



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH  
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

# BIULETYN

Nr 12 (1454), 2 lutego 2017 © PISM

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

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

## Perspektywy kompromisu w sprawie reformy wspólnego europejskiego systemu azylowego

Jolanta Szymańska

*Zwolennicy i przeciwnicy automatycznego systemu redystrybucji uchodźców wewnątrz UE od kilku miesięcy nie są w stanie wypracować kompromisu w sprawie reformy tzw. wspólnego europejskiego systemu azylowego. Wiele państw jest sceptycznych wobec przenoszenia kompetencji w obszarze migracji na poziom ponadnarodowy. Warto więc pracować nad rozwiązaniem, które umożliwi relokację przy zachowaniu przez państwa kontroli nad napływem uchodźców na ich terytorium.*

Wspólny europejski system azylowy (WESA) ma strukturalne deficyty, które uwidocznił kryzys migracyjny w 2015 r. Jeden z filarów WESA, rozporządzenie dublińskie (nr 604/2013), największą odpowiedzialnością za rozpatrywanie wniosków azylowych obarcza państwa, których granice stanowią granicę zewnętrzną UE. W konfrontacji z masowym napływem uchodźców ich systemy azylowe okazują się niewydolne. Państwa te nie rejestrują odpowiednio imigrantów, a czasem wręcz zachęcają niezarejestrowanych przybyszów do przemieszczania się w głąb UE, unikając odpowiedzialności za procedowanie wniosków. Prowadzi to do sporów między państwami i przywracania kontroli granicznych wewnątrz strefy Schengen.

W odpowiedzi na nierównomierne obciążenie systemów azylowych oraz wyzwania bezpieczeństwa związane z niekontrolowanymi migracjami wewnątrz UE we wrześniu 2015 r. Rada UE przyjęła dwa programy relokacji azylantów z Grecji i Włoch do pozostałych państw członkowskich. Pierwszy z nich obejmował 40 tys. osób, które miały zostać rozdzielone na podstawie dobrowolnych deklaracji państw. Drugi program dotyczył 120 tys. osób. Na jego pierwszym etapie rozdzielono 66 tys. osób w oparciu o system kwotowy, w którym liczba przyjmowanych osób zależy od populacji (40% wagi), PKB (40% wagi), bezrobocia (10% wagi) i liczby wcześniej rozpoznanych wniosków azylowych (10% wagi). W odniesieniu do drugiego etapu we wrześniu 2016 r. przyjęto jedynie decyzję przewidującą możliwość wykorzystania 54 tys. miejsc na potrzeby realizacji programu przesiedleń Syryjczyków z Turcji.

Wdrażanie decyzji relokacyjnych przebiega bardzo powoli. Mimo to państwa południowej Europy apelują o wypracowanie trwałych, systemowych rozwiązań, w tym ustanowienia mechanizmu podziału uchodźców uruchamianego automatycznie w sytuacjach kryzysowych. Państwa Grupy Wyszehradzkiej (V4) proponują natomiast alternatywne rozwiązania solidarnościowe.

**Dublin+, czyli propozycja Komisji Europejskiej.** W 2016 r. KE zaprezentowała kompleksowy projekt reformy WESA. Jej najbardziej kontrowersyjnym elementem jest rewizja rozporządzenia dublińskiego. Projekt zakłada automatyczną relokację azylantów w sytuacjach zwiększonej presji migracyjnej. O przeciążeniu systemu azylowego mają decydować obiektywne dane uwzględniające wielkość państwa i jego poziom dobrobytu. Założono, że jeśli jeden kraj otrzyma znacznie więcej wniosków w stosunku do punktu odniesienia (ponad 150% wartości odniesienia), kolejny wnioskodawca (niezależnie od obywatelstwa) będą kierowani do innych państw UE. Mechanizm korekcyjnej alokacji działałby aż do chwili, gdy liczba wniosków ponownie spadłaby poniżej poziomu odniesienia. Czasowe wyłączenie państwa z relokacji wymagałoby uiszczenia „podatku solidarnościowego” (250 tys. euro) na rzecz państwa, które przejąłoby odpowiedzialność za azylanta.

Poza nową wersją Dublina w projekcie reformy WESA przewidziano m.in. rewizję tzw. dyrektywy recepcyjnej (nr 33/2013) oraz zastąpienie dyrektywy proceduralnej (nr 32/2013) i kwalifikacyjnej (nr 95/2011) rozporządzeniami. Zmiany mają zmierzać do zapewnienia większej konwergencji systemów azylowych państw oraz ograniczenia czynników przyciągających migrantów do UE. Aby przeciwdziałać wtórnym przepływom wewnątrz UE i tzw. turystyce

azyłowej, państwa członkowskie mogłyby nakazać wnioskodawcom przebywanie w określonym miejscu, regularnie monitorować ich dostępność, a także wprowadzić geograficzne ograniczenia wypłaty świadczeń materialnych. W przypadku ucieczki relokowana osoba musiałaby dłużej oczekiwać na ewentualne uzyskanie statusu rezydenta długoterminowego w UE w przyszłości.

**„Efektywna solidarność”, czyli propozycja V4.** Kontrpropozycją do projektu Komisji jest koncepcja „elastycznej solidarności”, zaprezentowana przez państwa V4. Ogólna deklaracja o tym, że unijna odpowiedź na kryzys migracyjny powinna uwzględniać szczególną sytuację państw członkowskich, została rozwinięta przez słowacką prezydencję. Zmieniono przy tym sztył projektu na „efektywną solidarność”.

Słowacka koncepcja zakłada trzy scenariusze działania państw UE w obliczu wyzwań migracyjnych, zależnie od stopnia natężenia migracji. Nie zmieniłyby się obowiązujący obecnie system dubliński, zostałyby jedynie usprawniony. W normalnych warunkach dążono by do pełnego wywiązywania się państw z obowiązku rejestracji migrantów oraz przeciwdziałania wtórnym przepływom. W sytuacji kryzysu wszystkie państwa musiałyby zaangażować się w zbiorową pomoc tym państwom członkowskim, które zmagają się z największą presją migracyjną. Decydowałyby jednak same, jaką formę ta pomoc będzie przybierać – poza relokacjami mogłyby być to wkłady finansowe, zwiększone wsparcie dla unijnych agencji, przejmowanie odpowiedzialności za operacje powrotów nielegalnych imigrantów czy (w przypadku państw sąsiadujących z krajami najbardziej obciążonymi) udostępnianie ośrodków dla cudzoziemców na czas rozpatrywania aplikacji azyłowych i wspólne przeprowadzanie procedur. W apogeum kryzysu migracyjnego projekt dopuszcza przyjęcie środków na podstawie art. 78(3) TFUE (tego samego, który posłużył w 2015 r. do przyjęcia dwóch programów relokacji). Zastrzega jednak, że sięgnięcie po nie wymagałoby uprzedniej zgody przywódców wyrażonej podczas spotkania Rady Europejskiej, a same środki powinny być oparte na zasadzie dobrowolności.

**W poszukiwaniu kompromisu.** Włochy, Grecja, Niemcy, Szwecja i sprawująca prezydencję Malta popierają koncepcję automatycznej relokacji uchodźców. Jednak wiele państw zgłasza do niej zastrzeżenia bądź – jak V4 – odrzuca stały system kwotowy. Znalezienie kompromisu pomiędzy sprzecznymi stanowiskami nie będzie łatwe. W kontekście niepewnej przyszłości umowy UE–Turcja, nasilającej się presji migracyjnej na Europę i ograniczonych perspektyw współpracy z państwami trzecimi poszukiwanie wewnętrznie rozwiązań jest jednak konieczne, by sprostać wyzwaniom migracyjnym.

Wypracowywanie kompromisu w sprawie WESA należy rozpocząć od przyjęcia trzech założeń. Po pierwsze, nowe rozwiązania powinny dążyć do zachowania równowagi między zasadą pierwszego bezpiecznego państwa a zasadą międzynarodowej solidarności w sytuacjach kryzysu. Po drugie, inne formy solidarności z państwami najbardziej obciążonymi nie powinny zwalniać pozostałych państw członkowskich z obowiązku przyjmowania uchodźców. Relokacji nie da się bowiem w prosty sposób zastąpić inną formą pomocy, np. wsparciem finansowym. Współczesne uchodźstwo ma charakter długotrwały, dlatego nawet przy wsparciu finansowym te państwa, do których napływają uchodźcy, nie będą w stanie zapewnić przybyłym m.in. dostępu do edukacji. Grozi to zjawiskiem „straconego pokolenia” i w perspektywie postępującą radykalizacją uchodźców. Po trzecie, reforma powinna uwzględniać różnice w rozwoju gospodarczym pomiędzy państwami UE i płynące z nich konsekwencje, m.in. związane z wtórnym przepływem uchodźców.

Sceptycyzm państw wobec propozycji Dublin+ skłania do poszukiwania przy relokacji rozwiązań podobnych do tych, które zaproponowano w zakresie przesiedleń. W sytuacjach zwiększonej presji migracyjnej, na podstawie obiektywnych danych, Komisja Europejska przygotowywałaby unijny plan relokacyjny określający liczbę osób, które mają zostać przeniesione z krajów najbardziej obciążonych do pozostałych państw członkowskich. Proponowałaby przy tym klucz dystrybucyjny, który stanowiłby punkt odniesienia dla ministrów, negocjujących jego ostateczny kształt w Radzie. Klucz mógłby być bardziej sprawiedliwy od tego zastosowanego w drugim programie relokacji przez zastąpienie w nim wskaźnika PKB wskaźnikiem PKB per capita. Mechanizm mógłby pozwalać na pewną korektę kwot przyjmowanych azylantów w przypadku zwiększonego zaangażowania państw w inne działania na rzecz przezwyciężania kryzysu (wówczas odpowiedzialność za część osób przejmowałyby państwa chętne lub te formalnie pozostające poza systemem, np. Irlandia, która dobrowolnie przyłączyła się do dwóch programów relokacyjnych z 2015 r.). Takie rozwiązanie byłoby bardziej elastyczne i pozwoliło państwom członkowskim zachować kontrolę nad napływem uchodźców na ich terytorium, a przez to zwiększyłoby szansę na efektywną relokację.

W zreformowanych programach relokacyjnych należy utrzymać istniejące wymagania dotyczące osób podlegających przeniesieniu. Warunkiem wstępnym byłaby odpowiednia rejestracja. W pierwszym rzędzie procedurze przeniesienia podlegać powinny osoby szczególnej troski (m.in. dzieci i osoby niepełnosprawne). Państwa członkowskie powinny też zachować prawo do odmowy relokacji wnioskodawców, co do których istnieją zastrzeżenia związane z bezpieczeństwem. Przy decyzji o tym, gdzie trafi dana osoba, należy uwzględniać jej kwalifikacje językowe i zawodowe oraz kryteria dotyczące więzów rodzinnych. W państwach docelowych relokacji warto usprawnić procedury monitorowania obecności uchodźców. Z pewnością nie wyeliminuje to całkowicie zjawiska wtórnych przepływów, może je jednak ograniczyć, a przez to złagodzić związane z tym spory między państwami UE.