



Seminaria europejskie

2. seminarium
koordynator: Joanna Różycka-Thiriet

17 października 2018 roku
j.rozycka@schuman.pl

Podczas seminarium 17 października zajmowaliśmy się uszczelnianiem granic UE przed nielegalną migracją. Naszym gościem była dr Marta Pachocka (Katedra Studiów Politycznych Kolegium Ekonomiczno-Społecznego SGH, kierownik projektu EUMIGRO na SGH oraz Ośrodek Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego), a także Ewa Moncure, rzeczniczka Europejskiej Agencji Straży Granicznej i Przybrzeżnej (Frontex).



Jako pierwsza głos zabrała dr Pachocka. Zadała pytanie, czy w Unii, w Europie, basenie Morza Śródziemnego mieliśmy do czynienia z kryzysem, a jeśli tak to jakim.

W mediach najczęściej mówiło się o kryzysie migracji, kryzysie uchodźczym, również humanitarnym, kryzysie solidarności między państwami, kryzysie politycznym. Są też tacy, którzy mówią, że to nie był kryzys.

Jeśli mówimy o kryzysie migracyjnym, można zbadać zjawisko przemieszczania się ludności, mierzone zwykle rok do roku. Tutaj liczby znacząco wzrosły, szczególnie od roku 2014.

Mówiąc o kryzysie uchodźczym, musimy zbadać, jaki jest status osób, które się przemieszczają. Wówczas były to w dużej części osoby poszukujące ochrony. Mieliśmy do czynienia z kryzysem azylowym – trzeba było sobie poradzić z wieloma osobami równocześnie wnioskującymi o azyl. Okazało się, że system nie jest wydolny. Był to w końcu w niektórych lokalizacjach kryzys humanitarny np. w greckich obozach czy na północy Francji. To był *de facto* kryzys śródziemnomorski, a nie tylko kryzys Unii czy Europy. Trzeba patrzeć też na kraje pochodzenia i tranzytu.

Jaka była skala kryzysu? Dane Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (UNHCR) na temat osób docierających do Europy przez Morze Śródziemne, które się dostały do Europy i zostały zarejestrowane, mówią o około 1 milionie w 2015 roku. Z kolei najwięcej osób zginęło lub zaginęło w 2016 roku – około 5 000. Jest to związane z przesunięciem korytarza migracyjnego ze wschodu basenu Morza Śródziemnomorskiego do jego środkowej części – dystans do przebycia się wydłuża, a jakość sprzętu pogorszyła się.

Następnie dr Pachocka podała dane Eurostatu/Frontexu – zarejestrowane przypadki nielegalnego przekroczenia granicy – w 2015 roku było ich 1,8 mln. Ale jedna osoba może próbować przekroczyć granicę kilkakrotnie. No i w końcu dane Eurostat/EASO dotyczące osób, które zostały zarejestrowane jako poszukujące ochrony międzynarodowej. Tutaj rekordy padły w 2015 i 2016 roku – w obu wypadkach prawie 1,3 mln. Trzeba więc pamiętać, że mówiąc o kryzysie, opieramy się na danych z różnych źródeł.

W 2015 roku gros przekroczeń granicy przypada na wschodnią, ale i centralną część basenu Morza śródziemnego. W 2016 roku widać, że przekroczeń jest mniej, a środkowy szlak zyskuje za znaczeniu (podobnie w 2017). Dane za 2018 wskazałyby pewnie, że największy ruch jest przez Hiszpanię.

Rzeczniczka Frontexu potwierdziła, że w 2018 nie możemy już mówić o kryzysie migracyjnym. Ale jeszcze odczuwamy skutki kryzysu politycznego wywołanego przez masowy napływ migracji. W tym roku od stycznia do września do Europy napłynęło około 100 000

osób. Do Hiszpanii najwięcej osób przybywa z Maroka (ok. 36 000). W tamtym rejonie oznacza to duży wzrost, ale w 2015 35 000 przybywało na wyspę Lesbos w ciągu tygodnia. W br. do Grecji przedostało się z Turcji około 44 000. We Włoszech mamy zdecydowany spadek – około 21 000 nowych migrantów. Sytuacja nie jest dramatyczna, ale wyzwanie migracji i integracji migrantów będzie nam towarzyszyło przez lata.

Frontex powstał w 2005 roku i od początku miał siedzibę w Warszawie. Agencja powstała, ponieważ członkowie strefy Schengen mają wspólną zewnętrzną granicę, którą kontrolują poszczególne kraje członkowskie. Wewnątrz strefy nie ma już granic. Agencja ma wspierać państwa członkowskie, które nie radzą sobie z nagłym napływem migracji na kontrolowanym przez siebie fragmencie wspólnej granicy zewnętrznej. Wsparcie może przebiegać formę statków, helikopterów, osób rejestrujących nielegalnych migrantów.

Od 2005 roku organizowane były operacje w terenie, wysyłani byli funkcjonariusze. Z tym, że to nie byli funkcjonariusze samej agencji, tylko państw strefy Schengen. Dany kraj musi najpierw zgłosić się po pomoc. Następnie ustalany jest plan operacyjny - ile czego potrzeba. Frontex wysłał zapytania do poszczególnych państw, a te deklarują, ile pomocy mogą zaoferować. Takie operacje obejmowały w przeszłości w sumie 300-400 osób. Ale w 2015 roku to już nie wystarczało. W Grecji zapotrzebowanie było znacznie większe. W ciągu kilku miesięcy liczba funkcjonariuszy skoczyła do prawie 2 000. W nowej sytuacji system dobrowolnego włączania się krajów Schengen w operacje Frontexu nie działał. To sprawiło, że zrobiono przegląd rozporządzenia, na podstawie którego funkcjonuje Frontex, i w 2016 roku zostało ono zmienione. Agencja poszerzyła kompetencje. Zmieniono jej też nazwę na obecną.

Działalność operacyjna pozostaje bardzo ważnym elementem działań agencji, ale rozszerzono jej zadania w kwestii powrotów migrantów, czyli deportacji osób, które nie składają podania o azyl albo dostają odmowę. W trakcie kryzysu system deportacji także nie działał. Procedury w każdym kraju są inne, długo trwają. W dodatku brakuje komunikacji między służbami deportacyjnymi i służbami wydającymi decyzje o azylu. Frontex pomaga w określeniu narodowości migrantów (jego funkcjonariusze przeprowadzają z nimi wywiady, tzw. screening), bo bez tego nie można wyrobić im dokumentów w odpowiednich konsulatach i ich deportować (niektórzy migranci niszczyli dokumenty, po prostu ich nie mieli dokumentów, mieli dokumenty fałszywe itd.). Dokumenty może wydać tylko konsulat danego kraju, więc tutaj też potrzebne jest wsparcie (małe konsulaty mogą być przeciążone).

Następnie Ewa Moncure opowiedziała, kim są obecni migranci. W 2015 roku do Grecji przybyło 850 000 osób, połowa to Syryjczycy (czyli osoby uprawnione do starania się o azyl). Jedyne problemy polegały na tym, że ci Syryjczycy przybywali do Grecji nie bezpośrednio z Syrii, ale z Turcji albo jeszcze z innego kraju. W rezultacie na początku 2016 Unia podpisała z Turcją umowę – na jej mocy wnioski o azyl wszystkich osób przybywających do Grecji z Turcji będą rozpatrywane pod kątem, czy Turcja jest dla nich krajem bezpiecznym. Jeśli Turcja jest dla nich bezpieczna, muszą do niej wrócić.

W 2015 roku fala ludzi docierała z Turcji do najpierw do Grecji, a potem szła dalej do Europy Zachodniej. W tych tłumach byli także Irakijczycy uciekający przed Państwem Islamskim, w mniejszym stopniu inne narodowości. Do Włoch docierali z kolei migranci z małymi szansami na azyl z Afryki Zachodniej (Niger, Mali) oraz z Afryki Wschodniej (Sudańczycy i Erytrejczycy mają dużą szansę na azyl). Do Hiszpanii przybywali ludzie z Afryki Zachodniej i mały odsetek osób z Maroka.

Teraz do Grecji przybywają Afgańczycy (to jest ich stara trasa), ale także Syryjczycy, Irakijczycy, Palestyńczycy, Irańczycy. Do Włoch przedostaje się obecnie niewiele osób z Libii (jeśli już docierają, to są migranci z Afryki Wschodniej). Większość migrantów dociera z Tunezji i są to głównie Tunezyjczycy. Do Włoch nie dopływają już migranci z Afryki Zachodniej. To Hiszpania stała się celem przepraw Marokańczyków i migracji z Afryki Zachodniej (z niewielką szansą na azyl).

Dr Pachocka wyjaśniła, że w przypadku migracji mamy do czynienia z kilkoma poziomami zarządzania tym zjawiskiem. Na szczeblu globalnym istnieje Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM) - zajmująca się generalnie migracją oraz bardziej wyspecjalizowany Urząd Komisarza ONZ ds. Uchodźców (UNHCR). Do tego dochodzi także Organizacja Współpracy Gospodarczej i Rozwoju (OECD), która analizuje emigrację za pracą, a od niedawna także emigrację humanitarną (ten rodzaj migracji stanowi zasób społeczny i gospodarczy).

Szczebel niżej znajduje się Unia Europejska jako międzynarodowa organizacja o charakterze regionalnym. W ramach Unii migracjami zajmuje się Dyrekcja Generalna ds. Migracji i Spraw Wewnętrznych (GD Home), którą kieruje komisarz Dimitris Avramopoulos. Są też dwie agencje - Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) i Frontex.

Na kryzys migracyjny muszą reagować państwa członkowskie, ale też państwa trzecie, kraje tranzytu i pochodzenia. Ostatnim szczeblem, o którym wspomniała dr Pachocka, są organizacje pozarządowe, szczególnie te międzynarodowe jak Oxfam czy Lekarze

bez Granic. Poza tym reakcja Unii na kryzys musiała się wpisać w realia międzynarodowe (takie jak konwencja genewska z 1951 roku), ale też realia poszczególnych członkowskich.

W 2015 roku Komisja Europejska wydała dokument - Europejską Agendę Migracyjną (niebędącą aktem prawnym), gdzie opisano wyzwania, przed którymi stoi UE w kwestii migracji i azylu, i zaproponowano rozwiązania natychmiastowe, średnio i długookresowe. Natychmiastowym narzędziem miała być relokacja i przesiedlenia migrantów oraz reformy niektórych struktur unijnych - Frontexu i EASO. Do sukcesów należy zaliczyć szybką reformę Frontexu. Prace nad utworzeniem Europejskiego Urzędu ds. Azylu (na bazie EASO) jeszcze trwają. Połowicznym sukcesem było, w ocenie pani doktor, wspólne oświadczenie UE-Turcja. Spełniło swój cel - wyhamowało migrację na szlaku wschodniośroziemnomorskim, ale było krytykowane za to, że jego realizacja wiąże się z łamaniem praw człowieka. Natomiast porażki to relokacje (przesiedlenie do 160 000 osób z Grecji i Włoch do innych państw UE). Do końca trwania tego programu (koniec 2017) przeniesiono faktycznie tylko ok. 35 000. Polska nie przyjęła nikogo. Dużo bardziej skuteczny był inny 2-letni program - przesiedlenia dotyczące przenoszenia osób spoza UE (np. z Libanu) do Unii. Prześwietlenie tych osób miało nastąpić jeszcze poza Unią. Założono przyjęcie ponad 22 000 osób, a przesiedlono 19 000. Agenda mówiła też o bardziej długofalowych kwestiach takich jak wprowadzenie niebieskiej karty dla legalnej migracji.

Rzeczniczka Frontexu przypominała, że 2015 to był również szok związany z atakami terrorystycznymi. Co najmniej dwóch terrorystów przeszło przez granicę z migrantami. W reformie Frontexu położono więc nacisk na bezpieczeństwo granic. Każda osoba przekraczająca granicę musi być sprawdzona. Kiedy migranci masowo szturmowali granice Grecji, nie było wystarczająco dużo ludzi ani sprzętu, żeby migrantów posprawdzać. To było ogromne zagrożenie. Po reformie Frontex np. współpracuje z Europolem. Funkcjonariusze Frontexu pracują teraz na granicach zewnętrznych z pracownikami innych instytucji, żeby rejestrować przybyłych i zwiększać bezpieczeństwo.

Urzędniczka podkreśliła, że Agenda Migracyjna patrzy na sprawy migracyjne bardziej całościowo. To, co się dzieje na granicy, to tylko końcowy etap procesów, które toczą się z dala od Unii. Coś zadziało się wcześniej i niekoniecznie są to wojny, ale też na przykład zmiany prawa, kwestie związane z rozwojem gospodarczym. Dyskusja o migracji w Europie rozpoczęła się na bardzo wielu poziomach. Trzeba na przykład usprawnić system przyznawania azylu. Każdy kraj ma swoje procedury i w 2015 roku migranci wiedzieli, że lepiej wnioskować o azyl w Finlandii czy Niemczech, bo tam są lepsze warunki. W strefie Schengen rozpoczęła się więc dyskusja o ujednoczeniu systemu azylowego.

Pojawia się także pytanie, co zrobić, żeby ludzie nie opuszczali swoich krajów. Jak pomoc Afryce? Unia Europejska zrozumiała, że Europa nie jest osobnym kontynentem. Europa, Afryka i Morze Śródziemne to jeden region. Odległości nie są takie wielkie, natomiast różnice rozwojowe są ogromne.

Ewa Mocure zwróciła uwagę, że w kwestii wzmocnienia Frontexu, ochrony granic w Unii panowała zgoda. Dowodem na to jest fakt, że rozporządzenie reformujące Frontex zostało przyjęte i weszło w życie w ciągu kilku miesięcy. Jednak okazało się, że nawet to nie wystarcza. 12 września pojawił się projekt kolejnego rozporządzenia dodatkowo poszerzającego kompetencje tej agencji. Mówi się o stworzeniu korpusu 10 000 europejskich pograniczników, jeśli chcemy utrzymać Schengen i pozostać bezpieczni.

Od 2016 roku Frontex co roku ocenia również przygotowanie krajów Schengen i UE do ochrony granic. Są to tajne raporty idące do wszystkich państw. Sprawdza się wszystko - sprzęt, wyszkolenie ludzi, plany kryzysowe. Testowane są różne scenariusze.

Trzeba pamiętać, że większość osób przyjeżdżających do Europy ląduje na lotniskach i trzeba weryfikować prawdziwość ich dokumentów. Dlatego w ramach Frontexu istnieje komórka, która zajmuje się tym zagadnieniem. Wszystkie technologie do produkcji dokumentów podróży dostępne są też fałszerzom.

Większość migrantów korzysta z usług przemytników. To jest bardzo lukratywna gałąź przestępczości zorganizowanej. Przemycnicy świetnie posługują się mediami społecznościowymi, adaptują się do zmian na rynku. Używają takich metod jak biura podróży. Jak ludzie są przemycani? To zależy, ile mają pieniędzy. Bogaci kupują fałszywy paszport z wizą i lecą normalnie. Można płynąć z Turcji do Włoch luksusowym jachtem udając, że się jest turystą. Mniej zamożni wykupują miejsce w pontonie. Ceny wahają się od 400-800 do 1000-1500 euro. Cena zależy też od tego, czy płaci się z góry, czy dopiero po przyplnięciu na miejsce.

Przestępczość zorganizowaną trzeba zwalczać na miejscu, w krajach trzecich. Stąd współpraca z państwami tranzytu jest bardzo istotna. Nie jest to łatwe, bo często są to kraje biedne. Rzeczniczka przytoczyła przykład udanej współpracy z Nigrem, gdzie poszło o wsparcie finansowe i zrealizowano różne programy. W efekcie udało się przemyt ograniczyć. Tylko, że miejscowi ludzie znowu nie



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

Działania Fundacji Schumana są współfinansowane przez Unię Europejską, w ramach Programu *Europa dla Obywateli*



Przedstawicielstwo w Polsce

Seminaria objęte są honorowym patronatem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce

mają pracy. Trzeba wymyślić, jak sprawić, żeby przestępczość zorganizowana nie była jedynym źródłem dochodu. Frontex ma oficerów łącznikowych na szlakach migracyjnych, żeby monitorować sytuację.

W Europie zostanie wprowadzony system informacji o podróży oraz zezwoleń na podróż (ETIAS), którym zajmie się Fontex. Wiemy bowiem dużo o obywatelach, którzy potrzebują do Schenge wiz, ale niewiele wiemy o tych, którzy pochodzą z 60 krajów, które wiz nie potrzebują. Ta wiedza nam jest jednak potrzebna. Taki system istnieje w Kanadzie, w Stanach, w Australii, a od 2021 będzie istniał w Europie. Osoby, które mogą wjechać bez wizy, i tak będą się musiały zarejestrować na co najmniej tydzień przed przyjazdem i zostaną przefiltrowane przez różne bazy danych.

Dr Pachocka wyjaśniła, skąd się wziął temat solidarności w kontekście kryzysu. Wątek ten pojawiał się w 2015 roku, gdy Komisja zaproponowała relokacje i przesiedlenia. Relokacje miały się odbywać na bazie obowiązkowych kwot. Jak podkreśliła wykładowczyni SGH, to nie był przymus, tylko realizacja art. 78 ust 3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (*W przypadku gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich. Rada stanowi po konsultacji z Parlamentem Europejskim*). Tymczasowy mechanizm relokacji na lata 2015-2017 opierał się na tej podstawie prawnej.

Solidarność w odniesieniu do polityki dotyczącej kontroli granicznej, azylu i migracji zapisana jest z kolei w art. 80 tego traktatu (*Polityki Unii, o których mowa w niniejszym rozdziale, oraz ich wprowadzanie w życie podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między Państwami Członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej. Akty Unii przyjęte na podstawie niniejszego rozdziału zawierają, w każdym niezbędnym przypadku, odpowiednie środki w celu zastosowania tej zasady*.).

Niektóre państwa, zwłaszcza państwa Grupy Wyszehradzkiej wyłamały się z relokacji, nie przyjęły nikogo. Trzy z nich miały sprawę o naruszenie przepisów traktatowych.

Co się zdarzy w przyszłości? Dr Pachocka przypomniała, że w czerwcu 2018 Rada Europejska debatowała m.in. nad kwestią migracji. Stwierdzono, że polityka w tej materii musi być całościowa. Ważny jest jej zewnętrzny wymiar – nie chodzi tu tylko o ochronę granic, ale także o działania poza unijnym terytorium np. interwencje humanitarne czy politykę rozwojową.

Rada zwróciła się do Komisji, by w Unii Europejskiej powstały dobrowolnie tworzone przez państwa członkowskie, kontrolowane ośrodki (tam migranci będą przesiewani pod kątem przyznania azylu). Zwróciła się także, żeby zawierano porozumienia z krajami trzecimi w sprawie wysadzania osób uratowanych na morzu i tworzenia podobnych ośrodków poza UE.

Przed Unią zakończenie reformy systemu azylowego. W tym kontekście ważna jest kwestia, które państwo przyjmuje wniosek o ochronę międzynarodową – państwo, gdzie granica zewnątrz została przekroczona, czy inne.

Jeden z uczestników seminarium zapytał, czy skupianie się na migracji nie powoduje, że zaniedbujemy przemyt, przestępczość innego rodzaju. Ewa Moncure odpowiedziała, że kontrolując granicą Frontex stara się wyłapać wszystko, co budzi podejrzenia. Także przetrut broni, narkotyków.

A czy skupianie się na innych granicach nie odwraca uwagi od wschodniej granicy Unii Europejskiej? Rzeczniczka Frontexu podała, że w 2017 roku granicę Schengen na Wschodzie przekroczyło nielegalnie 776 osób. W 2018 na razie 500 osób, głównie Wietnamczycy. Problemem tutaj jest przemyt (np. papierosów). Było kilka prób przedostania się przez Morze Czarne, ale z tej trasy zrezygnowano.

Ostatnie pytanie dotyczyło Turcji i tego, czy nie powinna się ona czuć oszukana, skoro po porozumieniu z Unią Turcy pilnują granicy, a wiz dla nich nie zniesiono. Zdaniem dr Pachockiej nie można porównywać sytuacji Turcji z Ukrainą (wizy dla Ukraińców zniesiono). Ukraina jest krajem Partnerstwa Wschodniego, w którym Rosja prowadzi działania wojenne, więc zniesienie wiz można rozumieć jako formę wsparcia dla tego kraju. Turcja co prawda kandyduje do Unii, ale jest wewnętrznie niestabilna.

Ewa Moncure dodała, że w Turcji po nieudanym zamachu stanu do tej pory trwają represje. Lądową granicę turecko-grecką przechodzą teraz proszący o azyl Turcy (stanowią tam połowę migrantów). Wolności w tym kraju zanikają. Natomiast współpraca operacyjna z tureckimi służbami jest bardzo dobra, efektywna. To, że nie deportowano tylu osób, ile miało zostać deportowanych, to kwestia powolności procedur w krajach członkowskich.



Działania Fundacji Schumana są współfinansowane przez Unię Europejską, w ramach Programu *Europa dla Obywateli*



Seminaria objęte są honorowym patronatem Przedstawicielstwa Komisji Europejskiej w Polsce