



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

BIULETYN

Nr 20 (1952), 10 lutego 2020 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski • Patrycja Sasnal • Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Sebastian Płóciennik • Justyna Szczudlik • Daniel Szeligowski • Jolanta Szymańska
Marcin Terlikowski • Karol Wasilewski • Szymon Zaręba • Tomasz Żornaczuk

Znaczenie umowy z Libią w polityce migracyjnej Włoch

Katarzyna Michalska, Maciej Pawłowski

Umowa migracyjna zawarta w 2017 r. między rządem włoskim i libijskim pomogła zażegnać kryzys uchodźczo-migracyjny. Jej obowiązywanie, z niewielkimi poprawkami, zostało 4 listopada 2019 r. przedłużone do końca 2021 r. Jednak nadal przy okazji jej realizacji łamane są prawa człowieka, co jest sprzeczne z prawem i wartościami UE. Włochy nie zrezygnują z umowy, ponieważ jest ona skutecznym narzędziem ograniczania nielegalnej migracji.

Historia i zasady umowy migracyjnej. Pierwsza włosko-libijska umowa dot. zwalczania terroryzmu, zorganizowanej przestępczości, handlu narkotykami i nielegalnej migracji została podpisana w 2000 r. przez rządy Giuliano Amato i Muammara Kaddafiego. Dla Libii stanowiła ona element starań o zniesienie sankcji ONZ, którymi była objęta w latach 1992–2003 z powodu wspierania organizacji terrorystycznych. Dla Włoch był to instrument stabilizacji sytuacji w sąsiedztwie. W zakresie migracji umowa zakładała tylko wymianę informacji o grupach przemytników ludzi. W związku ze wzrostem napływu migrantów z Afryki do Włoch na początku XXI w. centroprawicowy rząd Silvio Berlusconi zawarł z Libią w 2008 r. Traktat o przyjaźni, partnerstwie i współpracy. Na jego mocy włoska straż graniczna przekazywała libijskim służbom łodzie z migrantami zatrzymane na Morzu Śródziemnym. W zamian Włochy zobowiązały się do sfinansowania w ciągu 20 lat kontraktów infrastrukturalnych na terenie Libii o wartości 5 mld dol. Współpracę zawieszono w 2012 r. z powodu wybuchu [wojny domowej po obaleniu Kaddafiego](#), której stronami są wspierana przez Włochy armia rządu Fajiza as-Sarradża i wojska gen. Chalify Haftara. Przyczynił się do tego też wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka (ETPC) z 2012 r., uznający zawracanie migrantów do Libii za złamanie art. 3 Europejskiej konwencji praw człowieka i art. 19 Karty praw podstawowych UE. Libia, nie będąc stroną konwencji genewskiej z 1951 r. ani Protokołu dotyczącego statusu uchodźców z 1967 r., nie była i wciąż nie jest wiarygodnym gwarantem przestrzegania praw migrantów, a ich łamanie wykazały raporty Human Rights Watch z 2005 r. i 2009 r.

Umowa migracyjna z 2017 r. została zawarta między rządami As-Sarradża i włoskiej Partii Demokratycznej (PD) na czele z Paolo Gentilonim. Odwołuje się ona do postanowień traktatu z 2008 r., pozostawiając jednak kwestię zawracania statków z migrantami w gestii służb libijskich. Na jej podstawie Włochy szkolą libijskie służby graniczne, zapewniają im sprzęt medyczny i do ochrony granic oraz finansują obozy dla migrantów w Libii. Strony zgodziły się też wspierać organizacje pozarządowe koordynujące powroty migrantów z Libii do krajów pochodzenia.

W ramach przedłużenia umowy migracyjnej w 2019 r. znowelizowano jej art. 3, ustanawiając od 1 lutego 2020 r. wspólną komisję włosko-libijską ds. poprawy standardów realizacji umowy. Cele jej prac to polepszenie warunków w obozach, ich stopniowe zamykanie i tworzenie nowych, zarządzanych przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (IOM) i Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (UNHCR). Komisja ma też pracować nad utworzeniem korytarzy humanitarnych, czyli systemu zapewniającego uchodźcom bezpieczny transport z obozów w Libii do Włoch. Usprawniona ma też zostać kontrola południowej granicy Libii oraz dystrybucja artykułów pierwszej potrzeby i materiałów sanitarnych w tym kraju.

Kontrowersje związane z realizacją umowy. Powołanie komisji bilateralnej jest odpowiedzią na zarzuty o łamanie praw człowieka, jednak nieprecyzyjna treść umowy wciąż stwarza pole do nadużyć. Nie określono w niej zasad przechwytywania migrantów przez libijskie służby, nie wprowadzono rozróżnienia między osobami kwalifikującymi się do ochrony międzynarodowej i migrantami ekonomicznymi ani nie wskazano instytucji właściwej do identyfikacji uchodźców wśród migrantów zatrzymywanych i zamykanych w obozach na terytorium Libii. Kraj ten nie ma narodowego systemu azylowego, więc zadanie to wykonuje UNHCR. Umowa zobowiązuje jedynie Włochy do zapewnienia środków służących uniemożliwieniu opuszczenia terytorium Libii przez łodzie z migrantami.

Współpraca włosko-libijska budzi zastrzeżenia w zakresie zgodności z prawem międzynarodowym i europejskim. Według raportu Human Rights Watch z 2019 r. warunki w obozach są niezgodne z Konwencją w sprawie zakazu stosowania tortur podpisaną przez Libię 16 maja 1989 r. Migranci są tam arbitralnie przetrzymywani bez możliwości wniesienia odwołania oraz padają ofiarą przemocy fizycznej i seksualnej. Rząd libijski ogranicza też UNHCR dostęp do cudzoziemców zatrzymanych w obozach, identyfikację znajdujących się wśród nich uchodźców i zapewnianie im pomocy humanitarnej. ETPC rozpatruje też złożoną w 2019 r. przez Human Rights Watch i Amnesty International skargę dotyczącą złamania przez Włochy Europejskiej konwencji praw człowieka poprzez pomoc w zawróceniu statku z migrantami do Libii. Ponadto po wejściu w życie procedowanego przez ONZ traktatu o odpowiedzialności państw za działania niezgodne z prawem międzynarodowym dostarczanie Libii sprzętu do zawracania statków z migrantami będzie czynić Włochy współodpowiedzialnymi za łamanie ich praw.

Znaczenie umowy dla Włoch. Umowa migracyjna jest kluczowym elementem przeciwdziałania nielegalnej migracji do Włoch. Przyczyniła się do spadku liczby migrantów przybywających do UE szlakiem środkowo-śroziemnomorskim z 181,4 tys. w 2016 r. do ok. 13 tys. w 2019 r. Większość spośród ponad 470 tys. osób przybyłych tym szlakiem do Włoch w latach 2015–2019 pochodziła z Afryki, głównie z Nigerii. Spośród złożonych w tym okresie 400 tys. wniosków o azyl tylko 7 tys. zakończyło się przyznaniem azylantowi statusu uchodźcy.

Ograniczeniu migracji do Włoch służą też prowadzone przez UE misje: cywilna EUBAM Libia wspierająca władze tego kraju w kontroli granic (od 2013 r.) i wojskowa Sophia ds. m.in. zwalczania przemytu ludzi na Morzu Śródziemnym (od 2015 r.). Od maja 2018 r. Włochy prowadziły [politykę nieprzyjmowania statków z migrantami](#), [jednak po zmianie rządu](#) we wrześniu 2019 r. odstąpiono od niej na rzecz współpracy z [tzw. koalicją chętnych](#) państw w sprawie relokacji przybyłych osób. Minister spraw wewnętrznych Luciana Lamorgese zapowiedziała też odstąpienie od wprowadzonego przez jej poprzednika Matteo Salviniego karania statków z migrantami wysokimi grzywnami (nawet 1 mln euro) za cumowanie w porcie bez zgody władz.

Kwestia utrzymania umowy w mocy wywołała różnicę zdań w koalicji rządowej. Ruch 5 Gwiazd i większość PD nie chciały żadnych zmian w umowie. Z kolei część PD i popierające rząd mniejsze partie centrolewicy domagały się odrzucenia umowy z powodu łamania praw człowieka w ramach jej realizacji. Powołanie komisji włosko-libijskiej stanowiło kompromis między obydwoma grupami. Umowę popierają natomiast partie opozycji: Liga, Forza Italia i Fratelli D'Italia. Liga postuluje nawet zawarcie podobnych umów z państwami sąsiadującymi z Libią.

Wnioski. Realizacja umowy migracyjnej rodzi problemy natury moralnej i prawnej. Powołanie komisji bilateralnej stanowi próbę rozwiązania tej kwestii, a jej cele są zgodne z [polityką migracyjną UE](#). Jednak dla ich osiągnięcia kluczowa jest stabilizacja polityczna w Libii. Bez powołania tam rządu popieranego przez obydwie strony konfliktu utworzenie narodowego systemu azylowego oraz ratyfikowanie konwencji genewskiej będzie trudne do wykonania. Jednocześnie prace komisji bilateralnej mogą mieć jedynie charakter pozorny, jeśli ich efekty nie zostaną poddane nadzorowi ze strony organizacji międzynarodowych. Sprawować mogłaby go Rada Praw Człowieka ONZ (w skład której w 2020 r. wchodzi m.in. Libia, Włochy, Nigeria, Niemcy, Hiszpania i Polska), powołując spośród ekspertów rekomendowanych przez Wysokiego Przedstawiciela ONZ ds. Praw Człowieka specjalnego sprawozdawcę ds. Libii. Do jego kompetencji należałoby m.in. sporządzanie raportów dla Rady Praw Człowieka i Zgromadzenia Ogólnego ONZ oraz przekazywanie rządowi Libii apelii, list zarzutów i rekomendacji w zakresie praw człowieka.

Jeśli ETPC przychylił się do skargi Human Rights Watch i Amnesty International, uznając działalność Włoch za łamanie prawa europejskiego, instytucje UE będą zmuszone do zaangażowania się w kwestię realizacji umowy migracyjnej. Jej odrzucenie mogłoby skutkować kolejną odsłoną kryzysu uchodźczo-migracyjnego i wzrostem nastrojów eurosceptycznych w państwach członkowskich. Realnym rozwiązaniem byłoby wzmocnienie współpracy z UNHCR w zakresie przejęcia nadzoru nad obozami i większy udział państw w programach przesiedleńczych. Ponadto w interesie UE jest wypracowanie wspólnego stanowiska w sprawie wojny domowej w Libii.