



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

BIULETYN

Nr 62 (1635), 26 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

Reforma polityki imigracyjnej i azylowej we Francji

Łukasz Jurczyszyn

Przyjęty w Zgromadzeniu Narodowym rządowy projekt zmian w polityce imigracyjnej i azylowej ma najbardziej prawicowy charakter spośród wszystkich reform prezydenta Emmanuela Macrona. Zakłada ograniczenie imigracji poprzez przyspieszenie tempa rozpatrywania wniosków azylowych, przedłużenie okresu aresztu dla nielegalnych imigrantów, a także szybszą procedurę deportacji. Zmiany te zostały uznane za zbyt restrykcyjne przez część parlamentarzystów z prezydenckiej partii La République En Marche! (LRM), dlatego przyjęcie ustawy niesie ze sobą wyzwanie dla spójności tego klubu parlamentarnego.

Według sondaży 2/3 obywateli Francji jest zaniepokojonych wzrastającą w ciągu ostatnich kilku lat imigracją, czego dowodziły silne emocje towarzyszące debacie o rozwiązaniu nielegalnego obozu dla uchodźców w Calais. Jeszcze w 2011 r. wydano 193 tys. nowych pozwoleń na pobyt, w 2015 – 218 tys., w 2016 – 228 tys., a w 2017 – już 262 tys. Ponadto w zeszłym roku złożono ponad 100 tys. wniosków o azyl, tj. o 18% więcej niż w roku poprzednim. W roku 2015, kulminacyjnym dla kryzysu uchodźczego, liczba wniosków wzrosła o 22,1%. Natomiast w roku 2017 r. wydalono z Francji ok. 15 tys. starających się o azyl. Badania opinii publicznej pokazują, że w wyniku kryzysu migracyjnego oraz powtarzających się ataków terrorystycznych ze strony dżihadystów obywatele w zdecydowanej większości domagają się od rządu większej kontroli napływu imigrantów do Francji.

Aby spełnić te oczekiwania, 21 lutego br. minister spraw wewnętrznych Gérard Collomb zaprezentował na Radzie Ministrów projekt ustawy o imigracji i polityce azylowej. Rząd przedstawił projekt jako przykład właściwej równowagi między „skutecznością a humanitaryzmem” w podejściu do problemu imigracji, lecz proponowane zmiany są najbardziej restrykcyjne od 70 lat. Przeciwno opowiedziała się cała lewicowa część opozycji oraz zawiązana ad hoc pozaparlamentarna koalicja stowarzyszeń pomagającym imigrantom. Co więcej, po raz pierwszy grupa deputowanych LRM otwarcie skrytykowała rządowy projekt ustawy.

Restrykcyjna „ustawa Collomba”. Przyjęty 22 kwietnia br. akt ma diametralnie zmniejszyć imigrację do Francji – zarówno uchodźców, jak i imigrantów ekonomicznych. Jak powiedział minister, „brak zdecydowanej reakcji rządu spowoduje przybywanie do Francji rocznie całych nowych miast imigrantów, na co państwo nie jest gotowe”. Reforma przewiduje następujące działania:

Po pierwsze, dotychczas osoby przeznaczone do deportacji podlegały aresztowi maksymalnie do 45 dni. Nowelizacja przepisów zakłada podwojenie tego okresu do 90 dni z możliwością trzykrotnego przedłużenia o 15 dni pozbawienia wolności. Przedłużenie okresu zatrzymania ma umożliwić skuteczniejszą organizację opuszczenia terytorium Francji oraz usprawnić negocjacje między francuskim rządem a państwem pochodzenia osoby deportowanej. Aby ułatwić ten proces, we wrześniu 2017 r. Emmanuel Macron powołał wysłannika ds. migracji.

Po drugie, do tej pory służby porządkowe, chcąc zweryfikować tożsamość imigrantów, mogły zastosować tzw. zatrzymanie administracyjne do 16 godzin. Projekt ustawy przedłuża ten czas do 24 godzin, co ma usprawnić identyfikację zatrzymanych.

Po trzecie, ustawa ma istotnie przyspieszyć procedury rozpatrywania wniosków azylowych, średnio z 11 do 6 miesięcy. Dzisiaj petenci mają 120 dni na złożenie odpowiednich dokumentów we Francuskim Urzędzie ds. Ochrony Uchodźców i Bezpieczeństwa (OFPRA). Następnie osoby te mają miesiąc na odwołanie się od decyzji odmownej w Krajowym Sądzie ds. Azylu. Na podstawie nowej ustawy okres ten zostanie skrócony odpowiednio do 90 i 15 dni. Specjaliści zauważają, że terminy te – za krótkie na pozytywne rozpatrzenie spraw – nastawione są na odstraszenie imigrantów od przyjazdu do Francji. W świetle nowej ustawy nieprzyznanie azylu automatycznie pociąga za sobą decyzję deportacyjną. Aby przyspieszyć procedurę azylową, wg nowych przepisów to OFPRA miałaby arbitralnie oceniać, czy starający się o azyl może być przyjęty we Francji, w sytuacji gdy ma możliwość bezpiecznego powrotu do państwa macierzystego. Będzie to oznaczało wprowadzenie wstępnej selekcji już na początku procedury azylowej. Krytycy reformy wskazują ten przepis jako dowód na ograniczenie praw uchodźców. Warto jednak dodać, że ustawa zakłada zwiększenie budżetu na wsparcie integracji uchodźców o 25% w 2018 r. i dalszy wzrost o 5% w 2020 r.

Reakcje i wyzwania związane z reformą. Projekt ustawy ma najbardziej prawicowy charakter spośród licznych reform prezydenta Macrona. Stanowi przez to największy test dla spójności klubu parlamentarnego rządzącej LRM. Liczy on 312 deputowanych, których ponad 100 wywodzi się z lewicy (socjaliści, ekolodzy i ruchy obywatelskie). Około 20 z nich zgłosiło 200 poprawek (na 850 zgłoszonych ogółem) do rządowego projektu, a część z nich planowała nie brać udziału w głosowaniu. Podobnie jak Socjaliści, Komuniści i deputowani Niepokornej Francji, są oni zdania, że wbrew deklaracjom rządowym reforma nie jest bardziej „ludzka”: jej głównym celem jest skuteczne zmniejszenie napływu niechcianej imigracji poprzez zaostrzenie kryteriów przyznawania prawa pobytu.

Do tej pory deputowani LRM cechowali się dużą dyscypliną głosowania i wypowiedzi zgodnych z linią rządową. Jest to pierwszy przypadek, kiedy LRM grozi rozłam i dlatego Collomb, prezentując ustawę w Zgromadzeniu Narodowym 16 kwietnia br., zwracał się głównie do krytyków ustawy ze swojego obozu. Ryzyko podziału w wyłonionej w wyborach sprzed roku większości w Zgromadzeniu Narodowym na jej lewicową i prawicową frakcję jest traktowane przez otoczenie prezydenta bardzo poważnie. Rozbieżności spowodowane przez reformę stały się tak wyraźne, że przewodniczący grupy LRM Richard Ferrand zagroził wydaleniem z niej tych deputowanych, którzy nie zachowają dyscypliny klubowej. Jak dotąd nieformalna grupa „rozłamowców” spotyka się raz w tygodniu, aby dyskutować i uzgadniać wspólne stanowisko w ramach LRM, chcąc – jak twierdzi liderka grupy, dawniej należąca do Socjalistów, Brigitte Bourguignon – wpływać na czasami „zbyt prawicową” politykę rządu. W samym głosowaniu tylko jeden deputowany z tej grupy zagłosował przeciwko ustawie.

W najbardziej aktywny i widowiskowy sposób (marsze, protesty, petycje) sprzeciwia się reformie koalicja stowarzyszeń pomagającym imigrantom we Francji, tzw. Stany Generalne ds. Migracji (470 organizacji), m.in. Lekarze Świata, Liga Praw Człowieka czy Fundacja Abbé Pierre. Koalicja krytykuje zwłaszcza fakt, że narzędzia mające usprawnić ochronę uchodźców są niewystarczające i odnoszą się do niewielkiej liczby osób. Z kolei po prawicowej stronie opozycji lider Republikanów Laurent Wauquiez i Marine Le Pen (Front Narodowy, FN) prześcigają się w krytyce ustawy, ponieważ chcą się zaprezentować opinii publicznej jako główni oponenci polityki migracyjnej Macrona. W tym kontekście lepiej przygotowany i bardziej wiarygodny jest FN. Na kilka godzin przed prezentacją projektu Collomba partia ta przedstawiła kontrpropozycję w postaci 70 poprawek, zgłaszając dawne postulaty z kampanii prezydenckiej Le Pen, m.in. przepis o priorytecie narodowym w zakresie starań o pracę i o mieszkania komunalne czy wyłączenie imigrantów z opieki medycznej państwa.

Wnioski dla UE oraz Polski. Przyjęcie ustawy w obecnym kształcie i w tym momencie jest obarczone ryzykiem. Na poziomie unijnym trwają negocjacje nad tzw. nowym pakietem azylowym. Pewne rozwiązania w projekcie ustawy, np. te dotyczące tzw. imigrantów dublińskich (na podstawie regulacji dublińskiej cudzoziemcy wnioskujący o azyl w pierwszym państwie UE, do którego przybyli), mogą być sprzeczne z obecną linią negocjacji w ramach UE dotyczącą systemu dublińskiego. Ustawa zakłada, że osoby te będą mogły być zatrzymane bez potrzeby uzyskania decyzji o deportacji do państwa „trzeciego”. W rezultacie uruchomiony zostanie instrument pozwalający na ich masowe aresztowanie prewencyjne.

Z kolei takie propozycje Macrona jak usprawnienie koordynacji w przekazywaniu między państwami członkowskimi informacji o osobach starających się o azyl, zwiększenie kontroli granic UE (zewnątrznych i wewnętrznych) oraz większe skupienie się na pomocy populacjom z Afryki i Bliskiego Wschodu na miejscu są bliskie polskiemu stanowisku. Jak widać na przykładzie Francji, podejście nastawione na większą kontrolę, a nawet drastyczne zmniejszanie imigracji wchodzi do europejskiego mainstreamu, czego przykładem są podobne (lub dalej idące) rozwiązania w państwach takich jak Dania czy Austria.