



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

BIULETYN

Nr 61 (1634), 24 kwietnia 2018 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Negocjacje globalnego porozumienia w sprawie migracji

Patryk Kugiel

Przygotowywane na forum ONZ globalne porozumienie w sprawie migracji będzie pierwszym dokumentem kompleksowo regulującym międzynarodowe przepływy osób. Choć nie będzie on miał mocy prawnie wiążącej, ma za zadanie upowszechnić standardy i normy dotyczące migracji oraz ułatwić współpracę państw w tym zakresie. Po wycofaniu się USA z negocjacji kształt i znaczenie dokumentu, który ma zostać podpisany w grudniu br., zależy w dużym stopniu od zaangażowania Unii Europejskiej. Polska może wykorzystać ostatni etap rozmów do wzmocnienia norm gwarantujących bezpieczeństwo państw przyjmujących i kontrolę granic.

19 września 2016 r. 193 kraje przyjęły w Zgromadzeniu Ogólnym ONZ Deklarację nowojorską w sprawie uchodźców i migrantów, wzywającą do całościowego uregulowania międzynarodowych przepływów osób. Wkrótce ruszyły też dwa oddzielne procesy negocjacji: Globalnego porozumienia ds. uchodźców oraz Globalnego porozumienia na rzecz bezpiecznych, uregulowanych i legalnych migracji (Global Compact for Safe, Orderly, and Regular Migration, GCM). Negocjacje dokumentu dotyczącego uchodźców przebiegają sprawnie i zgodnie z planem zostanie on przyjęty na sesji ZO we wrześniu. Jednak drugie porozumienie wzbudziło więcej wątpliwości.

Proces konsultacji GCM, wspierany przez Międzynarodową Organizację ds. Migracji (IOM), trwał od kwietnia do listopada 2017 r. i doprowadził do publikacji wstępnej propozycji (*zero draft*) w lutym 2018 r. Tym samym rozpoczął się etap formalnych negocjacji międzyrządowych, koordynowanych przez Szwajcarię i Meksyk. Obejmuje on sześć rund (do lipca br.) i ma umożliwić podpisanie porozumienia na specjalnej konferencji ONZ w grudniu br. w Maroku.

Skala wyzwań. W ostatnich dekadach, w związku z rozwojem technologii, postępem globalizacji i presją demograficzną w wielu krajach, skala migracji rośnie. ONZ szacuje, że w 2016 r. na świecie było 258 mln migrantów, co oznacza wzrost o 49% w stosunku do 173 mln w 2000 r. W tym okresie zwiększył się, choć nieznacznie, udział tej grupy w globalnej populacji – z 2,8% do 3,4%. Osoby zmuszone do opuszczenia swoich krajów (uchodźcy i starający się o azyl) stanowią tylko 10,1% (25,9 mln). 65% migrantów (ok. 150 mln) robi to w celach zarobkowych. Zdecydowana większość migruje legalnie, choć określenie dokładnej liczby nie jest możliwe z uwagi na brak kompleksowych danych. Około dwóch trzecich migrantów żyje w krajach wysoko rozwiniętych. Jednocześnie coraz więcej osób z Europy czy USA podejmuje pracę w krajach rozwijających się. Większa mobilność powoduje też, że w praktyce wiele państw pełni jednocześnie trzy funkcje – kraju pochodzenia migrantów, państwa tranzytowego oraz tego, które przyjmuje migrantów (jako państwo docelowe).

O ile status uchodźców regulowany jest przez prawo międzynarodowe (głównie w konwencji genewskiej z 1951 r.), o tyle prawa i obowiązki migrantów nie zostały skodyfikowane w postaci uniwersalnej umowy międzynarodowej. Jeden z wyjątków w tej dziedzinie – Konwencja o ochronie praw pracowników migrujących z 1990 r. – została ratyfikowana jedynie przez 51 państw, wyłącznie z krajów rozwijających się. Taka sytuacja powoduje, że zasady traktowania migrantów są regulowane przez ustawodawstwa krajowe, a państwa z reguły niechętnie współpracują w zakresie migracji. Osoby, które próbują dostać się do innych

krajów nielegalnie, ryzykują życie (według IOM w 2017 r. zginęło 6163 osób), padają ofiarą niewolniczej pracy i handlu ludźmi. Obawa przed niekontrolowaną imigracją prowadzi w krajach docelowych do napięć polityczno-społecznych i wzrostu nastrojów ksenofobicznych.

Tymczasem migracje, pod warunkiem odpowiedniej regulacji, mogą być źródłem rozwoju zarówno dla państw pochodzenia migrantów, jak i dla krajów przyjmujących. Przekazy pieniężne przesyłane przez migrantów do krajów rozwijających się wyniosły w 2016 r. 450 mld dol. – trzykrotnie więcej niż cała międzynarodowa oficjalna pomoc rozwojowa i humanitarna. Oprócz inwestycji zagranicznych, migracje są głównym sposobem wsparcia realizacji celów zrównoważonego rozwoju ONZ, które zakładają m.in. całkowitą eliminację ubóstwa do 2030 r. Większość badań agend ONZ, OECD czy Banku Światowego pokazuje, że migracje mają pozytywny wpływ także na gospodarki krajów przyjmujących. Migranci często podejmują prace, których nie wykonują miejscowi, są bardziej aktywni zawodowo, zwiększają innowacyjność gospodarki itp.

Znaczenie deklaracji i postępy negocjacji. GCM będzie pierwszym porozumieniem kompleksowo regulującym kwestie migracji. Aktualna wersja projektu dokumentu wymienia trzy podstawowe wartości, 22 cele i kilkadziesiąt konkretnych zobowiązań do działania. Z jednej strony wzywa on państwa m.in. do zwiększenia możliwości legalnej migracji, ułatwienia łączenia rodzin, ratowania życia migrantów, przedkładania dobrowolnych powrotów nad deportację, ograniczenia przetrzymywania migrantów w odosobnieniu (zwłaszcza dzieci), przeciwdziałania nietolerancji i ksenofobii. Z drugiej strony wskazuje m.in. na potrzebę lepszego gromadzenia danych statystycznych na temat migracji, rozwiązywania jej przyczyn u źródeł przez wsparcie rozwoju gospodarczego krajów pochodzenia, lepszej współpracy w zwalczaniu przemytników ludzi. Ponadto potwierdza obowiązek państw wysyłających do przyjmowania własnych obywateli, którzy otrzymali nakaz opuszczenia kraju, do którego wyemigrowali, a kraje docelowe wzywa do wsparcia procesów integracji migrantów. Potwierdza też suwerenne prawo państw do kontroli granic i decydowania, kogo wpuszczają na swoje terytorium.

Jako deklaracja polityczna GCM nie będzie mieć charakteru prawnie wiążącego. Jej znaczenie polega głównie na upowszechnieniu pojęć, standardów i wartości dotyczących traktowania migrantów. Mimo to budzi kontrowersje. Zdaniem krytyków propozycja ONZ nadmiernie skupia się na korzyściach z migracji, przyjmuje perspektywę krajów wysyłających kosztem krajów przyjmujących i koncentruje się raczej na prawach migranta niż na interesach i bezpieczeństwie państw przyjmujących. W grudniu 2017 r. z prac nad GCM wycofały się Stany Zjednoczone, argumentując, że podejście do problemu jest niewłaściwe i że same chcą decydować o swojej polityce migracyjnej. W lutym br. wystąpieniem z negocjacji zagroziły Węgry, które jednocześnie skrytykowały UE za przedstawianie „wspólnego stanowiska” w sytuacji braku jednomyślności wśród 28 państw Unii. Władze węgierskie określiły GCM jako „plan George’a Sorosa” (tj. służący masowej migracji) i przedstawiły w marcu br. własną propozycję podejścia do migracji, skupiającą się wyłącznie na zagrożeniach. Stanowisko Węgier uniemożliwiło przyjęcie mandatu negocjacyjnego UE, której rola ogranicza się do koordynacji stanowisk pozostałych państw członkowskich. Komisja Europejska popiera GCM, ale jednocześnie zabiega o lepsze rozróżnienie w tekście migrantów legalnych od nielegalnych i migrantów od uchodźców, na czym zależy wielu państwom członkowskim, w tym Polsce.

Perspektywy i wnioski dla Polski. Przed ostatnim etapem negocjacji wiele kwestii spornych wciąż wymaga rozstrzygnięcia, szczególnie między państwami rozwiniętymi i rozwijającymi się. Jednak niewiążący charakter porozumienia powinien ułatwić poparcie go przez większość członków ONZ i uprawdopodobnia podpisanie dokumentu w przewidzianym terminie. Taki krok przyczyniłby się do wzmocnienia systemu ochrony praw człowieka (m.in. poprzez ustalenie wspólnych standardów) i dałby podstawy do bliższej współpracy państw (np. w odniesieniu do readmisji, zbierania danych, działań służb granicznych).

Wobec wycofania się USA z negocjacji znaczenie GCM będzie zależało od poparcia UE. Brak podpisu kluczowych państw rozwiniętych uczyni wiele postanowień bezużytecznymi i negatywnie odbije się na wiarygodności Unii. Dlatego kraje członkowskie powinny uzgodnić stanowisko możliwe do poparcia przez przynajmniej 27 członków, jeśli Węgry po wyborach nie złagodzą swojego stanowiska. W interesie UE jest wykorzystanie tego procesu do ograniczenia migracji nielegalnych w zamian za zwiększenie możliwości legalnej mobilności.

Polska, która przechodzi obecnie transformację z państwa wysyłającego migrantów w państwo przyjmujące, ma szczególny interes w wypracowaniu kompromisu równoważącego ochronę praw migrantów z bezpieczeństwem państwa i kontrolą granic. Może podkreślać korzyści wynikające z legalnej migracji i postulować rozwiązanie ułatwiające kontrolowanie zjawiska (np. zwiększenie uprawnień do przetrzymywania nielegalnych migrantów czy przymusowych powrotów).