



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

# BIULETYN

Nr 126 (1874), 3 września 2019 © 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

## Perspektywy zróżnicowania integracji w unijnej polityce azylowej

Jolanta Szymańska

*Rozmowy na temat reformy systemu dublińskiego, określającego odpowiedzialność państw członkowskich za rozpatrzenie wniosku, znalazły się w klinchu. Dlatego Niemcy i Francja zaproponowały utworzenie mechanizmu solidarnościowego, w którym ma uczestniczyć koalicja chętnych. Tego rodzaju współpraca na rzecz relokacji migrantów uratowanych na Morzu Śródziemnym to szansa na udzielenie im pomocy oraz zażegnanie sporów między państwami członkowskimi na tym tle. Zróżnicowanie integracji w tym obszarze niesie jednak ryzyko postępującej fragmentacji strefy Schengen.*

Od czasu eskalacji kryzysu uchodźczo-migracyjnego w 2015 r. podejmowane są próby zreformowania unijnego systemu azylowego. Mimo ograniczenia problemu nieregularnej migracji o 92% w stosunku do 2015 r. (w 2018 r. liczba przypadków nielegalnego przekraczania granicy spadła do 150 tys.) do UE wciąż przybywają migranci. Po zablokowaniu włoskich portów przez rząd Ruchu Pięciu Gwiazd i Ligi państwa europejskie zostały zmuszone do poszukiwań rozwiązania sytuacji kryzysowej niemal przy każdej próbie przyjęcia statku.

Państwa Europy Południowej, w których wciąż przebywa wielu azylantów, apelują do pozostałych członków UE o solidarny podział odpowiedzialności za przybyszy. W sierpniu br. władze Cypru wystąpiły do Komisji Europejskiej (KE) oficjalny list wzywający państwa członkowskie do relokacji 50 tys. osób, które złożyły w tym kraju wnioski o azyl. O wsparcie finansowe i operacyjne apeluje również Hiszpania, która mierzy się obecnie z dużym napływem migrantów drogą morską.

**Próby znalezienia ogólnoeuropejskiego rozwiązania.** W reakcji na kryzys migracyjny w 2015 r. UE przyjęła dwa tymczasowe (na okres dwóch lat) programy relokacji uchodźców, z których pierwszy bazował na zasadzie dobrowolności, drugi zaś na systemie podziału kwotowego. Wzbudziły one wiele kontrowersji, zwłaszcza w Europie Środkowej, co przełożyło się na słabe rezultaty ich implementacji. Mimo niepowodzenia programów tymczasowych KE zaproponowała stworzenie na ich podstawie stałego systemu relokacji. Projekt Dublin+ (Dublin IV) zakładał wprowadzenie do rozporządzenia dublińskiego mechanizmu korekcyjnego uruchamianego w sytuacjach zwiększonej presji migracyjnej. Założono, że jeśli jeden kraj otrzyma nieproporcjonalnie dużo wniosków azylowych, kolejni wnioskodawcy będą automatycznie kierowani do innych państw UE aż do momentu zażegnania kryzysu. Alternatywną koncepcję przedstawiły państwa V4, sceptyczne wobec pomysłu KE. Promowana przez nie idea „elastycznej solidarności” zakładała pozostawienie państwom członkowskim decyzji co do formy wsparcia, jakiego mogą i chcą udzielić najbardziej dotkniętym kryzysem członkom UE. Wobec niemożności znalezienia kompromisu między zwolennikami obu tych koncepcji państwa członkowskie podjęły próbę stworzenia w krajach pozaeuropejskich ośrodków lokowania migrantów uratowanych na morzu. Ten pomysł napotkał jednak opór ze strony państw sąsiadujących z UE – potencjalnych gospodarzy tego typu obiektów.

**Niemiecko-francuski mechanizm solidarnościowy.** Podejmowane ad hoc próby rozdzielania migrantów po każdym przypadku przyjęcia statku wywołują spory między państwami, a przedłużające się negocjacje opóźniają rozstrzygnięcie ich sytuacji prawnej. Dlatego Niemcy i Francja zaproponowały nowe rozwiązanie. Pod koniec lipca w Paryżu, podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw wewnętrznych i spraw zagranicznych państw UE oraz strefy Schengen, przedstawiły projekt tzw. mechanizmu solidarnościowego, który umożliwiłby szybkie przyjmowanie migrantów przez koalicję chętnych państw, w zamian za otwarcie portów przez Włochy i Maltę. Choć szczegółów planu nie ujawniono, wg gospodarza spotkania prezydenta Emmanuela Macrona wolę uczestnictwa w projekcie wyraziło czternaście państw. Jednak tylko osiem z nich – Francja, Niemcy, Portugalia, Luksemburg, Finlandia, Litwa, Chorwacja i Irlandia – zadeklarowało „aktywny udział”.

Francja i Niemcy liczą na wypracowanie we wrześniu formalnego porozumienia, które pozwoli na zaangażowanie większej grupy państw. Zawiązanie tzw. wzmocnionej współpracy (na podst. art. 20 Traktatu o UE) wymaga uczestnictwa co najmniej dziewięciu państw członkowskich. Chęć włączenia do projektu państw spoza UE należących do strefy Schengen, tj. Norwegii czy Szwajcarii, jak również zastrzeżenie, że wzmocniona współpraca nie może naruszać „rynku wewnętrznego ani spójności gospodarczej, społecznej i terytorialnej” (art. 326 Traktatu o funkcjonowaniu UE), stawia jednak pod znakiem zapytania możliwość wykorzystania tego rozwiązania. Alternatywą pozostaje porozumienie międzyrządowe zawierane poza ramami traktatów.

**Konsekwencje zróżnicowania.** Porozumienie ws. mechanizmu solidarnościowego byłoby okazją do przełamania trwającego od kilku lat impasu w pracach nad reformą polityki azylowej UE. Przy rzeczywistym (a nie tylko deklaracyjnym) zaangażowaniu członków tworzy szansę na udzielenie względnie szybkiej, efektywnej pomocy uciekinierom z rejonów konfliktów, a także na załagodzenie istniejących między państwami napięć na tym tle.

Zróżnicowanie integracji w obszarze migracji niesie jednak ryzyko o charakterze politycznym i gospodarczym. Gdyby – mimo formalnych zastrzeżeń – doszło do ustanowienia wzmocnionej współpracy w ramach polityki azylowej UE, wiązałyby się to z konsekwencjami finansowymi. W nowych wieloletnich ramach finansowych UE najpewniej zarezerwowano by odrębną pulę środków dla państw, które zdecydują się uczestniczyć w projekcie. Współpraca w ramach koalicji chętnych – niezależnie, czy realizowana na podstawie art. 20 TUE, czy umowy międzyrządowej – niesłaby również negatywne konsekwencje dla spójności strefy Schengen. Kontrole wewnątrz strefy już dziś utrzymywane są przez sześć państw – Francję, Austrię, Niemcy, Danię, Szwecję i Norwegię. Wcześniej zapowiedzi Macrona dotyczące konieczności powiązania członkostwa w strefie Schengen z zobowiązaniami odpowiedzialności i solidarności sugerują wzmocnienie tendencji do tworzenia wewnętrznych kręgów w ramach Schengen w przypadku odmowy uczestnictwa w mechanizmie solidarnościowym. To z kolei może mieć negatywne przełożenie na funkcjonowanie jednolitego rynku, a także na społeczną percepcję integracji europejskiej. W specjalnym badaniu Eurobarometru nt. percepcji Schengen blisko 70% Europejczyków uznało strefę za jedno z głównych osiągnięć integracji, a 75% doceniło jej wpływ na rozwój gospodarki swojego kraju. W odniesieniu do obywateli Polski wskaźniki te wyniosły odpowiednio 80% i 85%.

**Perspektywy.** Fiasco dotychczasowych prób reformy unijnego systemu azylowego nie przekreśla dalszych starań o przełamanie impasu w tej sprawie. Rzeczowej dyskusji na temat migracji sprzyja opanowanie kryzysu i utrzymujące się wysokie poparcie dla integracji europejskiej.

Powstający właśnie nowy włoski rząd, w którym nie znajdzie się antyimigrancka Liga pod wodzą dotychczasowego ministra spraw wewnętrznych Matteo Salvini, najpewniej zdecyduje się na odblokowanie portów. Rozładuje to istniejące między państwami napięcie, nie rozwiąże jednak problemów unijnej polityki azylowej. Nie ustaną naciski ze strony Włoch oraz innych państw południa w sprawie systemowego rozwiązania na rzecz solidarności w tym obszarze. Migracja pozostanie jednym z priorytetów Unii Europejskiej ze względu na płynące z jej otoczenia wyzwania.

W nowej kadencji instytucji unijnych polityka migracyjna będzie rozwijana dwutorowo – ustanowienie wzmocnionej współpracy lub innej formuły kooperacji w ramach koalicji chętnych nie sprawi, że porzucone zostaną próby znalezienia ogólnoeuropejskiego rozwiązania. Świadczą o tym m.in. zapowiedzi programowe przyszłej szefowej KE Ursuli von der Leyen dotyczące „nowego paktu w sprawie migracji i azylu”.

Zawiązanie współpracy na rzecz alokacji migrantów w węższym gronie państw może uspokoić obawy pozostałych członków UE, w tym Polski, i zachęcić ich do większego zaangażowania, a przez to doprowadzić do osiągnięcia porozumienia ws. całościowej reformy unijnego systemu azylowego. Dopuszczałaby ona najpewniej pewną dozę elastyczności w kwestii relokacji. Eskalacja wzajemnych oskarżeń ws. migracji może jednak zaprzepaścić tę szansę, utwardzając stanowiska stron. W konsekwencji podziały w polityce migracyjnej utrwalały się, poważnie zagrażając jednolitości strefy Schengen i unijnego rynku.