



Migracja i polityka migracyjna UE

Kwestie migracji są jednym z priorytetów politycznych Komisji Europejskiej pod przewodnictwem Jean-Claude'a Junckera, zaś głównym celem działań Komisji w tym zakresie - kompleksowe i spójne podejście do problemu migracyjnego.

Śródziemnomorski kryzys migracyjny z jednej strony spowodował konieczność natychmiastowej reakcji na bezpośrednie problemy, z drugiej zaś odsłonił strukturalne ograniczenia polityki migracyjnej UE i jej narzędzi. Dlatego też UE pracując nad modernizacją polityki migracyjnej wskazuje, iż migracja jest dziedziną, w której niezbędna jest większa solidarność i wspólne zarządzanie, a strategiczne podejście do tej polityki obejmować musi działania średnio- i długoterminowe.

13 maja 2015 r. Komisja Europejska zaproponowała w Europejskim programie w zakresie migracji zakrojoną na szeroką skalę strategię, której celem jest sprostanie najpilniejszym wyzwaniom trwającego obecnie kryzysu, a także wyposażenie UE w narzędzia do lepszego zarządzania migracją w dłuższej perspektywie, czyli rozwiązania w dziedzinie nieuregulowanej migracji, granic, azylu i legalnej migracji.

Należy pamiętać, że na okoliczność trwającego (nie tylko zresztą w UE, ale także na innych obszarach globu) kryzysu migracyjnego mamy do czynienia z dwiema kategoriami osób przybywających do UE oraz krajów ościennych, a mianowicie z uchodźcami (czyli osobami zagrożonymi w związku z wojną bądź prześladowaniami) oraz migrantami ekonomicznymi, których celem jest poprawa warunków życia, nie zaś bezpośrednie ratowanie życia. Szacuje się, że duża część osób przybywających nielegalnie do UE to właśnie migranci, często zachęceni do przyjazdu przez przemytników, nie zaś uchodźcy - którzy pochodzą głównie z Syrii i innych krajów objętych niepokojami na Bliskim Wschodzie (Irak i Afganistan). A skala zjawiska jest ogromna: szacuje się, że oprócz migrantów (oraz uchodźców z objętych wojną terenami Syrii i Iraku) już przebywających w EU i ubiegających się o legalny pobyt, którym UE udziela na bieżąco pomocy, u wrót UE - w licznych obozach w m.in. w Turcji, Libii, czy Jordanii - czeka około 6 milionów ludzi.

Ograniczenie migracji u źródła

Jednym z podstawowych problemów, nad którymi pracuje UE jest ograniczenie czynników zachęcających do migracji w kierunku UE. W tym zakresie UE pracuje nad mechanizmami wykrywania i zwalczania sieci przemytników ludzi, a także harmonizacją mechanizmów tzw. polityk

Kilka słów o migracjach i polityce migracyjnej

Wpisany przez Anna Jedrzejewska
piątek, 24 listopada 2017 12:08

powrotowych państw członkowskich (czyli odsyłania do krajów pochodzenia osób, którym nie przysługuje ochrona międzynarodowa lub prawo do legalnego osiedlenia się w UE).

Wskaźniki powrotu są nadal niezadowolające (około 36 proc. w latach 2014 - 2015), a liczbę osób, które zostaną zawrócone przez państwa członkowskie UE w najbliższej przyszłości, szacuje się na 1,5 miliona. W tym kontekście Komisja planuje zwiększyć wysiłki na wszystkich frontach na rzecz powrotów, w tym poprzez wzmocnienie działań Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Także kraje członkowskie pracują nad usprawnianiem swoich strategii polityki w zakresie powrotów zgodnie z zaleceniem Komisji z 2017 r. i uaktualnionym planem działania w sprawie powrotów.

W kontekście ograniczania migracji u źródeł kontynuowana jest współpraca z krajami trzecimi, w tym z państwami pochodzenia i tranzytu. Jednym z kluczowych działań jest w tym zakresie dalsze wzmocnianie funduszu powierniczego UE na rzecz Afryki, w szczególności jego północnoafrykańskiego segmentu poprzez dodatkowe finansowanie przez państwa członkowskie. UE wspiera kraje w których przebywają migranci we współpracy z agendami ONZ mając na celu poprawienie sytuacji migrantów zablokowanych w Libii, stwarzanie możliwości społeczno-gospodarczych dla lokalnych społeczności w celu integracji uchodźców, intensyfikację prac w zakresie wspomaganie dobrowolnych powrotów oraz wzmocnienie zdolności władz Libii w zakresie kontroli granic południowych. W Libii kładzie się nacisk na poprawę trudnych warunków życia migrantów - w ścisłej współpracy z Biurem UNHCR, UNICEF (agendy ONZ ds. uchodźców oraz dzieci) i Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM). Pomoc medyczną i podstawowe wsparcie otrzymało prawie 4 tys. migrantów i ponad 2 tys. przesiedlonych rodzin libijskich, podobnie jak migranci, także ci osadzeni w ośrodkach detencyjnych. Ponad 15 tys. migrantów, w tym 10 tys. z Libii, skorzystało już z pomocy w dobrowolnym powrocie. Opracowywane są również projekty współpracy z krajami sąsiadującymi z Libią, które mają pomagać migrantom w powrocie z Libii do kraju ojczystego.

Fundusz powierniczy UE dla Afryki wspiera działalność Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM) i władz nigerskich w prowadzeniu poszukiwań i akcji ratunkowych na pustyni. W 2017 r. udało się w ten sposób uratować 1100 migrantów porzuconych przez przemytników. W ramach funduszu powierniczego dla Afryki zatwierdzono jak dotąd programy o łącznej wartości prawie 2 mld euro.

Kontynuowane są także prace wzdłuż innych szlaków migracyjnych, zwłaszcza w związku z coraz większą współzależnością różnych szlaków migracyjnych (np. szlak wschodnio- i zachodniośródziemnomorski, szlak bałkański, szlak zachodnioafrykański).

Do końca 2017 r. UE przeznaczy ok. 3 mld euro w ramach Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji. Od października milion uchodźców syryjskich znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji otrzymuje

comiesięczne elektroniczne przelewy pieniężne.

W ramach operacji UE „Tryton” i „Sophia” wspiera się działania państw członkowskich w zakresie zapobiegania procederowi przemytu ludzi i zatrzymywania osób podejrzanych o handel ludźmi i przemyt. Wsparcie UE dla władz nigerskich doprowadziło do zatrzymania ponad 100 osób podejrzanych o handel ludźmi i przemyt migrantów.

Ratowanie uchodźców, polityka w zakresie przesiedleń i relokacji uchodźców

Kolejnym zagadnieniem związanym z migracją jest bezpośrednio wspieranie działań instytucji UE i krajów trzecich nakierowane na bezpośrednie akcje ratujące życie na morzu. Zadanie to pozostaje nadal jednym z kluczowych działań UE w zakresie migracji. Pomimo wysiłków Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej i włoskiej straży przybrzeżnej w 2014 roku na morzu zginęło ponad 3,5 tys. osób, blisko 3,7 tys. osób w roku 2015, około 5 tys. w roku 2016 oraz od stycznia do maja 2017 zginęło 1,7 tys. osób. Dlatego też kontynuowane są reformy dotyczące działań służb europejskich we współpracy ze służbami organizacji międzynarodowych i państw trzecich w celu lepszego reagowania na zagrożenie życia migrantów. Jednocześnie, dzięki działaniom europejskim od 2015 roku na szlaku środkowośroziemnomorskim udało się uratować ponad 170 000 migrantów.

W związku z wojną domową w Syrii i niestabilną sytuacją na Bliskim Wschodzie i w Afryce doszło o nasilenia przepływów migracyjnych, zwłaszcza na wspomnianym wcześniej szlaku środkowośroziemnomorskim. Odnotowano gwałtowny wzrost liczby osób starających się o ochronę międzynarodową, zwłaszcza z Syrii, Iraku i Afganistanu. Nielegalni migranci korzystający ze szlaku środkowośroziemnomorskiego pochodzili głównie z Afryki Subsaharyjskiej. Kryzys migracyjny spowodował w niektórych krajach członkowskich UE trudności w prowadzeniu skutecznej kontroli na granicach zewnętrznych oraz w przyjmowaniu przybywających migrantów i prowadzeniu procedur migracyjnych. Ze względu na swoje położenie szczególnie dotkliwie skutki zwiększonych przepływów migracyjnych odczuły Grecja i Włochy. Niemniej jednak fali uchodźców doświadczyły także m.in. Węgry, Bułgaria, Cypr i Hiszpania.

I tak np. łącznie w 2015 roku do Grecji trafiło ok. 200 000 osób, a do Włoch około 110 000. Szczególnie trudna sytuacja Włoch i Grecji spowodowała decyzję UE o realizacji tzw. mechanizmu relokacji migrantów oczekujących na decyzję, co do ich dalszego losu (osoby nielegalnie przekraczające granice w celu zalegalizowania swojego pobytu najczęściej składają wniosek o przyznanie statusu uchodźcy lub o pozwolenie na pobyt ze względów humanitarnych, mogą także zostać odesłane do kraju pochodzenia w przypadku negatywnej decyzji w sprawie statusu uchodźcy lub pobytu ze względów humanitarnych).

W maju 2015 roku Komisja Europejska zaproponowała rozdzielenie

Kilka słów o migracjach i polityce migracyjnej

Wpisany przez Anna Jedrzejewska
piątek, 24 listopada 2017 12:08

(relokowanie) 40 tysięcy uchodźców pomiędzy państwa członkowskie UE w celu odciążenia Włoch i Grecji. Mieli oni być rozdzieleni na podstawie PKB państw członkowskich oraz liczby ich mieszkańców. We wrześniu 2015 roku rządy państw Unii uzgodniły dwuletni program rozmieszczenia migrantów z Syrii, Iraku i Erytrei w państwach członkowskich. Na każde państwo przypadała określona kwota, to znaczy liczba uchodźców, którą kraj zobowiązywał się przyjąć (Polska wyraziła zgodę na przyjęcie około 7 tysięcy osób z relokacji z Włoch i Grecji i przesiedleń dla osób legalnie uzyskujących prawo do pobytu na terenie UE). Ponadto wśród osób relokowanych do Europy miało się znaleźć ponad 22 tysięcy uchodźców przebywających w obozach znajdujących się w państwach graniczących z Syrią. Celem tych działań miało być sprawne kontrolowanie napływu uchodźców do Europy oraz zapobieżenie niebezpiecznym i nielegalnym przeprowom przez Morze Śródziemne. Chodziło również o odciążenie państw sąsiadujących z pogrążoną w wojnie Syrią. Mechanizm ten powoduje liczne kontrowersje – w tym m.in. sprawę w Europejskim Trybunale Sprawiedliwości wniesioną przez Słowację i Węgry, a wspieraną przez Polskę w sprawie obowiązku przyjmowania uchodźców z Włoch i Grecji przez wszystkie kraje członkowskie.

Wg danych z listopada br. z kwalifikujących się do relokacji 98 255 osób relokowano 31 500 osób, niestety z różnym zaangażowaniem państw członkowskich. Przykładowo, Irlandia przyjęła 646 osób (przy zobowiązaniu do przyjęcia 600 osób), Holandia przyjęła do tej pory ponad 2500 osób (zobowiązanie 5947 osób), Litwa ponad połowę z ok. 640 osób, które zobowiązała się przyjąć. Niemcy, które przyjąć mają docelowo ponad 27 500 osób, relokowały już niemal 9200 osób, a Szwecja 2851 spośród 3766. Nie należąca do UE Szwajcaria przyjęła ponad 1400 osób, maleńki Lichtenstein 10, a Norwegia ponad 1500 osób. Słabe wskaźniki mają Czechy i Słowacja (po kilkanaście osób), a Polska i Węgry nie przyjęły osób podlegających relokacji w ogóle.

Dodatkowo, UE zawarła porozumienie z Turcją (marzec 2016), zgodnie z którym wszyscy nowi nielegalni migranci i osoby ubiegające się o azyl przybywający na wyspy greckie z Turcji, których wnioski zostały uznane za niedopuszczalne, są zwracani do Turcji. Na mocy oświadczenia UE zobowiązała się do przesiedlania jednego obywatela Syrii z Turcji do UE w miejsce każdego obywatela Syrii zwróconego do Turcji z wysp greckich.

Podstawowym założeniem porozumień z Turcją jest układ „jeden za jednego”: za każdego Syryjczyka cofniętego z Grecji do Turcji Unia Europejska przesiedli do jednego z krajów członkowskich Syryjczyka przebywającego obecnie w tureckim obozie. Ponadto Turcja otrzyma od Unii 6 miliardów euro w celu poprawy warunków panujących w obozach, które znajdują się na jej terenie.

Międzynarodowe organizacje pozarządowe (na przykład UNHCR – Urząd Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców) skrytykowały porozumienie,

dowodząc, że jest ono niezgodne z prawem międzynarodowym, które zakazuje deportowania osób poszukujących azylu bez indywidualnego rozpatrzenia ich wniosków. Unia Europejska stoi jednak na stanowisku, że wnioski będą rozpatrywane indywidualnie, lecz w związku z uznaniem Turcji za kraj bezpieczny – to punkt, który budzi szczególne kontrowersje – większość migrantów może znaleźć w niej schronienie.

Równoległe do programu relokacji UE prowadzi program przesiedlania osób, którym przysługuje ochrona międzynarodowa. Dotyczy to w głównej mierze uchodźców z Syrii przebywających w Jordanii, Turcji i Libanie. UE zaplanowała na lata 2015–2017 przesiedlenie 22 000 osób, a także dodatkowe przesiedlenia w ramach programu „1:1” z Turcji (należy wskazać na pomoc finansową od UE w wysokości 10 000 lub 6000 € na jednego przesiedlonego). Łącznie przesiedlono ponad 23 000 osób, a na rok 2018 Komisja Europejska zaproponowała kolejny plan przesiedleń, zapraszając kraje członkowskie do zgłaszania deklaracji przyjęcia legalnych migrantów i uchodźców, rozszerzając ten plan na osoby z krajów Afryki. Plan ten miałby objąć w przyszłym roku 37 750 osób.

UE jako kierunek legalnej migracji

Kwestia przesiedleń łączy się także ściśle z długofalową potrzebą UE na korzystanie ze źródeł legalnej migracji w celu zasilania społeczeństw UE w świetle niekorzystnych trendów demograficznych w całej Unii. Dlatego też jednym z elementów reformowanej aktualnie polityki migracyjnej jest utrzymanie wizerunku UE jako atrakcyjnego miejsca do imigracji, m.in. poprzez rewizję systemu tzw. Błękitnej Karty i prowadzenia spójnej i przejrzystej polityki legalnej migracji.

Komisja zaleca utworzenie nowego unijnego programu przesiedleń, w ramach którego w ciągu najbliższych dwóch lat do Europy zostanie przesiedlonych legalnie co najmniej 50 tys. osób znajdujących się w najtrudniejszej sytuacji i wymagających ochrony międzynarodowej. Jest to element starań Komisji, która dąży do zapewnienia realnych, bezpiecznych i legalnych alternatywnych rozwiązań osobom, których życiu grozi niebezpieczeństwo ze strony grup przemytników. Nowy program zostanie wprowadzony do października 2019 r. i będzie się opierał na realizowanych z powodzeniem bieżących programach przesiedleń, które zapewniły nowy dom dla ponad 23 tys. osób. Do tej pory 16 państw członkowskich zgłosiło ponad 34 400 zobowiązań do przyjęcia uchodźców.

Legalna migracja, w odróżnieniu od nielegalnej, charakteryzuje się tym, iż wjazd i pobyt cudzoziemca na teren danego państwa jest zgodny z prawem, a dany cudzoziemiec posiada wszelkie dokumenty niezbędne do zalegalizowania jego pobytu. Warunki jego wjazdu i pobytu, a także zatrudnienia są ściśle określone w prawie. Dlatego też ten rodzaj migracji obejmuje kwestie związane z legalizacją pobytu, migracją

zarobkową, a także zagadnienia związane z integracją cudzoziemców ze społeczeństwem przyjmującym.

By zamienić nieuregulowane przepływy na migrację ekonomiczną do państw członkowskich UE stosownie do potrzeb, Komisja proponuje koordynowanie i wspieranie finansowo projektów pilotażowych na rzecz legalnej migracji z państwami trzecimi. Takie projekty powinny koncentrować się w pierwszej kolejności na państwach, które wykazały zaangażowanie polityczne na rzecz szukania wspólnych rozwiązań kwestii nieuregulowanej migracji i readmisji migrantów o nieuregulowanym statusie. Parlament Europejski i Rada powinny również szybko dojść do porozumienia i przyjąć wniosek Komisji w sprawie zmienionej niebieskiej karty UE, który poprawi zdolność UE w zakresie przyciągania i zatrzymywania wysoko wykwalifikowanych pracowników i zapewni, by państwa członkowskie mogły polegać na potrzebnej sile roboczej, gdy jej faktycznie potrzebują.

Podstawowym narzędziem zapobiegania zagrożeniom w zakresie bezpieczeństwa lub związanym z nieuregulowaną migracją jest także polityka wizowa UE. Komisja Europejska oceni, czy obecna polityka wizowa nadal odpowiada obecnym i przyszłym wyzwaniom, i rozważy potrzebę jej aktualizacji.

System azylowy UE

Kryzys migracyjny stał się także istotnym przyczynkiem do reformy wspólnego Systemu Azylowego UE, który zapewnić winien efektywny, ale jednocześnie sprawiedliwy i zgodny z zasadą poszanowania praw człowieka, zharmonizowany system zasad udzielania azylu w UE i solidarnego podziału wniosków o azyl pomiędzy krajami członkowskimi. System azylowy obejmuje dyrektywy o kwalifikowaniu do udzielenia ochrony międzynarodowej, w sprawie warunków przyjmowania, procedur udzielania pomocy oraz tzw. rozporządzenie Dublin II, zawierające solidne zasady w zakresie ochrony osób ubiegających się o azyl i zwiększające skuteczność systemu i rozporządzenie Eurodac (system porównywania odcisków palców na potrzeby stosowania rozporządzenia Dublin).

Obecny system zakłada, że pierwszy kraj UE, w którym znajdzie się uchodźca ubiegający się o azyl, musi rozpocząć odpowiednie procedury administracyjne i jeśli taka osoba kwalifikuje się do otrzymania statusu azylanta, musi jej ten status przyznać. Według Parlamentu Europejskiego stawia to w trudnej sytuacji kraje z zewnętrzną granicą UE, do których dociera najwięcej uchodźców.

Po reformie, nad którą trwają aktualnie prace, państwo, do którego przybywa osoba ubiegająca się o azyl, nie byłoby już wyłącznie automatycznie odpowiedzialne za rozpatrzenie jej wniosku. Zamiast tego

Kilka słów o migracjach i polityce migracyjnej

Wpisany przez Anna Jedrzejewska
piątek, 24 listopada 2017 12:08

takie osoby byłyby rozmieszczane we wszystkich krajach UE. Za takimi rozwiązaniami opowiedziało się - w czwartek 16 listopada 2017 podczas głosowania w PE - 390 europosłów, 175 było przeciw, a 44 wstrzymało się od głosu.

Rozwiązania tego typu zapewnić mają większą solidarność pomiędzy krajami członkowskimi i dzielenie się odpowiedzialnością z krajami najbardziej narażonymi na napływ migrantów i uchodźców ze względu na położenie geograficzne, ale także poprawę bezpieczeństwa granic przy jednoczesnym zapewnieniu sprawniejszych i przejrzystych procedur dla osób ubiegających się o azyl. Kolejnymi krokami będzie przyjęcie wspólnego stanowiska przez Radę, co umożliwi podjęcie dalszych prac trójstronnych (PE, Rada, Komisja) i w przypadku uzgodnienia stanowisk modernizację systemu azylowego. Warto wspomnieć w tym miejscu, że w roku 2016 o azyl w UE ubiegało się ok. 1,3 milion osób, z czego 26% to Syryjczycy, a następnie Afgańczycy, Irakijczycy, Pakistańczycy i Nigeryjczycy.

Wydaje się, że w stosunku do sytuacji zastanej przez nową Komisję Europejską w roku 2014 i problemami związanymi z funkcjonowaniem systemów polityki migracyjnej i azylowej w związku z falą migracji która rozpoczęła się w roku 2014, dostrzec można znaczący postęp, niemniej jednak potrzebna jest z pewnością większa solidarność i spójność wewnętrzna UE. Jest to niezbędne nie tylko z powodów humanitarnych i ochrony praw człowieka, ale także - w średnio- i długookresowej perspektywie - ze względu na rosnące potrzeby Europy w zakresie zachęcania do legalnej migracji, w świetle kryzysu demograficznego.

Opracowano na podstawie materiałów KE, Agencji Frontex, Biura UNHCR