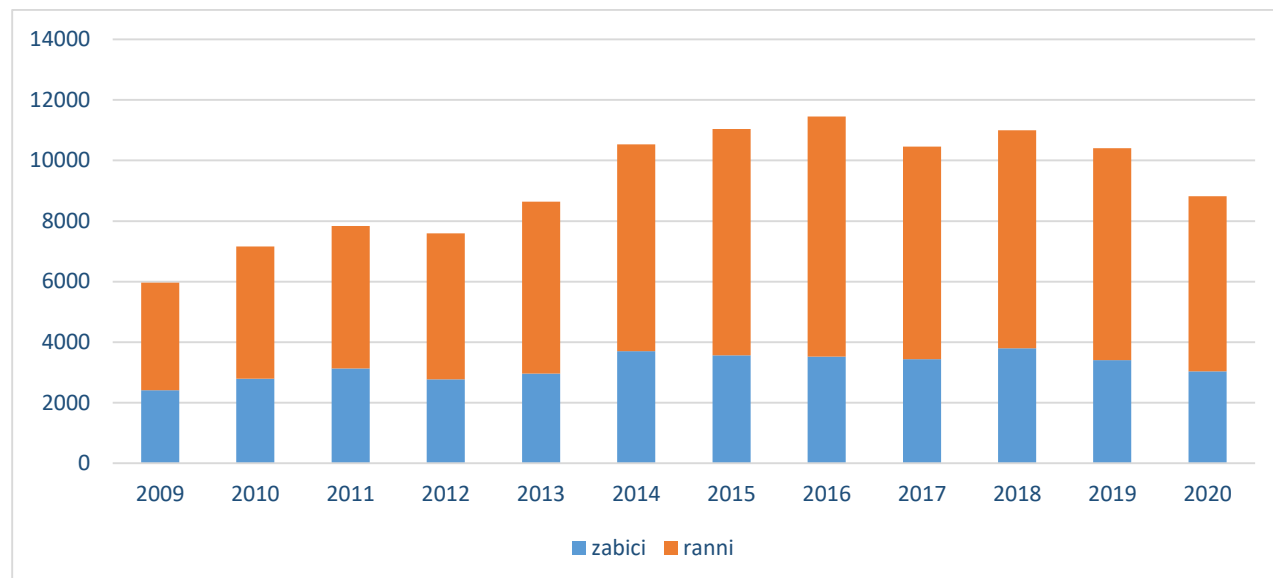
⁹ Six countries urge EU to continue Afghan deportations, „Deutsche Welle”, 10 sierpnia 2021 r.

¹⁰ What We Need To Learn: Lessons From Twenty Years of Afghanistan Reconstruction, Special Inspector General for Reconstruction of Afghanistan, Arlington, Virginia, sierpień 2021, s. 17.

PISM STRATEGIC FILE

W efekcie intensywnych działań zbrojnych liczba ofiar cywilnych w Afganistanie stale rosła od 2009 r. do 2017 r., by nieco spaść w kolejnych latach (Wykres 4). W 2020 r. ponad 3 tys. Afgańczyków zginęło jednak w wyniku działań grup antyrządowych (62%) lub prorządowych (25%)¹¹. W pierwszej połowie 2021 r. liczba ofiar dramatycznie wzrosła (o 47%) w stosunku do poprzedniego półrocza, co miało związek z finalną ofensywą talibów. W rezultacie tylko do sierpnia 2021 r. ponad 550 tys. osób uciekło ze swoich domów, zwiększając liczbę wewnętrznie przesiedlonych do 3,5 mln.

Wykres 4. Cywilne ofiary wojny w Afganistanie w latach 2009–2020



Źródło: UNAMA

Wycofanie obcych wojsk i ich zagranicznych podwykonawców w 2014 r. oznaczało ograniczenie poważnej części zagranicznej pomocy, a co za tym idzie – możliwości pracy i dochodów wielu Afgańczyków. Bardzo negatywnie odbiło się to na całej afgańskiej gospodarce i standardzie życia

Udział pomocy rozwojowej w dochodzie narodowym brutto spadł z ponad 49% w 2009 r. do 21% w 2019 r., jednak afgański rząd funkcjonował nadal wyłącznie dzięki wsparciu finansowemu z zagranicy.

obywateli. Tempo wzrostu PKB kraju spadło z niemal 13% w 2012 r. do 1,2% w 2018 i -2% w 2020 r., a udział Afgańczyków żyjących poniżej narodowej granicy ubóstwa wzrósł z 38% w 2011 r. do 56% w 2016 r.¹² Udział pomocy rozwojowej w dochodzie narodowym brutto spadł z ponad 49% w 2009 r. do 21% w 2019 r.¹³, jednak afgański rząd funkcjonował nadal wyłącznie dzięki wsparciu finansowemu z zagranicy. W 2018 r. aż 8,2 mld dolarów

z 11 mld wydatków budżetowych (czyli niemal 80%) pochodziło z pomocy międzynarodowej¹⁴. Na konferencji donatorów w Genewie w listopadzie 2020 r. udało się uzyskać obietnicę dalszego wsparcia na lata 2021–2024 w wysokości 12 mld dolarów, tj. ponad 3 mld dol. rocznie Międzynarodowi eksperci wskazywali, że minimalny poziom wydatków publicznych można obniżyć

¹¹ *Afghanistan Protection of Civilians in Armed Conflict Annual Report 2020*, UNAMA, Kabul, Afghanistan, luty 2021, s. 17.

¹² Dane Banku Światowego, <https://data.worldbank.org> [dostęp 13.10.2021].

¹³ *Ibidem*.

¹⁴ T. Haque, N. Roberts, *Afghanistan's Aid Requirements: How much aid is required to maintain a stable state?*, Expert note hosted by the Overseas Development Institute (UK) Lessons for Peace project, październik 2020, s. 4, <https://l4p.odi.org>.

PISM STRATEGIC FILE

w przeciągu kilku lat do 8,3 mld, w tym potrzebna pomoc zagraniczna wynosi 4,8 mld¹⁵. Tymczasem po zmianie rządu zagraniczni donatorzy nagle zatrzymali całą pomoc rozwojową dla Afganistanu.

Po zajęciu Kabulu talibowie wydali wiele zapewnień o powstrzymaniu się od zemsty na urzędnikach i członkach sił bezpieczeństwa poprzedniego rządu, poszanowaniu praw człowieka – w tym kobiet „zgodnie z prawem szariatu”, tolerancji i pojednaniu z przedstawicielami różnych grup etnicznych i religijnych. Ostatnie doniesienia z Afganistanu podważają jednak wiarygodność tych gwarancji. Skład rządu tymczasowego ogłoszony 7 września (i uzupełniony 22 września) nie zapewnił reprezentatywnego udziału różnych grup etnicznych i politycznych¹⁶. Z Afganistanu płyną informacje o pozasądowych egzekucjach członków poprzedniego systemu, przymusowych przesiedleniach i prześladowaniach poszczególnych mniejszości. Władze ograniczyły prawo do protestów, wolność mediów i prawa kobiet, w tym zakazały (oficjalnie – czasowo z przyczyn logistycznych) powrotu dziewcząt do szkół średnich.

Talibom nie udało się całkowicie pokonać tzw. Północnego Ruchu Oporu (NRF) pod przywództwem Ahmada Masuda i byłego wiceprezydenta Amrunlaha Saleha w dolinie Pandższiru, a do walk ze zwolennikami obalonego demokratycznego rządu dochodzi też w innych częściach kraju (Balkh, Badakshan). Mimo to talibom brakuje dzisiaj wiarygodnej i silnej opozycji – członkowie byłego systemu i liderzy albo poddali się i przeszli na ich stronę, albo uciekli z kraju¹⁷. Poważnym wyzwaniem jest natomiast zapewnienie spójności ruchu i efektywna kontrola jego członków na różnych poziomach administracji i w regionach. W zakresie bezpieczeństwa sytuację będą pogarszać ataki tzw. Państwa Islamskiego Prowincji Chorasana (ISKP), takie jak przeprowadzony na szyicki meczet w Kunduz 10 października¹⁸, jednak ISKP nie będzie stanowić zagrożenia dla władzy talibów. Stopniowy powrót talibów do represyjnego modelu rządów z lat 90. będzie się spotykał z nasilonym oporem Afgańczyków, grożąc destabilizacją i wybuchem nowej wojny domowej.

Zamrożenie aktywów finansowych (9 mld dol.) trzymanych w bankach USA i zawieszenie pomocy przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i fundusze powiernicze pogłębiło kryzys gospodarczy i humanitarny.

Jednocześnie coraz trudniejsza staje się sytuacja gospodarcza kraju, co jest związane z załamaniem się administracji i wstrzymaniem międzynarodowej pomocy. Zamrożenie aktywów finansowych (9 mld dol.) trzymanych w bankach USA i zawieszenie pomocy przez Międzynarodowy Fundusz Walutowy i fundusze powiernicze pogłębiło kryzys gospodarczy i humanitarny. Zmiana władzy nałożyła się na wcześniejszą przedłużającą

się suszę i skutki pandemii COVID-19, a zbliżająca się zima dodatkowo utrudni warunki życia mieszkańców. Światowy Program Żywnościowy alarmuje, że brak żywności staje się problemem nie tylko na prowincji, ale także w afgańskich miastach, a tylko 5% afgańskich rodzin ma wystarczający dostęp do pożywienia¹⁹. Według UNDP Afganistanowi grozi niemal powszechne ubóstwo – w połowie 2022 r. 97% populacji może znaleźć się poniżej granicy skrajnej biedy (wobec obecnych 72%) .

Trudna sytuacja gospodarcza i polityczna nie przyczyniła się dotychczas do znaczącego zwiększenia emigracji z Afganistanu. Według oficjalnych danych UNHCR od początku roku do 2 października w państwach sąsiednich

Trudna sytuacja gospodarcza i polityczna nie przyczyniła się dotychczas do znaczącego zwiększenia emigracji z Afganistanu.

¹⁵ Ibidem.

¹⁶ I. Bahiss, *Afghanistan's Taliban Expand Their Interim Government*, International Crisis Group, 28 września 2021 r., www.crisisgroup.org.

¹⁷ Thomas Rutting na konferencji „Afghanistan, Taliban and Migration” zorganizowanej w PISM 7 października 2021 r.

¹⁸ *Afghanistan: Dozens killed in suicide bombing at Kunduz mosque*, Al Jazeera, 8 października 2021 r., www.aljazeera.com.

¹⁹ *In the grip of hunger: only 5 percent of Afghan families have enough to eat*, World Food Programme, 23 września 2021 r., www.wfp.org.

PISM STRATEGIC FILE

zarejestrowano 37 800 uchodźców z Afganistanu, w tym 21 700 w Iranie, 10 800 w Pakistanie i 5300 w Tadżykistanie²⁰. Tak niskie liczby wynikają głównie z polityki talibów i państw ościennych. Talibowie już w trakcie letniej ofensywy przejęli kontrolę nad wszystkimi przejściami granicznymi i zamknęli granice. Chociaż obiecywali, że umożliwią emigrację nawet po zakończeniu ewakuacji z lotniska w Kabulu (30 sierpnia), dawali jednocześnie do zrozumienia, że nie jest w ich interesie wyjazd osób cennych dla gospodarki i zarządzania państwem. W praktyce legalny wyjazd z kraju uniemożliwiało zamknięcie na wiele tygodni urzędów paszportowych. Ewakuacja większości zagranicznych dyplomatów oznacza też, że Afgańczycy nie mają możliwości uzyskania wiz. Powoli wznawiane połączenia lotnicze są wciąż nieliczne. W gestii talibów pozostaje też decyzja o tym, kto dostanie się na pokład samolotów.

Jednocześnie Pakistan i Iran, gdzie już mieszka największa grupa zarejestrowanych afgańskich uchodźców (odpowiednio 1,5 i 0,8 mln osób) zamknęły swoje granice i nie chcą przyjmować uciekinierów. Niewielkie społeczności nowych uchodźców są przetrzymywane w przygranicznych tymczasowych obozach. Państwa sąsiednie, inaczej niż miało to miejsce w przypadku poprzednich wojen w Afganistanie, nie godzą się na przyjęcie dużej liczby Afgańczyków, tłumacząc to trudną sytuacją gospodarczą i obawami o bezpieczeństwo. Co więcej, w ostatnich latach Iran i Pakistan deportowały do Afganistanu kilka milionów obywateli tego państwa. Tylko od stycznia do września 2021 r. Iran wysłał do ojczyzny 858 tys. Afgańczyków, wskazując na wywołany sankcjami USA kryzys gospodarczy²¹. Turcja w obawie przed imigracją ze wschodu wybudowała w ostatnich latach mur na granicy z Iranem. Podwójna kontrola granic ze strony władz afgańskich i państw sąsiednich oznacza, że w obecnej sytuacji możliwości masowej emigracji pozostają ograniczone.

Brak legalnych dróg wyjazdu będzie jednak skłaniać najbardziej zdesperowanych Afgańczyków do podejmowania prób nielegalnej migracji. Część osób może szukać możliwości dostania się do republik

Obecnie najbardziej prawdopodobna jest natomiast emigracja do Europy tych Afgańczyków, którzy już teraz przebywają w państwach trzecich.

środkowoazjatyckich lub do Iranu i stamtąd kontynuowania drogi do UE. Według szacunków władz irańskich do Iranu uciekło do tej pory od 100 do 300 tys. Afgańczyków. Obecnie najbardziej prawdopodobna jest natomiast emigracja do Europy tych Afgańczyków, którzy już teraz przebywają w państwach trzecich. Warto pamiętać, że w samym Iranie mieszka w sumie 4 mln Afgańczyków, w tym 780 tys. uchodźców, 550 tys. osób posiadających dokumenty,

a 2,7 mln przebywa tam nielegalnie. Poza Iranem czy Pakistanem duża grupa afgańskich uchodźców (124 tys.) mieszka także w Turcji²². Coraz mniej przychylna postawa władz i społeczeństw tych państw wobec Afgańczyków, zwłaszcza wobec nowej fali migrantów, może skutkować wypychaniem ich dalej w kierunku Europy²³.

Unijne wsparcie dla Afganistanu

Przed przejęciem władzy przez talibów państwa UE rozpoczęły ewakuację swoich afgańskich współpracowników. Od początku kryzysu do końca sierpnia br. około 22 000 obywateli afgańskich zostało ewakuowanych do 24 państw członkowskich. Następnie przedstawiciele UE domagali się od

²⁰ *Reported newly arrived Afghans in need of international protection to neighbouring countries since 1 January 2021*, UNCR, <https://data2.unhcr.org> [dostęp 5.10.2021].

²¹ *Return of Undocumented Afghans, Weekly Situation Report, IOM, (03–09 Sep 2021)*, ReliefWeb, 20 września 2021 r., <https://reliefweb.int>.

²² Wskazywane liczby dotyczą jedynie osób zarejestrowanych w UNHCR jako uchodźcy i nie obejmują innych migrantów z Afganistanu o nieuregulowanym statusie. Faktycznie więc liczba Afgańczyków żyjących w tych państwach może być dwukrotnie wyższa.

²³ S. Sanderson, *Turkey turns against migrants as fears of Afghan refugee crisis grow*, Info-migrants, 7 września 2021 r., www.infomigrants.net.

PISM STRATEGIC FILE

talibów umożliwienia obcokrajowcom i Afgańczykom bezpiecznego wyjazdu. Przewodnicząca Komisji Europejskiej wskazała już w sierpniu kilka grup osób szczególnie zagrożonych, które mogą liczyć w pierwszej kolejności na ewakuację z Afganistanu do Europy: dziewczęta, dziennikarki, obrońcy praw człowieka, nauczycielki, sędzie, prawniczki²⁴. Zapowiedziała też wsparcie finansowe z budżetu UE dla państw chcących pomóc w przesiedleniach.

Kwestia przesiedleń Afgańczyków do UE była jednym z tematów Forum Wysokiego Szczebla ds. Afganistanu²⁵ zwołanego przez Wysokiego przedstawiciela Josepa Borrellę i komisarz do spraw wewnętrznych Ylvę Johansson 7 października br. Podczas posiedzenia Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców Filippo Grandi powiedział, że 85 tys. afgańskich uchodźców prawdopodobnie będzie potrzebowało miejsc przesiedlenia w ciągu najbliższych pięciu lat, i zwrócił się do UE o rozważenie zaoferowania połowy tych miejsc. Dotychczasowa efektywność przesiedleń do UE jest jednak umiarkowana (w 2020 r. ze względu na pandemię COVID-19 państwa EU+ przyjęły łącznie tylko 10 640 osób – 58% mniej niż w 2019 r.). W przypadku Afganistanu żadne konkretne deklaracje ze strony państw członkowskich nie padły. W konkluzjach Rady z 15 września br. wskazano jedynie potrzebę stworzenia możliwości „bezpiecznego wyjazdu Afgańczyków” do państw członkowskich, które „same zdecydują o przyjęciu takich osób na zasadzie dobrowolności”²⁶.

Wraz z przejściem pełni władzy przez talibów UE zawiesiła politykę powrotów Afgańczyków już przebywających na jej terytorium. Było to zgodne z zaleceniem wydanym 16 sierpnia przez UNHCR, w którym wezwano do wstrzymania przymusowych deportacji do Afganistanu osób, którym nie przyznano ochrony międzynarodowej na terytorium innego państwa²⁷. Agencja ONZ wyraziła przy tym opinię, że „byłoby niestosowne przymusowo odsyłać mieszkańców i obywateli Afganistanu do innych państw w regionie” (Iran, Pakistan), gdzie już są duże skupiska Afgańczyków. Mimo to wstępny Plan działań UE wobec wydarzeń w Afganistanie z 10 września przewidywał, że sytuacja uniemożliwiająca deportacje Afgańczyków do państwa pochodzenia „nie poprawi się w przewidywalnej przyszłości”, ale dopuszczał readmisję do tzw. państw trzecich, „jeśli spełnione są wymagania prawne”²⁸.

Po przejściu władzy przez talibów UE wstrzymała pomoc rozwojową dla tego państwa, podobnie uczyniły też kraje członkowskie

Po przejściu władzy przez talibów UE wstrzymała pomoc rozwojową dla tego państwa, podobnie uczyniły też kraje członkowskie²⁹. UE była w ostatnich latach największym dawcą pomocy rozwojowej dla Afganistanu, a sama Komisja Europejska była drugim największym dawcą w 2019 r. (za USA), przekazując 438 mln dol. Na konferencji donatorów w 2020 r.

w Genewie Komisja zapowiedziała wsparcie w wysokości 1,2 bln euro na lata 2021–2025³⁰. Środki te zostały zamrożone a ich wznowienie – „ściśle uzależnione od spełnienia warunków” politycznych³¹. Na spotkaniu ministrów spraw zagranicznych 27 państw członkowskich 3 września br. sformułowano pięć głównych oczekiwań wobec talibów: walka z terroryzmem, respektowanie praw człowieka,

²⁴ *Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel following the G7 leaders' meeting on Afghanistan via videoconference*, European Commission, STATEMENT/21/4381, Brussels, 24 sierpnia 2021 r.

²⁵ W Forum uczestniczyli ministrowie spraw zagranicznych i ministrowie spraw wewnętrznych państw członkowskich UE oraz Szwajcarii, Norwegii, Islandii i Liechtensteinu, przedstawiciele Parlamentu Europejskiego, Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz dyrektor generalny Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji.

²⁶ *Council conclusions on Afghanistan*, Council of the European Union, Brussels, 15 września 2021 r.

²⁷ *UNHCR Position on Returns to Afghanistan*, UNHCR, The UN Refugee Agency, sierpień 2021.

²⁸ *Operationalization of the Pact – Action plans for strengthening comprehensive migration partnerships with priority countries of origin and transit – Draft Action Plan responding to the events in Afghanistan*, NOTE from Commission Services to Delegations (Council doc. 10472/1/21 REV 1, LIMITE), 10 września 2021 r.

²⁹ *EU suspends development aid to Afghanistan, must enter dialogue with Taliban, Borrell says*, Euronews, 18 sierpnia 2021 r., www.euronews.com.

³⁰ *European Commission, EU reconfirms support for Afghanistan at 2020 Geneva Conference*, Press release, 24 listopada 2020 r.

³¹ *European Commission, Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel following the G7 leaders' meeting on Afghanistan via videoconference*, STATEMENT/21/4381, Brussels, 24 sierpnia 2021 r.

PISM STRATEGIC FILE

umożliwienie wyjazdu z kraju Afgańczykom i obcokrajowcom, stworzenie inkluzywnego i reprezentatywnego rządu oraz umożliwienie dostępu dla pomocy humanitarnej³².

Wstrzymanie przez UE wsparcia nie dotyczyło pomocy humanitarnej. Już w sierpniu przewodnicząca KE zapowiedziała jej zwiększenie z planowanych na 2021 r. 50 mln euro do 200 mln euro³³. W orędziu o stanie Unii Ursula von der Leyen oświadczyła, że UE przekaże dodatkowe 100 mln euro, podnosząc wartość pomocy do 300 mln euro w ramach szerszego pakietu dla Afganistanu. Z kolei 12 października br., podczas nadzwyczajnego spotkania grupy G20 w sprawie Afganistanu, Komisja przedstawiła pakiet pomocy o wartości blisko 1 mld euro. Ma obejmować wcześniej obiecaną 300 mln na pomoc humanitarną, 250 mln na zapewnienie podstawowych usług publicznych w ramach formuły „pomoc humanitarna plus” oraz blisko pół mld euro na wsparcie krajów ościennych³⁴. Środki dla sąsiadów Afganistanu mają pomóc w stworzeniu warunków umożliwiających przesiedlonej ludności afgańskiej pozostanie możliwie blisko swoich domów. Pakiet ma także zapewnić finansowanie bezpiecznych kanałów migracji Afgańczyków do UE oraz tworzenie warunków przyjmowania i integracji ewakuowanych osób. Państwa trzecie – regionalne i tranzytowe – stają się w efekcie głównym partnerem Unii w powstrzymywaniu nieregularnej migracji Afgańczyków do Europy. UE zapowiada „bliską współpracę” z partnerami w celu „wzmocnienia ich możliwości do udzielania schronienia, zapewnienia godnych i bezpiecznych warunków pobytu i wystarczających środków do życia”³⁵.

Migracja z Afganistanu a unijna polityka azylowa

UE nie jest przygotowana na możliwy wzrost migracji z Afganistanu m.in. ze względu na impas, w jakim znalazły się reformy unijnego systemu azylowego zainaugurowane po kryzysie z lat 2015–2016. Najnowsza propozycja w tej sprawie, zaprezentowana we wrześniu 2020 r. przez Komisję, nie spotkała się z uznaniem państw członkowskich, które nie poczyniły istotnego postępu w negocjacjach pakietu³⁶.

Duże różnice systemów azylowych państw członkowskich, których wyrazem jest poziom uznawalności wniosków azylowych Afgańczyków, stanowią przesłankę do wprowadzenia – zgodnie z wnioskiem – kontroli przesiewowych na granicach zewnętrznych oraz wzmocnienia monitorowania systemów krajowych w celu zapewnienia spójności w terenie. Co więcej, wzrastające w bieżącym roku obciążenie migracją na szlaku wschodnim do Europy (w tym migracją Afgańczyków) takich państw jak Litwa, Łotwa i Polska, a więc tradycyjnie sceptycznych wobec mechanizmów solidarnościowych proponowanych przez KE, może być czynnikiem ułatwiającym osiągnięcie porozumienia w odniesieniu do tej części pakietu.

Stymulowanie przez Białoruś kryzysu migracyjnego na wschodniej granicy UE przesłania jednak humanitarny wymiar zjawiska. Ogranicza to zakres reakcji Unii do wykorzystania narzędzi nacisku dyplomatycznego i finansowego na władze białoruskie oraz przeciwdziałania nielegalnej migracji. W orędziu o stanie UE szefowa KE zapowiedziała zmiany w kodeksie granicznym Schengen, które wzmocnią ochronę granic zewnętrznych. W reakcji na tę zapowiedź 12 ministrów spraw wewnętrznych UE zaapelowało do KE, by w reformie sformułowane zostały jasne zasady dotyczące

³² European Union External Action Service, *Afghanistan: Press statement by High Representative Josep Borrell at the informal meeting of Foreign Affairs Ministers (Gymnich)*, Brdo pri Kranju, Slovenia, 3 września 2021 r.

³³ European Commission, *Statement by President von der Leyen at the joint press conference with President Michel following the G7 leaders' meeting on Afghanistan via videoconference*, Statement/21/4381, Brussels, 24 sierpnia 2021 r.

³⁴ European Commission, *Afghanistan: Commission announces €1 billion Afghan support package*, Press release, Brussels, 12 października 2021 r.

³⁵ *Operationalization of the Pact...*, op. cit.

³⁶ J. Szymańska, *Pakt w sprawie migracji i azylu – sprzężenie systemu azylowego z polityką powrotów*, „Komentarz PISM”, nr 70/2020, 25 września 2020 r., www.pism.pl.

PISM STRATEGIC FILE

działań, jakie należy podjąć w konfrontacji z atakiem hybrydowym na granicach³⁷. Wskazali przy tym, że UE powinna finansować ze wspólnego budżetu tworzenie fizycznych zapór na granicach zewnętrznych.

Wyzwaniem dla kompromisu w sprawie pakietu azylowego są także pogarszające się w ostatnich latach wskaźniki efektywności unijnej polityki powrotowej.

Wyzwaniem dla kompromisu w sprawie pakietu azylowego są także pogarszające się w ostatnich latach wskaźniki efektywności unijnej polityki powrotowej. Propozycja KE daje bowiem państwom członkowskim wybór – relokacja albo finansowanie i organizacja powrotów migrantów. Według Europejskiego Trybunału Obrachunkowego mimo wzmocnienia finansowego i instytucjonalnego, a także wzmoczonych

wysiłków dyplomatycznych UE, skuteczność polityki powrotów spadła z poziomu ok. 40% w 2016 r. do 29% w 2019 r. (i zaledwie 19% w odniesieniu do obywateli państw trzecich spoza Europy). Jak wskazano wyżej była ona dotychczas najmniej skuteczna w odniesieniu do Afgańczyków, a rosnąca niestabilność tego kraju nie pozwala na jej kontynuację. W tym kontekście trudno zatem traktować powroty jako alternatywę dla relokacji.

Wnioski

Przejęcie władzy przez talibów zmieniło cele polityki migracyjnej UE w stosunku do Afganistanu. Pojawił się nowy priorytet w postaci kontynuowania kontrolowanej ewakuacji Afgańczyków współpracujących w przeszłości z państwami europejskimi. Wzmocnieniu uległ drugi cel polegający na ochronie granic i kontrolowaniu i ograniczaniu nieregularnej migracji do Europy z samego Afganistanu i państw trzecich. W obecnych warunkach Unia zrezygnuje natomiast z innego priorytetu, to jest deportacji Afgańczyków do ojczyzny.

Realizacja pierwszego zadania będzie uzależniona od wewnątrzunijnych ustaleń, rozmów z talibami i przygotowania systemu umożliwiającego legalną podróż do Europy, tak z Afganistanu, jak i za pośrednictwem państw trzecich. Przesiedlenie wybranych osób do UE będzie wymagało woli przyjęcia uchodźców przez państwa członkowskie.

Osiągnięcie drugiego celu będzie pochodną polityki talibów i rozwoju sytuacji wewnętrznej (polityczno-gospodarczej), a także relacji UE z państwami trzecimi, głównie sąsiadami Afganistanu. Przeciwdziałaniu powstaniu dużego kryzysu migracyjnego będzie służyło zwiększenie pomocy humanitarnej.

W ten sposób pomoc rozwojowa staje się głównym instrumentem realizacji interesów migracyjnych UE, zarówno w Afganistanie, jak i w państwach trzecich. Dodatkowe środki przeznaczone na pokrycie kosztów goszczenia uchodźców mają pomóc przekonać sąsiadów Afganistanu do otwarcia granic dla uciekających Afgańczyków i szerszej współpracy w zakresie kontroli migracji. Jednak państwa regionu mogą oczekiwać dodatkowych korzyści gospodarczych czy politycznych w zamian za współpracę, co naraża UE na szantaż z ich strony. Przykładowo Iran, poza zwiększeniem pomocy finansowej, może oczekiwać pomocy UE w zniesieniu międzynarodowych sankcji pogarszających jego sytuację gospodarczą, Pakistan – przedłużenia preferencji w handlu z UE w ramach systemu GSP+, a Turcja – realizacji ułatwień wizowych.

Pomoc rozwojowa staje się głównym instrumentem realizacji interesów migracyjnych UE, zarówno w Afganistanie, jak i w państwach trzecich.

³⁷ N. Nielsen, *Dozen ministers want EU to finance border walls*, EUObserver.com, 8 października 2021 r., <https://euobserver.com>.

Chociaż masowa emigracja z Afganistanu do Europy jest obecnie mało prawdopodobna, poważnym problemem dla UE może stać się zwiększona presja migracyjna Afgańczyków, którzy już znajdują się poza ojczyzną.

Chociaż masowa emigracja z Afganistanu do Europy jest obecnie mało prawdopodobna, poważnym problemem dla UE może stać się zwiększona presja migracyjna Afgańczyków, którzy już znajdują się poza ojczyzną. Poza napływem dodatkowych wniosków azylowych od Afgańczyków przebywających w UE można spodziewać się większej migracji ze strony wielomilionowej diaspory afgańskiej w Azji. Trudna sytuacja wewnętrzna w Afganistanie i niechęć do przyjmowania uchodźców w państwach sąsiednich uniemożliwi deportacje

Afgańczyków. Koordynowanie przez Europę ewakuacji z Afganistanu przy jednoczesnym deportowaniu osób ubiegających się o azyl mogłoby ponadto podważyć międzynarodowy reżim uchodźczy i zagrozić globalnej wiarygodności Europy³⁸. Sytuacja Afgańczyków może zatem w przyszłości prowadzić do problemów politycznych w państwach europejskich i nowych napięć w zakresie polityki azylowej, polityki powrotów czy kwalifikacji „bezpiecznych państw trzecich”.

Rozwiązanie obecnego kryzysu wymagałoby usunięcia źródłowych przyczyn migracji w Afganistanie. Wykracza to daleko poza udzielanie pomocy humanitarnej i wymaga podejmowania trudnych decyzji. Jedną z nich jest nawiązanie współpracy z talibami. Kluczową rolę w stabilizacji Afganistanu mogłoby odegrać przywrócenie obiecanych środków na pomoc rozwojową. Bez wznowienia pełnego wsparcia finansowego sytuacja gospodarcza i polityczna będzie się pogarszać, doprowadzając do poważnego kryzysu humanitarnego i uchodźczego. Dlatego w interesie UE jest pragmatyczne podejście do warunków wznowienia pomocy i znalezienie sposobu na przekazywanie wsparcia dwustronnego, a także poparcie koncepcji uruchomienia głównych funduszy powierniczych obsługiwanych przez organizacje międzynarodowe. Jest to tym ważniejsze, że członkowie UE byli zaangażowani w misję NATO w tym kraju, a zatem mogą być oskarżani o odpowiedzialność za obecny kryzys humanitarny i polityczny.

Publikacja została przygotowana w ramach inicjatywy "MiDeShare. Migracja i rozwój. Wymiana wiedzy między Norwegią i Polską". Inicjatywa korzysta z dofinansowania otrzymanego od Islandii, Liechtensteinu i Norwegii w ramach Funduszu Współpracy Dwustronnej.



Wspólnie działamy na rzecz Europy zielonej, konkurencyjnej i sprzyjającej integracji społecznej.

³⁸ A. I. Vallianatou, E. Venturi, *Why Europe must end limbo for Afghans seeking asylum*, Expert comment, Chatam House, 14 października 2021 r., www.chathamhouse.org.