



KONSORCJUM

organizacji społecznych działających na rzecz migrantów i uchodźców

UWAGI KONSORCJUM ORGANIZACJI SPOŁECZNYCH DO NOWEGO PAKTU O MIGRACJI I AZYLU

We wrześniu 2021 minie równo rok, odkąd Komisja Europejska zaprezentowała Nowy Pakt o Migracji i Azylu¹. Ten długo zapowiadany dokument stanowi według autorów i autorek propozycję kompleksowej reformy prawa migracyjnego i azylowego na szczeblu unijnym, poprzez przyjęcie nowych rozporządzeń oraz nowelizację tych już obowiązujących. Dalsze losy Paktu zależą od osiągnięcia porozumienia między państwami członkowskimi, dlatego tak istotne jest krytyczne spojrzenie na zaproponowane przez Komisję rozwiązania.

Pierwszym pytaniem, które należy postawić w toku dyskusji nad propozycją Komisji, jest pytanie o zasadność przyjęcia Nowego Paktu w obecnym kształcie. Obecnie obowiązujące standardy ochrony prawnej osób poszukujących ochrony międzynarodowej oraz migrantów i migrantek, którzy z innych powodów przyjeżdżają do państw Unii Europejskiej, nie są bowiem respektowane. Świadczą o tym nie tylko doniesienia organizacji społecznych, w tym przede wszystkim tych wspierających uchodźców i uchodźczynie, ale także głosy środowiska naukowego² i szereg wyroków, w których europejskie sądy potwierdziły istnienie systemowych naruszeń w tym obszarze. Wydaje się więc, że rolą Komisji Europejskiej, jako strażniczki traktatów, powinno być przede wszystkim podjęcie działań zmierzających do zapewnienia respektowania obowiązującego prawa przez wszystkie państwa członkowskie. Zaprezentowanie w obecnej sytuacji projektu reformy prawa migracyjnego i azylowego nie stanowi rozwiązania problemu. Istnieje bowiem ryzyko, że Nowy Pakt okaże się dokumentem równie fasadowym, jak obecnie obowiązujące przepisy.

Zdaniem Konsorcjum, w toku negocjacji nad przyjęciem Nowego Paktu konieczna jest zatem przede wszystkim dyskusja nad zasadnością przeprowadzania dalszej reformy prawa azylowego i migracyjnego – szczególnie zmierzającej w kierunku, który zaproponowała Komisja. Naszym zdaniem należy bowiem krytycznie odnieść się do znaczącej części proponowanych przez nią rozwiązań. Niniejszy dokument zwraca uwagę na najważniejsze kwestie, wskazując kierunki, ale nie wchodząc w głębszą polemikę ze szczegółowymi rozwiązaniami.

Choć Nowy Pakt ma objąć całość polityki migracyjnej UE, to skupia się on w zasadzie wyłącznie na dwóch kwestiach: zarządzania migracjami przymusowymi oraz zwalczania nielegalnej migracji, kładąc szczególny

¹ <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A52020DC0609>

² Grupa naukowców i naukowczyń zajmujących się badaniem prawa i polityki migracyjnej wyraziła szeroko swoją krytykę w liście otwartym do Komisji Europejskiej: http://admigov.eu/upload/Call_EU_funded_researchers.pdf.

nacisk na ochronę granic i poprawę efektywności powrotów. Pakt w zasadzie marginalnie obejmuje zagadnienie legalnych migracji (choć twórcy dokumentu twierdzą, że jest inaczej), a także pomija tak istotne kwestie, jak ochrona migrantów i migrantek przed wykorzystaniem pracowniczym, przeciwdziałanie ich dyskryminacji oraz zwalczanie ksenofobii, w tym zwłaszcza islamofobii, panującej w państwach UE.

Kształt polityki azylowej i migracyjnej UE

Choć autorzy i autorki Paktu zapewniają, że nowej polityce azylowej i migracyjnej przyświecać będzie idea humanitaryzmu i ludzkiego traktowania, jest to raczej zabieg czysto retoryczny, który nie przekłada się na praktyczne rozwiązania proponowane w tym dokumencie. Akcent położony został raczej na utrudnianie migrantkom i migrantom dostępu do unijnego terytorium, eksternalizację granic oraz skuteczną realizację polityki powrotowej. Mało miejsca poświęcono natomiast na zapewnienie efektywnej ochrony praw osób docierających do UE w celu poszukiwania ochrony międzynarodowej.

Tymczasem, w dobie rosnących nierówności między państwami Globalnej Północy i Globalnego Południa, a także w związku z postępującymi zmianami klimatycznymi, Unia Europejska powinna nie tylko w pustych sloganach, ale poprzez realne rozwiązania na szczeblu ustawowym, wykazać się humanitarną i solidarną postawą wobec reszty świata. Przyjmowanie osób uciekających przed skrajną biedą i prześladowaniami, nie może być pozostawione wyłącznie krajom mniej rozwiniętym, które już obecnie goszczą 86% światowej populacji uchodźców³. Odgradzanie się murem od reszty świata jest polityką nie tylko skrajnie niehumanitarną, ale także – w szerszej perspektywie – wyjątkowo nieskuteczną. W tym sensie propozycja Nowego Paktu wydaje się straconą szansą na faktyczne przemodelowanie krytykowanego od lat unijnego systemu migracyjnego i azylowego.

W Pakcie brakuje także szerszego spojrzenia na działalność prowadzoną przez UE oraz jej państwa członkowskie, która pośrednio lub bezpośrednio wpływa na życie osób z Globalnego Południa, zmuszając je do migracji. Mamy tu przede wszystkim na myśli:

- kwestie odpowiedzialnej gospodarki i eksploatacji zasobów środowiskowych oraz wykorzystanie pracownicze w krajach pochodzenia, w tym przez firmy mające siedzibę na terenie UE, innymi słowy konieczne byłoby większe promowanie kwestii społecznej odpowiedzialności biznesu;
- polityczne (a czasem i finansowe) wspieranie rządów lub reżimów łamiących prawa człowieka oraz unikanie odpowiedzialności za skutki wywołanych przez państwa członkowskie UE konfliktów zbrojnych (np. w Iraku czy Afganistanie);
- brak środków oraz pomysłów na reagowanie na przypadki popełniania zbrodni przeciwko ludzkości, zbrodni wojennych i ludobójstwa.

To jedynie najważniejsze i najpoważniejsze zagadnienia przemilczane w Pakcie, a mające bezpośredni wpływ na politykę migracyjną UE.

Pakt zakłada pomoc rozwojową i działania na rzecz budowania stabilnych i spójnych społeczeństw oraz ograniczania ubóstwa i nierówności. W tym zakresie pozostaje jednak na wysokim poziomie ogólności, nie proponując konkretnych działań do realizacji. Jednocześnie Pakt przewiduje „drenowanie mózgów” państw Globalnego Południa, poprzez przyciąganie do UE talentów, pracowników wysoko wykwalifikowanych oraz studentów. Takie podejście dalekie jest od postulowanych zasad solidarności globalnej i wsparcia w budowaniu stabilności i dobrobytu w krajach partnerskich.

Legalne ścieżki migracji

Nowy Pakt w niewystarczającym stopniu kładzie nacisk na konieczność zapewnienia migrantkom i migrantom legalnych i bezpiecznych ścieżek migracji do Unii Europejskiej. Tymczasem takie ścieżki stanowią by mogły realne rozwiązanie wielu problemów, które od lat toczą unijny system azylowy, takich jak przepiętne

³ Statystyki w tym zakresie dostępne są na stronie UNHCR: <https://www.unhcr.org/refugee-statistics/>.

ośrodki recepcyjne czy wysoka śmiertelność na wodach otaczających UE. Jak wskazali słusznie autorzy i autorki Paktu, migracja jest stałym elementem historii ludzkości. Należy zatem wziąć go pod uwagę przy planowaniu polityki w tym zakresie, zamiast traktować migracje jako zjawisko o charakterze nadzwyczajnym.

W tym celu warto rozważyć wprowadzenie ułatwień wizowych i procedur legalizacji pobytu dla osób chcących przyjechać do UE do pracy, w tym dla osób uciekających z państw objętych konfliktami i kataklizmami. Ponadto, należy sprzeciwić się wszelkim praktykom oraz przepisom, które sprzyjają delegalizacji, czyli pozbawianiu migrantów i migrantek legalnego pobytu na terytorium państw członkowskich. Konieczne jest również zaplanowanie ścieżek regularyzacji, w tym zapewnienie możliwości legalizacji pobytu osobom, które nie kwalifikują się do otrzymania żadnej z unijnych form ochrony międzynarodowej. Jest to tym istotniejsze, jeżeli weźmiemy pod uwagę, że zaledwie 30% osób o nieuregulowanym statusie jest faktycznie z Unii wydalanych⁴ i szansa na znaczące podwyższenie efektywności polityki powrotowej jest niewielka. Racjonalną strategią byłaby zatem legalizacja pobytu tych osób. Strategia ta powinna uwzględniać także osoby nieposiadające obywatelstwa (bezpaństwowców), o których Nowy Pakt milczy, choć ich liczba wśród osób docierających do Unii Europejskiej stale rośnie. Sprawne zarządzanie migracją jest znacznie łatwiejszym zadaniem, jeżeli odsetek osób o nieuregulowanej sytuacji prawnej jest niewielki.

Obecnie obowiązujące ramy prawne pokazują, że w przypadku migrantów i migrantek pożądanym z punktu widzenia unijnej ekonomii (osoby o wysokich kwalifikacjach), różnego rodzaju ułatwienia legalizacyjne są możliwe. Podobnie jest w przypadku migrantów i migrantek wykonujących prace o niskich kwalifikacjach. Przykładem państwa, które może być w tym zakresie pewnego rodzaju wzorem, jest Polska. Stosunkowo łatwy sposób legalizacji pobytu i pracy spowodował, że wiele osób uciekających z Ukrainy (po agresji Rosji na Krym czy Donbas) lub Białorusi (po brutalnym stłumieniu przez reżim Alaksandra Łukaszenki pokojowych demonstracji w 2020 roku) nie starało się o ochronę międzynarodową, a płynnie weszło na polski rynek pracy. Nie rezygnując zatem z procedur umożliwiających migrantom i migrantkom ubieganie się o udzielenie ochrony międzynarodowej, należy umożliwić im także skorzystanie z alternatywnych ścieżek migracji, takich jak uproszczona legalizacja pobytu ze względu na wykonywaną pracę zarobkową.

Kontrola przesiewowa

Propozycja Komisji wprowadza tzw. procedury przesiewowe, sprawdzające osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową przed ich formalnym wjazdem na terytorium danego państwa. Procedury te mają być stosowane wobec wszystkich osób zatrzymanych podczas nieregularnego przekraczania granicy, uratowanych podczas operacji na morzu oraz zatrzymanych na terytorium danego państwa, jeśli zostanie udowodnione, że osoba przekroczyła granicę z naruszeniem przepisów. Czas trwania tego etapu, choć może wydawać się krótki (maksymalnie 5 dni w normalnych okolicznościach i do 10 dni w wyjątkowych, „kryzysowych” sytuacjach), jest znaczący, jeśli weźmie się pod uwagę, że osoby ubiegające się o ochronę, które zostaną poddane tej kontroli, pozostają w tym czasie w stanie zawieszenia prawnego.

Zgodnie z propozycją Komisji, w toku tej procedury osoby, które wyrażą zamiar ubiegania się o ochronę międzynarodową, będą formalnie uznawane za wnioskodawców, jednak nie będą objęte odpowiednimi gwarancjami wynikającymi z prawa azylowego aż do czasu zakończenia tej kontroli. Będą zatem w tym czasie pozbawione chociażby dostępu do pomocy prawnej czy psychologicznej. W trakcie tej procedury, wnioskodawcy i wnioskodawczynie nie będą mieli także wstępu na terytorium danego państwa, co należy uznać za niezwykle szkodliwą fikcję prawną mającą na celu uniknięcie odpowiedzialności za zagwarantowanie tym osobom odpowiednich praw.

Pakt powinien także precyzować, jakie gwarancje proceduralne zostaną zapewnione osobom o szczególnych potrzebach, takich jak samotnie migrujące dzieci, osoby chore czy starsze.

⁴ Dane dostępne są na stronie Komisji Europejskiej: https://ec.europa.eu/home-affairs/what-we-do/policies/irregular-migration-return-policy/return-readmission_en.

Procedury graniczne

Procedury graniczne, czyli uproszczone postępowanie z osobami ubiegającymi się o udzielenie ochrony międzynarodowej na granicach UE, których powszechność stosowania zakłada Nowy Pakt, nie stanowią adekwatnej odpowiedzi na to, co obecnie dzieje się na zewnętrznych granicach UE. Już od wielu lat działania straży granicznej poszczególnych państw członkowskich oraz Frontexu prowadzą do masowego łamania praw człowieka wobec osób stawiających się na unijnych granicach w celu poszukiwania azylu⁵. Udokumentowane przypadki przemocy wobec uchodźców i uchodźczyń, ignorowanie składanych przez nich wniosków o udzielenie ochrony międzynarodowej czy umieszczanie ich w ośrodkach o skrajnie niehumanitarnych warunkach, to tylko czubek góry lodowej problemów, do których prowadzi unijna polityka graniczna.

Wprowadzenie procedur granicznych jest naszym zdaniem wyjątkowo niehumanitarnym rozwiązaniem, spowoduje bowiem obligatoryjne pozbawianie wolności osób uciekających przed prześladowaniami, pomimo wynikającego z międzynarodowych standardów ochrony praw człowieka zakazu pozbawiania wolności osób poszukujących azylu. Grozi także łamaniem praw tych osób i wydalaniem ich do krajów, w których mogą być narażeni na niebezpieczeństwo. Procedury te są kolejnym krokiem w kierunku ograniczenia prawa do azylu. Już obecnie spotykamy się z systemową praktyką polegającą na bezprawnym odmawianiu uchodźcom i uchodźczynie prawa do ubiegania się o udzielenie im ochrony międzynarodowej. Ta bezprawna praktyka jest obecna także na polskich granicach, co potwierdziły ostatnie wyroki Europejskiego Trybunału Praw Człowieka w sprawach *M.K. i inni p. Polsce* oraz *D.A. i inni p. Polsce*. Kolejnym krokiem w kierunku dalszego łamania przepisów międzynarodowych jest sytuacja z sierpnia i września 2021 roku na granicy polsko-białoruskiej, gdy polskie służby osaczają uchodźców i uchodźczynie z Afganistanu na granicy w Osnarzu Górnym⁶, a wobec pozostałych osób stosują nielegalne push-backi – siłą wypychając ich z terytorium Polski, choćby osoby te zostały zatrzymane w głębi kraju.

Procedury graniczne, zakładające poszerzenie kompetencji pozostających pod wpływem polityków i polityczek służb granicznych z jednoczesnym ograniczeniem praw osób stawiających się na granicy w celu poszukiwania ochrony, jeszcze pogłębią istniejące problemy. Zakładają one bowiem dalsze ograniczanie gwarancji proceduralnych: krótszy czas na złożenie odwołania, ograniczony dostęp do pomocy psychologicznej i prawnej oraz systemową detencję. Co więcej, procedury graniczne nie spełnią prawdopodobnie pokładanych w nich nadziei, o czym świadczy choćby historia tzw. „hot-spotów”, wprowadzonych w 2015 roku na południowych granicach UE. Nie spowodowały one przyspieszenia procedur wobec osób, które do tych placówek trafiły, powodując ich długotrwałą detencję w urągających godności ludzkiej warunkach.

Podobnie jak w przypadku procedur przesiewowych, tak i tutaj Komisja zaproponowała przyjęcie fikcji prawnej polegającej na uznaniu, że osoby poddawane procedurom granicznym znajdują się poza terytorium UE. W rezultacie będzie to prowadzić do pozbawiania tych osób gwarancji wynikających z prawa unijnego, na co nie można się zgodzić. Propozycja Paktu zawiera także znaczne ograniczenie praw osób pochodzących z tzw. „bezpiecznych krajów trzecich”, „bezpiecznych krajów pochodzenia” oraz obywateli państw o niskim wskaźniku uznawalności wniosków. Takie założenie nie bierze pod uwagę indywidualnych okoliczności każdej sprawy i może prowadzić do arbitralnego odmawiania ochrony osobom pochodzących z państw uznanych przez UE za „bezpieczne”.

Powotywanie się przez twórców i twórczynię Paktu na konieczność zapobiegania nadużyciom procedury azylowej, które w świetle dostępnych statystyk stanowią zjawisko marginalne, pokazuje faktyczne intencje twórców dokumentu, ukryte jednak za sloganami o humanitarnym i ludzkim podejściu. Należy zatem zdecydowanie sprzeciwić się wprowadzaniu procedur granicznych, a zamiast tego postulować wprowadzenie przepisów wzmacniających ochronę prawa do ubiegania się o ochronę międzynarodową. W przypadku

⁵ Zobacz np. raport Refugee Rights Europe i End Pushbacks Partnership dostępny na stronie:

<https://endpushbacks.com/wp-content/uploads/2020/11/pushbacks-and-rights-violations-at-europes-borders.pdf>.

⁶ Por. raport Rzecznika Praw Obywatelskich: <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/wizytacja-ad-hoc-kmpt-w-usnarz-gorny-rpo-pisze-mswia-uchodzczy-granica>.

utrzymania propozycji wprowadzenia procedur granicznych, UE musi przedstawić jasne i konkretne wytyczne co do tego, w jaki sposób planuje zagwarantować, że nie będą one skutkowały arbitralnym ograniczaniem wolności i będą w stanie zapewnić wnioskodawcom i wnioskodawczyniom skuteczne gwarancje proceduralne, w tym w zakresie ich dostępu do informacji, nieodpłatnej pomocy i reprezentacji prawnej, również za pośrednictwem organizacji społecznych i innych grup społeczeństwa obywatelskiego, które są niezależne od władz państwowych.

Detencja, czyli pozbawianie wolności

Wbrew temu, co proponuje Nowy Pakt, konieczne jest znaczne ograniczenie detencji stosowanej wobec migrantów i migrantek, zamiast wprowadzania nowych przesłanek, na podstawie których będzie ona dopuszczalna. Pozbawianie wolności osób, które nie popełniły żadnego przestępstwa, powinno się zakończyć przede wszystkim ze względów humanitarnych – detencja ma bowiem negatywny wpływ na osoby izolowane, w tym szczególnie te z doświadczeniem migracji przymusowej, uciekające od tortur i prześladowań. Drugim powodem są kwestie praktyczne. Detencja jest kosztowna, natomiast jej skuteczność jest wątpliwa. Jak pokazują badania, detencja trwająca powyżej trzech miesięcy jest wręcz nieuzasadniona, gdyż po tym czasie skuteczność wydaleń spada niemal do zera⁷. Stosowanie detencji powinno być zatem zupełnym wyjątkiem, a jej czas musi być skrócony do minimum i nie przekraczać jednego miesiąca. Każdorazowo i w pierwszej kolejności powinno być również rozważane stosowanie środków alternatywnych do detencji. Jak pokazują bowiem dostępne raporty, środki te są mniej dolegliwym, a równie skutecznym środkiem kontroli.

Zdecydowanie zakazana i natychmiast zakończona powinna być detencja dzieci – niezależnie od ich wieku oraz sytuacji rodzinnej (choć jednocześnie dzieci nie mogą być rozdzielane z towarzyszącymi im w drodze migracyjnej rodzicami lub opiekunami). Należy przypomnieć, że najważniejsze organizacje i organy zajmujące się ochroną praw człowieka są zgodne co do tego, że ośrodki zamknięte nie są miejscami, w których powinny przebywać dzieci⁸. Niezasadne i niezgodne z międzynarodowymi standardami ochrony praw dziecka jest wprowadzone przez Pakt rozróżnienie sytuacji dzieci do 12. roku życia, zwolnionych z procedur granicznych i związanej z nimi detencji, od pozostałych dzieci. Konwencja o Prawach Dziecka uznaje za dzieci wszystkie osoby do ukończenia 18. roku życia i nakazuje ograniczenie ich detencji do przypadków wyjątkowych oraz na jak najkrótszy możliwy okres. Nowy Pakt powinien podwyższać standardy ochrony prawnej tej szczególnej grupy osób, zamiast je obniżyć.

Odpowiedzialność państw za wnioski azylowe, czyli mechanizm dubliński

Jak pokazują dostępne badania, system dubliński w obecnym kształcie jest nieskuteczny i nie spełnia swojego zadania⁹. Pakt pozostawił niestety ten mechanizm praktycznie bez znaczących zmian, choć były one przez wszystkich oczekiwane. Symboliczne poszerzenie praw wnioskodawców i wnioskodawczyń, które zaproponowano w dokumencie, zostało zrównoważone przez ograniczenie innych praw, do których należy zaliczyć silniejszą ochronę sądową, wprowadzenie prekluzji dowodowej, zmiany reguł dotyczących małoletnich bez opieki oraz negatywne konsekwencje braku współpracy ze strony wnioskodawców.

Pakt zakłada jeszcze ściślejsze powiązanie wnioskodawców i wnioskodawczyń z krajem pierwszego wjazdu, co od lat jest krytykowanym rozwiązaniem. Powoduje ono bowiem nierównomierne rozłożenie odpowiedzialności i nadmierne obciążenie państw znajdujących się na zewnętrznych granicach UE. Mając tego świadomość, twórcy Paktu zaproponowali wprowadzenie korygującego mechanizmu solidarnościowego, choć korygowanie ułomności jednych przepisów innymi jest posunięciem niezrozumiałym i błędnym.

Mechanizm solidarnościowy

⁷ Por.: <https://crisismag.net/2020/05/09/fund-but-disregard-the-eus-relationship-to-academic-research-on-mobility/>.

⁸ Por. End Immigration Detention of Children: <https://pace.coe.int/en/pages/campaign-detention-children>

⁹ Por. np. raport Parlamentu Europejskiego: https://www.europarl.europa.eu/doceo/document/A-9-2020-0245_EN.html

Mechanizm solidarnościowy, będący flagową ideą proponowaną przez Nowy Pakt, również należy ocenić krytycznie. Ma on polegać na każdorazowych, skomplikowanych negocjacjach między państwami członkowskimi, opartych o nieostre kryteria podziału odpowiedzialności, co pozbawi ten system przejrzystości i przewidywalności, tak bardzo potrzebnych zwłaszcza w obecnej sytuacji. Pojawiające się regularnie na forum unijnym spory o (nie)przyjmowanie łodzi z rozbitkami pokazują wyraźnie, że negocjacje takie są trudne, długotrwałe i nie przynoszą zadowalających rezultatów. Co więcej, proponowany w Nowym Pakcie system będzie prowadził do dalszej biurokratyzacji procedur azylowych i powrotowych, a co za tym idzie: będzie generował wysokie koszty.

Pakt zakłada możliwość sponsorowania przez państwa członkowskie powrotów migrantów i migrantek w zamian za zwolnienie z obowiązku relokacji osób wymagających ochrony międzynarodowej. Takie rozwiązanie ciężko uznać za uzasadnione, biorąc pod uwagę, że priorytety dotyczące polityki azylowej i powrotowej, są różne i nie powinny być łączone. Co więcej, nie jest jasne, w jaki sposób tak skonstruowany mechanizm solidarnościowy będzie służył odciążeniu państw znajdujących się na zewnętrznych granicach UE w sytuacji, gdyby żadne z państw nie zdecydowało się na relokację. Pakt przewiduje zresztą możliwość złożenia jednostronnej deklaracji przez państwa członkowskie o odstąpieniu od zasad solidarności z powodu siły wyższej. Takie rozwiązanie rodzi wysokie ryzyko nadużywania tej możliwości przez kraje niechętnie przyjmowaniu osób poszukujących ochrony, do których należy także Polska. Zaproponowany przez Komisję system solidarnościowy będzie także skutkował dużą niepewnością sytuacji osób podlegających tym procedurom, które będą mogły być kilkukrotnie przekazywane między państwami członkowskimi w oczekiwaniu na rozpatrzenie ich sprawy.

Racjonalniejszym rozwiązaniem byłoby wprowadzenie mechanizmu obowiązkowej dla wszystkich państw członkowskich relokacji, bez możliwości wykupienia się z niej przy pomocy sponsorowania przymusowych powrotów. Powinien być on połączony z procedurami sprzyjającymi szybkiemu ustaleniu sytuacji prawnej wnioskodawców i wnioskodawczyń, celem umożliwienia im legalnego przemieszczania się w obrębie UE, aby po otrzymaniu decyzji o ochronie międzynarodowej mogli oni zmienić państwo zamieszkania, uwzględniając istniejące więzi kulturowe, rodzinne, zawodowe czy językowe z danym państwem.

Solidarność na morzu

Jednym z ważniejszych wyzwań dla UE jest wysoka śmiertelność mężczyzn, kobiet i dzieci na wodach otaczających Europę. Zgodnie z raportem Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM), tylko pierwszym półroczu 2021 roku, na unijnych granicach zginęło co najmniej 1,146 osób próbujących dotrzeć na jej terytorium¹⁰.

Konieczne jest zatem wznowienie skutecznych akcji poszukiwawczo-ratowniczych i wprowadzenie przewidywalnych zasad przyjmowania uchodźców i uchodźczyń, którzy docierają do Unii drogą morską. Tym bardziej, że wybieranie niebezpiecznych dróg wjazdu jest bezpośrednim wynikiem braku ścieżek legalnej migracji. Kluczowa jest więc tutaj solidarność nie tylko w obrębie samych państw członkowskich, ale także Unii z resztą świata, zwłaszcza w kontekście postępujących zmian klimatycznych i globalnych nierówności, za które wszystkie państwa wysokorozwinięte ponoszą w równym stopniu odpowiedzialność.

Współpraca z państwami trzecimi

Nowy Pakt kładzie silny nacisk na zewnętrzny wymiar unijnej polityki migracyjnej i azylowej, polegający na nawiązywaniu współpracy z sąsiadującymi z UE państwami trzecimi. W zamian za wsparcie finansowe i operacyjne, państwa te godzą się na przyjmowanie osób zawracanych z unijnych granic. Współpraca ta nawiązywana jest zwykle z pominięciem unijnych mechanizmów zawierania umów, a ich stronami są głównie państwa rządzone przez autorytarne i nieszanujące fundamentalnych praw człowieka reżimy¹¹. Jak

¹⁰ <https://www.iom.int/news/deaths-maritime-migration-routes-europe-soar-first-half-2021-iom-brief>.

¹¹ Więcej informacji o zewnętrznym wymiarze unijnej polityki migracyjnej patrz np. raport Transnational Institute: https://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/expanding_the_fortress_-_1.6_may_11.pdf.

powszechnie wiadomo, polityka ta prowadzi do dramatycznej sytuacji uchodźców i uchodźczyń zawracanych do Libii, Turcji czy na Białoruś. W ostatnich latach wielokrotnie mieliśmy także okazję przekonać się, jak cynicznie współpraca ta bywa wykorzystywana przez państwa, na których Unia polega w kwestii współpracy migracyjnej.

Dlatego też współpracę taką należy ocenić krytycznie. Jest to bowiem przerzucanie odpowiedzialności za zapewnianie ochrony uchodźcom i uchodźczyniom na inne państwa, zwłaszcza te, które nie respektują podstawowych praw człowieka i nie zaoferują tej grupie odpowiedniego wsparcia. Współpraca ta nie tylko jest niehumanitarna i prowadzi do pogłębiania cierpienia osób zmuszonych do ucieczki z własnego kraju, ale godzi także w wartości unijne, wymienione w traktatach. Zgodnie z art. 3 Traktatu o Unii Europejskiej w stosunkach zewnętrznych Unia przyczynia się do trwałego rozwoju Ziemi, do wyeliminowania ubóstwa oraz do ochrony praw człowieka, w szczególności praw dziecka, a także do ścisłego przestrzegania i rozwoju prawa międzynarodowego. Opłacanie libijskiej, tureckiej czy białoruskiej straży granicznej, żeby ta wspierała Unię w bezprawnym zawracaniu uchodźców spod jej granic, jest w najwyższym stopniu sprzeczne z tymi ideami.

Monitoring naruszeń

Zawarta w Pakcie propozycja wprowadzenia mechanizmu monitoringu praw podstawowych na zewnętrznych granicach UE to za mało. Konieczne jest znaczne zwiększenie zakresu monitoringu pod kątem zagwarantowania pełnej ochrony praw człowieka w procedurach azylowych. Powinien on obejmować swoim zakresem nie tylko dostęp do ochrony na przejściach granicznych, ale także poza tymi przejściami oraz monitorowanie przestrzegania praw, np. w ośrodkach detencyjnych oraz podczas procedur powrotowych. Aby zapewnić skuteczność i niezależność takiego mechanizmu, należy zaangażować w niego organizacje społeczne i odpowiednich ekspertów i ekspertki. By to zrobić, konieczne jest zagwarantowanie im odpowiednich funduszy. Należy także zapewnić, aby wyniki monitoringu były podawane do wiadomości publicznej. Na państwach członkowskich powinien ponadto ciążyć obowiązek dostosowywania swojego prawa i praktyki do zaleceń płynących z dokumentów będących efektem takich monitoringów.

Pakt powinien ponadto szczegółowo precyzować zasady odpowiedzialności państw za niewprowadzenie odpowiednich mechanizmów monitoringowych oraz za naruszenia praw osób migrujących. Bez wprowadzenia odpowiednich sankcji, mechanizm monitoringowy prawdopodobnie nie przyniesie oczekiwanych zmian w sposobie traktowania uchodźców i uchodźczyń na unijnych granicach. Należy przypomnieć, że już obecnie przypadki poważnego naruszania prawa do azylu są należycie udokumentowane, co jednak dotychczas nie doprowadziło do poprawy sytuacji w tym obszarze. Uzasadnione wydaje się zatem oczekiwanie, że Nowy Pakt doprowadzi do realnej, a nie tylko pozornej, poprawy sytuacji tej szczególnej grupy osób, do jakich zaliczyć należy osoby poszukujące ochrony międzynarodowej.

Dekryminalizacja solidarności

W Pakcie brakuje zapewnienia, że pomoc humanitarna świadczona na rzecz osób migrujących nie może być nigdy uznawana za przestępstwo. Dotychczasowa praktyka państw członkowskich i zarzuty karne za pomoc osobom migrującym stawiane pracownikom i pracowniczkom organizacji społecznych, ich wolontariuszom i wolontariuszkom oraz aktywistkom i aktywistom pokazują, że takie zapewnienie jest potrzebne. Tylko w ten sposób władze poszczególnych państw zaprzestałyby wysiłków, by zakazywać albo utrudniać działania poszczególnych osób i organizacji, niosących pomoc uchodźcom i uchodźczyniom oraz migrantom i migrantkom niezależnie od ich statusu prawnego.

Zakończenie – skutki takiej polityki dla europejskich społeczeństw

Zaproponowany w nowym Pakcie taki kształt polityki migracyjnej oraz azylowej wywodzący się z perspektywy obłożonej twierdzy, czy „twierdzy Europa” odcisnie swoje skutki nie tylko na migrantkach i migrantach. Będzie on miał także duży wpływ na społeczeństwo europejskie i to z dwóch perspektyw. Po pierwsze wykluczenie migrantów i migrantek ze społeczności europejskiej, spychanie ich na margines, delegalizowanie ich pobytu prowadzi do wzrostu w ich przedstawicielkach i przedstawicielach postaw alienacji, rodzi się wówczas

ekstremizm, nacjonalizm, przemoc. Polityka taka przyczynia się zatem nie do poprawy bezpieczeństwa naszego społeczeństwa, a wręcz przeciwnie – do jego znacznego osłabienia.

Po drugie, polityka ta ma wpływ na same społeczeństwa UE – podważa bowiem fundamenty, na których zostały zbudowane nasze wartości, z których jesteśmy tak dumni i dumne. Konsekwencje są katastrofalne – to osłabienie wiary w demokrację i jej wartości, podważenie zaufania do rządów – na poziomie krajowym oraz unijnym, dalszy wzrost postaw nacjonalistycznych i ksenofobicznych, które już przecież goszczą w naszych społeczeństwach¹².



Co-funded by the
Europe for Citizens Programme
of the European Union

Dokument powstał w ramach projektu „EU –
Pact on Asylum and Migration (EU-PAM)”
współfinansowanego przez Unię Europejską w
ramach programu Europe for Citizens

¹² Por. apel europejskich psychologów i psycholożek: <https://thepsychologist.bps.org.uk/volume-34/march-2021/bring-end-inhuman-disregard>.