



BIULETYN

Nr 77 (1189), 16 czerwca 2014 © PISM

Redakcja: Marcin Zaborowski (redaktor naczelny) • Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)
Jarosław Ćwiek-Karpowicz • Aleksandra Gawlikowska-Fyk • Artur Gradziuk • Piotr Kościński
Łukasz Kulesa • Roderick Parkes • Patrycja Sasnal • Marcin Terlikowski

Kryzys uchodźczy w Syrii a zasada solidarności UE

Maria Radziejowska, Marta Stormowska

Już ponad 2,7 mln osób uciekło z pogrążonej w konflikcie Syrii do Jordanii, Libanu, Iraku, Turcji i Egiptu. Kraje te mają jednak ograniczone możliwości przyjęcia wszystkich uchodźców i zapewnienia im odpowiedniego poziomu ochrony. Unia Europejska tworzy różnorodne mechanizmy w celu podziału związanego z tym ciężaru, lecz są to tylko działania doraźne. Na posiedzeniu w dniach 26–27 czerwca Rada Europejska wyznaczy strategiczne kierunki dla wspólnej polityki wewnętrznej i sprawiedliwości, w tym polityki azylowej. W związku z utrzymującą się „introwersją polityczną” w UE nie należy się spodziewać, że solidarność z państwami trzecimi znajdzie się wysoko na liście priorytetów. Byłoby to jednak pożądane ze względu na starania UE w sprawie poszanowania prawa międzynarodowego poza jej granicami, jak również z uwagi na solidarność wewnątrz Unii. Te dwie kwestie są obecnie szczególnie istotne dla Polski.

Przesiedlenia – perspektywa globalna i unijna. W ostatniej dekadzie pod egidą Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców (UNHCR) podjęto próbę poprawy globalnego systemu ochrony uchodźców, m.in. w ramach inicjatywy „Konwencja Plus” z 2004 r., która zalecała sprawiedliwszy podział obowiązków w skali globalnej i rozwijanie zdolności do przyjmowania i ochrony uchodźców. Niemniej pod koniec 2012 r. cztery piąte uchodźców na świecie (8,5 mln osób) urodziło się i nadal żyje w krajach globalnego Południa. Północ, w tym UE, zdaje się koncentrować na ograniczaniu dostępu do swojego terytorium. Chociaż Unia wielokrotnie deklarowała swoją solidarność z uchodźcami, w rzeczywistości dotyczy to głównie tych, którzy pozostają na zewnątrz bloku. Jednocześnie w ostatnich latach UE zwiększyła kontrole graniczne utrudniające migrantom dotarcie i dostęp do Europy poprzez wzmocnienie systemu wykrywania nielegalnych przepływów transgranicznych oraz zawarła umowy o readmisji z państwami trzecimi.

Przesiedlenia uważa się za środek umożliwiający państwom rozwiniętym kontrolowanie granic, a zarazem wzięcie na siebie części globalnego ciężaru związanego z przyjmowaniem uchodźców i udzielaniem im ochrony. Oczywiście zwolennicy tego rozwiązania zdają sobie sprawę, że nieuniknione jest nierównomierne rozmieszczenie osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (większość uchodźców może sobie pozwolić na podróż tylko do pobliskich obszarów) oraz że przesiedlenia nie zawsze są odpowiednią formą pomocy dla tych najbardziej potrzebujących (więzi kulturowe i chęć powrotu do ojczyzny powodują, że poszukiwanie schronienia w odległych krajach jest często ostatecznym rozwiązaniem). Jednakże w przypadku długotrwałych kryzysów przesiedlenia lub przyjęcie humanitarne (przyjęcie uchodźców z krajów trzecich w celu zapewnienia tymczasowej ochrony) są szczególnie ważnym środkiem wsparcia.

Międzynarodowa reakcja na kryzys w Syrii. Trwający od 2011 r. konflikt w Syrii doprowadził do jednego z największych kryzysów uchodźczych na świecie. UNHCR wezwało państwa do pomocy, m.in. do przyjmowania tych uchodźców, których sytuacja jest szczególnie trudna, w ramach programu przesiedleń, ze względów humanitarnych, czy też zgodnie z procedurą łączenia rodzin. UNHCR opracował specjalny program, który zakłada przesiedlenie 30 tys. najbardziej poszkodowanych syryjskich uchodźców do końca 2014 r. Kraje sąsiadujące z Syrią są również wspomagane przez Plan reagowania regionalnego (Regional Response Plan), który jednak otrzymał tylko 70% szacowanych środków.

Największym darczyńcą pomocy finansowej dla Syrii jest UE. Od września 2013 r. Komisja i państwa członkowskie przekazały 2,8 mld euro, wspierając 9,3 mln osób dotkniętych przez konflikt w tym kraju. W ramach

Regionalnego Programu Rozwoju i Ochrony UE zaoferowała 16 mln euro (12,3 mln euro z funduszy Unii, 3,7 mln euro od Danii, Holandii i Wielkiej Brytanii) rządowi Jordanii, Libanu i Iraku – krajów, które wg szacunków razem z Turcją i Egiptem goszczą 2,7 mln uchodźców z Syrii. Jednocześnie jednak z końcem 2013 r. UE przyjęła mniej niż 2% uchodźców z Syrii, a tylko 13 państw członkowskich Unii przystąpiło do programu przesiedleń UNHCR, dodatkowo – w przeciwieństwie do USA – ściśle określając, jaką liczbę uchodźców przyjmą. Solidarność wydaje się więc zależna od tego, czy uchodźcy pozostają poza terytorium UE.

Solidarność z państwami trzecimi i wewnątrz UE. By zachęcić państwa do większej solidarności, Komisja Europejska stworzyła wspólny program przesiedleń. Współpracę między państwami UE mają ułatwić m.in. dodatkowe fundusze. To wsparcie wydaje się jednak niewystarczające. Z deklarowanych kilkunastu tysięcy w 2013 r. tylko 260 uchodźców zostało faktycznie przesiedlonych na terytorium UE. Mało rozwinięte są również wewnętrzne systemy relokacji, pozwalające państwom UE przyjmować uchodźców, którzy otrzymali status ochrony w innym państwie członkowskim. Wyraźne są także dysproporcje w liczbach uchodźców z Syrii przyjętych przez poszczególne kraje Unii. Różnic tych nie da się wytłumaczyć odległością państw członkowskich od regionu ogarniętego kryzysem.

W latach 2011–2013 najwięcej Syryjczyków ubiegających się o azyl przyjęły Niemcy i Szwecja (odpowiednio ponad 20 i 25 tys., czyli niemal 59% wszystkich złożonych w UE wniosków). Wynika to nie tylko z faktu, że w krajach tych istnieją duże diaspory syryjskie, w których nowo przybyli mogą znaleźć wsparcie, ale też z tego, że państwa te mają bardzo dobrze rozwinięte programy integracyjne kierowane do przesiedlonych uchodźców, nie wspominając o rozbudowanym systemie pomocy społecznej. Niemcy i Szwecja, oprócz Austrii, są także tymi państwami członkowskimi, które zaoferowały większość miejsc w ramach programu przesiedlenia oraz przyjęcia ze względów humanitarnych.

Natomiast trudna sytuacja niemal 9 tys. Syryjczyków, którzy znaleźli schronienie w Bułgarii w latach 2011–2013, skłoniła UNHCR do zaapelowania o zawieszenie przekazywania azylantów do tego kraju na mocy przepisów rozporządzenia Dublin II (zgodnie z tym rozporządzeniem państwo członkowskie, w którym osoba z państwa trzeciego przekroczyła granicę UE, jest odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku o azyl). Dodatkowa pomoc finansowa z Brukseli przynajmniej doraźnie poprawiła sytuację uchodźców w tym kraju. Tymczasem informacje o cofnięciach na granicy greckiej i kolejnych tragediach na Morzu Śródziemnym zdają się potwierdzać ograniczoną zdolność UE do stosowania wyznaczonych przez siebie standardów.

Wnioski i rekomendacje. Choć przymusowi migranci otrzymują pomoc w pierwszym kraju, do którego się udają, nie może to stanowić podstawy do ograniczania przyjęć do UE. Państwa członkowskie powinny utrzymać otwartą politykę i rozwijać programy przesiedleń w celu poszerzenia możliwości legalnego ubiegania się o azyl w Europie. Istotne jest rozwinięcie unijnego mechanizmu dzielenia się odpowiedzialnością, który zmniejszyłby nierówności w liczbie przyjęć, poprawił zbiorową zdolność do przesiedleń i nie pozwolił na przerzucanie odpowiedzialności między państwami członkowskimi w ramach międzynarodowych programów.

Kwestia solidarnego podziału ciężarów związanych z przyjęciem uchodźców była do tej pory regulowana przede wszystkim poprzez harmonizację zasad i procedur. Taka praktyka miała zapobiegać wybieraniu przez uchodźców najatrakcyjniejszych destynacji (*asylum shopping*) i tym samym zmniejszyć nacisk na państwa o najbardziej liberalnych systemach. Ze względu na czasochłonność tego procesu nawet państwa o najwyższych standardach tracą motywację do inwestowania w zbliżanie regulacji, stąd pomysł wprowadzenia bardziej bezpośredniego mechanizmu w postaci kwot opartych o takie czynniki jak PKB, liczba ludności czy stopa bezrobocia. Modelowym rozwiązaniem jest tu niemiecki system podziału uchodźców między landy. Jednak w obu podejściach pomija się najistotniejszy czynnik, czyli faktyczne możliwości państwa w zakresie recepcji uchodźców.

Dodatkowe środki z unijnego budżetu (do 10 000 euro na jednego uchodźcę) nie stanowią zachęty dla państw, które mają duże niedostatki w krajowych programach integracyjnych. Systematyczne inwestowanie w budowanie zdolności recepcyjnych jest więc ważne w średniej perspektywie. Jednocześnie kryzys syryjski wymaga natychmiastowej odpowiedzi, w tym poprzez relokacje. Z kolei zaangażowanie się wszystkich państw członkowskich we wspólny program przesiedleń z możliwością dodatkowego finansowania mogłoby pomóc uchodźcom z Syrii i dowieść realizacji zasady solidarności przez UE.

Zasada ta jest szczególnie istotna dla Polski w świetle aktualnej sytuacji na Ukrainie. Jednak polskie władze, świadome swoich możliwości, nie zdecydowały się na udział w programie przesiedleń pod egidą UNHCR. Poprzednie uczestnictwo Polski w europejskim programie relokacji EUREMA zaowocowało przyjęciem jedynie 6 uchodźców (do których potem dołączyli członkowie ich rodzin) z deklarowanych 56 miejsc, właśnie wskutek preferowania przez beneficjentów tych państw UE, które zapewniają wyższy poziom wsparcia. Od 2011 r. do kwietnia 2014 r. 220 z 402 postępowań w sprawie syryjskich wniosków o azyl zostało umorzonych, prawie we wszystkich przypadkach ze względu na wyjazd wnioskodawców do innych państw UE. Dowodzi to, że Polsce potrzebna jest inwestycja w zdolności recepcyjne i konsekwentna polityka w tym zakresie. Aby uzyskać w tym większe wsparcie UE, Polska będzie musiała się w pełni zaangażować w wysiłki Brukseli na rzecz harmonizacji zasad i praktyk polityki azylowej.