



PISM

POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 93 (1666), 18 lipca 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Bartosz Wiśniewski • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka • Anna Maria Dyner • Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik • Patrycja Sasnal • Justyna Szczudlik • Marcin Terlikowski • Tomasz Żornaczuk

Wyzwania dla unijno-tureckiego porozumienia w sprawie migracji

Jolanta Szymańska, Karol Wasilewski

Oświadczenie podpisane przez Unię Europejską i Turcję w marcu 2016 r. stało się jednym z filarów unijnej strategii migracyjnej, pozwalając radykalnie ograniczyć napływ nielegalnych migrantów do UE. W ostatnich miesiącach, m.in. ze względu na napięcia między Turcją a Grecją, realizacja umowy napotyka jednak problemy, co przekłada się na wzrost poziomu migracji na tym szlaku. Mimo tych trudności, w obliczu braku porozumienia państw członkowskich w sprawie wewnątrzunijnych reform polityki migracyjnej, UE nadal opierać będzie swoją strategię migracyjną przede wszystkim na współpracy z państwami sąsiedztwa.

Umowa UE–Turcja przyniosła spektakularne rezultaty w zakresie ograniczenia migracji do Unii. Już w pierwszych miesiącach po jej podpisaniu odnotowano spadek migracji na szlaku wschodniośroziemnomorskim o przeszło 90%. Obecnie liczba migrantów, którzy przybywają z Turcji do Grecji, jest nadal zdecydowanie niższa niż przed wejściem w życie umowy. Jednak z majowego komunikatu KE wynika, że od marca 2018 r. zauważalny jest wzrost liczby migrujących. Od początku roku drogą morską przybyło przeszło 9 tys. osób, drogą lądową do Grecji dostało się zaś ok. 6 tys. migrantów. Oznacza to dziewięciokrotny wzrost w porównaniu do analogicznego okresu z ubiegłego roku.

Założenia porozumienia. Intencją oświadczenia z 18 marca 2016 r. jest zakończenie nielegalnego napływu migrantów z Turcji do UE i walka z siecią przemytników. Na jego podstawie od 20 marca 2016 r. wszyscy, którzy nielegalnie przedostaną się z Turcji na greckie wyspy, powinni być do Turcji zwracani. W zamian za każdego Syryjczyka zawróconego z greckich wysp, inny syryjski uchodźca powinien być przesiedlony na terytorium UE (tzw. system 1:1). Wraz z trwałym ograniczeniem nielegalnej migracji na szlaku wschodniośroziemnomorskim miał zostać uruchomiony program dobrowolnego przyjmowania uchodźców z Syrii przez państwa członkowskie UE. Strona turecka zobowiązała się również do wzmocnienia ochrony swoich granic i przeciwdziałania powstawaniu nowych szlaków nieuregulowanej migracji wiodących do Unii. UE z kolei zobowiązała się do wypłaty 3 mld euro w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji, a po wyczerpaniu tych środków uruchomienia dodatkowej puli w kwocie 3 mld euro do końca 2018 r. Poza wsparciem finansowym UE złożyła obietnicę liberalizacji reżimu wizowego dla Turcji, której celem miało być całkowite zniesienie wiz dla obywateli tego państwa do końca czerwca 2016 r. Działania te miały być sprzężone z przyspieszeniem prac nad akcesją Turcji do UE.

Realizacja. Zachęty dotyczące przyspieszenia integracji Turcji z UE sformułowane zostały na wyrost i od początku natrafiały na liczne bariery. W lipcu 2016 r., po nieudanej próbie puczu w Turcji i przeprowadzeniu w ich następstwie masowych aresztowań, strona unijna w praktyce zamroziła negocjacje akcesyjne. Nadal nie zniesiono również wiz dla Turków podróżujących do UE. Ostatni raport KE potwierdza, że Turcja wciąż nie spełnia wymogów planu działania na rzecz liberalizacji reżimu wizowego (dotyczą one przede wszystkim dostosowania tureckiego prawa antyterrorystycznego do standardów UE), co blokuje ten proces. W obliczu ograniczeń dialogu politycznego UE postawiła na zachęty finansowe. W latach 2016–

2017 na wsparcie Syryjczyków w Turcji przeznaczono 3 mld euro, a w 2018 r. rozpoczęto uruchamianie kolejnej transzy pomocy. Wyzwaniem po stronie UE pozostaje przeciążenie greckiego systemu azylowego i związane z nim wolne tempo powrotów nielegalnych migrantów z Grecji do Turcji – według danych KE od marca 2016 r. przeprowadzono zaledwie ok. 2 tys. powrotów na podstawie umowy UE–Turcja. Niski wskaźnik powrotów może zachęcać migrantów do nielegalnej przeprawy do Unii.

Napięcia na linii Turcja-Grecja. Zwiększony strumień migracji z Turcji do Grecji zbiegł się w czasie ze wzrostem napięć w stosunkach turecko-greckich¹. Ich oś stanowi sprawa ośmiu tureckich żołnierzy, którzy po nieudanym puczu z 2016 r. przedostali się do Grecji i poprosili o azyl. Chociaż Turcja domagała się ich ekstradycji, grecki sąd kilkakrotnie odrzucał wnioski, powołując się m.in. na wątpliwość co do uczciwego procesu w Turcji. W rezultacie wzrosła liczba naruszeń greckiej granicy przez tureckie siły powietrzne i morskie. Tureccy decydenci nasilili również antyzachodnią retorykę i zgłosili chęć renegotjacji traktatu z Lozanny, który reguluje m.in. granicę turecko-grecką. Ponadto w Turcji zatrzymano dwóch greckich żołnierzy, którzy na przełomie lutego i marca br. omyłkowo przekroczyli granicę. Zdaniem Greków wzrost liczby migrantów ma być kolejnym instrumentem nacisku stosowanym przez tureckie władze, które mają m.in. przemykać oko na ich napływ. O tym, że ta teza nie jest bezpodstawną, może świadczyć fakt, że gdy w pierwszej połowie czerwca sąd zdecydował o zwolnieniu tureckich żołnierzy z aresztu i przeniesieniu ich w miejsce chronione przez greckie służby, Turcja zawiesiła stosowanie bilateralnego porozumienia o readmisji. Według greckiego Ministerstwa Ochrony Porządku Publicznego i Obywateli, na mocy tego porozumienia, podpisanego w 2001 r., w ciągu dwóch ostatnich lat deportowano z Grecji do Turcji ok. 1200 osób. Jednocześnie tureckie władze zapewniły, że zamierzają kontynuować wypełnianie umowy między Turcją a UE.

Sytuacja w Syrii. W dłuższej perspektywie umowę UE–Turcja może nadwyrężyć eskalacja walk w syryjskiej prowincji Idlib. Na mocy porozumienia astańskiego, zawartego we wrześniu 2017 r. przez Turcję, Rosję i Iran, obszar ten stanowi tzw. strefę deeskalacji pod nadzorem tureckim. Porządku w prowincji pilnuje ok. 1300 tureckich żołnierzy, rozmieszczonych w 12 posterunkach. Operacja w Idlib wiąże się z dwójakim ryzykiem dla Turcji. Pierwsze wynika z możliwości ofensywy Asada na to terytorium. Chociaż obecność tureckiego wojska powinna służyć jako czynnik odstrasżający, nie można wykluczyć, że władze w Damaszku zdecydują się na takie działanie, aby rozbić resztki opozycji i poróżnić Turcję i Rosję. Drugie ryzyko wiąże się z sytuacją wewnątrz prowincji i funkcjonowaniem tam konkurujących ze sobą grup opozycyjnych, w tym dżihadystycznych, między którymi wciąż dochodzi do walk, co destabilizuje sytuację. W obu przypadkach eskalacja konfliktu w Idlib doprowadziłaby do napływu uchodźców do Turcji (szacuje się, że populacja prowincji wynosi 3 mln, a połowę stanowią wewnątrzni przesiedleńcy). W takich warunkach Turcja mogłaby mieć poważne trudności w realizacji umowy z UE na podstawie dotychczasowych ustaleń.

Wnioski i perspektywy. Umowa UE–Turcja pozostaje jednym z najbardziej skutecznych elementów unijnej strategii wobec kryzysu migracyjnego. Mimo to korzystne dla UE byłoby zredukowanie zależności od Turcji w sprawie migracji. Prezydent Recep Tayyip Erdoğan wielokrotnie sygnalizował, że proces wdrażania porozumienia nie odpowiada jego oczekiwaniom, ale nie zdecydował się na jego wypowiedzenie. Wynikało to z faktu, że umowa zaspokajała interesy Turcji, m.in. dzięki pomocy finansowej ze strony UE czy poprzez osłabienie atrakcyjności państwa jako punktu tranzytowego dla migrantów zmierzających do Europy. Mogą to zmienić napięcia w stosunkach turecko-greckich, niepewna sytuacja w prowincji Idlib czy niezdolność UE do realizacji wszystkich postanowień porozumienia, co w przyszłości może skłonić tureckie władze do renegotjacji umowy lub osłabić ich skłonność do jej realizacji.

Szczyt UE z 28–29 czerwca 2018 r.² nie przyniósł rozstrzygnięć w sprawie wewnątrzunijnych reform polityki migracyjnej. W obliczu różnicy zdań między państwami członkowskimi co do reformy systemu azylowego oraz unijnego systemu ochrony granic, należy się spodziewać, że priorytetem UE pozostanie blokowanie napływu migrantów do Europy przy współpracy z państwami spoza Unii. W tym kontekście umowa UE–Turcja ma być wzorcem, który UE chce powielać na innych szlakach migracyjnych. Nawiązuje do tego przedstawiona na szczycie koncepcja tworzenia w krajach pozaeuropejskich ośrodków lokowania migrantów uratowanych na morzu. Jej wdrożenie może jednak napotkać znacznie większe trudności niż te, które są obserwowane przy współpracy UE z Turcją. Powodem jest zarówno sygnalizowana niechęć państw sąsiedztwa do goszczenia migrantów na swoim terytorium, jak i niestabilność polityczna w regionie.

¹ K. Wasilewski, Stosunki Turcji z Grecją i Cyprzem: dawne wyzwania w nowej odsłonie, „Biuletyn PISM”, nr 60 (1633), 23 kwietnia 2018 r.

² J. Szymańska, Efekty szczytu UE w sprawie migracji, „Komentarz PISM” nr 50, 2 lipca 2018.