



Unijny kurs na powroty oraz eksternalizację zarządzania migracją

Jolanta Szymańska

W ostatnich miesiącach UE kładzie nacisk na zwiększanie skali powrotów migrantów do ich krajów pochodzenia, a także nasila poszukiwanie skłonnych do współpracy państw partnerskich, położonych poza głównymi szlakami tranzytowymi do Europy. Strategia ta cieszy się rosnącym poparciem wśród członków UE. Głównym ograniczeniem w jej realizacji będzie jednak niestabilność państw partnerskich oraz zwiększenie wpływów Rosji i Chin w krajach Globalnego Południa.

Unijne doświadczenia eksternalizacji. Zarządzanie migracją poza terytorium UE (eksternalizacja) i związana z tym współpraca z państwami trzecimi stały się jednym z kluczowych elementów antykrzysowej strategii migracyjnej z 2015 r. Skuteczność podpisanej w 2016 r. [umowy migracyjnej UE–Turcja](#), która w krótkim okresie pozwoliła zredukować przyjazdy migrantów do Europy o 90% w zamian za pomoc finansową dla Turcji, rozbudziły nadzieję, że podobne rozwiązania będą z sukcesem replikowane w innych regionach. W 2017 r. Włochy podpisały [umowę z Libią](#), a w kolejnych latach UE w ramach inicjatywy Team Europe zawiązywała partnerstwa z państwami Afryki Północnej – w 2023 r. z Tunezją, a w 2024 r. z [Egiptem](#) i Mauretanią. W zamian za pomoc finansową państwa te zobowiązywały się do współpracy z UE w zwalczaniu nieuregulowanej migracji.

W 2018 r. [na szczycie Rady Europejskiej](#) szefowie państw i rządów zgłosili inicjatywę tworzenia w krajach pozaeuropejskich ośrodków lokowania migrantów uratowanych na morzu (*regional disembarkation platforms*). Ze względu na kontrowersje prawne oraz sceptycyzm potencjalnych państw docelowych, głównie afrykańskich, projekt ten nigdy nie został zrealizowany przez UE. Koncepcja ta była jednak testowana na poziomie narodowym – w 2023 r. Włochy podpisały umowę z Albanią, która przewidywała utworzenie w tym kraju dwóch ośrodków detencyjnych dla migrantów uratowanych na Morzu Śródziemnym przez

włoskie statki. Po przejściu procedury azylowej mieli być oni deportowani z Europy (do krajów pochodzenia lub uznanych za bezpieczne, które się zgodzą ich przyjąć) lub przewiezieni do Włoch. Mimo wielokrotnych modyfikacji ze względu na bariery prawne realizacja umowy wciąż jest blokowana przez włoskie sądy oraz Trybunał Sprawiedliwości UE (w orzeczeniu z 1 sierpnia br. unieważnił on decyzję o odesłaniu do Albanii dwóch obywateli Bangladeszu).

Choć od 2015 r. UE udało się znacząco ograniczyć nieuregulowaną migrację, wyzwaniem pozostaje efektywność polityki powrotowej. Państwom członkowskim udaje się obecnie zwracać do państw trzecich (pochodzenia i tranzytu) jedynie ok. 20% osób, które nie posiadają prawa pobytu.

Najnowsze zmiany w prawie UE. Poprawie skuteczności polityki powrotowej służyć ma nowy wspólny europejski system odsyłania migrantów nieposiadających prawa pobytu w UE, którego projekt przedstawiła Komisja Europejska (KE) w marcu br. Ustanawia on europejski nakaz powrotu, który ma przeciwdziałać fragmentacji spowodowanej 27 różnymi systemami krajowymi. Nakłada też na osoby zakwalifikowane do powrotu bardziej rygorystyczne obowiązki w zakresie współpracy z organami państw członkowskich. W systemie przewidziano ponadto możliwość tworzenia w państwach trzecich ośrodków powrotowych dla osób, które nielegalnie przebywają w UE i otrzymały ostateczną decyzję nakazującą powrót. Istnienie takich ośrodków ma przede wszystkim

zniechęcić migrantów do nielegalnej podróży do Europy, oddalając perspektywę na pozostanie na kontynencie. Podstawą prawną do tworzenia ośrodków mogą być umowy zawierane przez UE lub poszczególne państwa członkowskie z zainteresowanym państwem trzecim. Powinny one zawierać gwarancje dotyczące praw człowieka oraz przewidywać funkcjonowanie niezależnego organu monitorującego stosowanie umowy.

Uzupełnieniem nowego systemu odsyłania migrantów jest przedstawiony przez KE w maju br. wniosek w sprawie zmiany definicji bezpiecznego państwa trzeciego. Według nowych założeń nie będzie konieczne wykazanie związku między takim państwem a migrantem. Już sam przejazd przez bezpieczny kraj trzeci przed dotarciem do UE może stanowić podstawę do zawrócenia osoby na terytorium tego państwa. W przypadku braku tranzytu będzie można zastosować odesłanie do innego kraju, z którym UE lub państwa członkowskie podpiszą stosowną umowę. Odwołanie od decyzji o niedopuszczalności nie powinno automatycznie wstrzymywać deportacji.

W celu wywarcia presji na państwa tranzytowe, które unikają współpracy w zapobieganiu i zwalczaniu nieuregulowanej migracji do Unii, Parlament Europejski i Rada UE osiągnęły w czerwcu br. porozumienie w sprawie nowelizacji rozporządzenia dotyczącego zasad zawieszania podróży bezwizowych. Na podstawie zaktualizowanych przepisów przesłankami do zawieszenia ruchu bezwizowego mogą być: brak dostosowania się państwa trzeciego do unijnej polityki wizowej, jeśli może to zwiększyć liczbę osób przybywających do UE (np. ze względu na bliskość geograficzną tego państwa), funkcjonowanie programu obywatelstwa dla inwestorów pozwalającego na przyznawanie obywatelstwa bez rzeczywistego związku z danym państwem, zagrożenia hybrydowe oraz braki w systemie bezpieczeństwa dokumentów, pogorszenie relacji zewnętrznych UE z danym państwem, szczególnie w związku z naruszeniem standardów ochrony praw człowieka.

Modyfikacjom w prawie UE towarzyszą zmiany w krajowych przepisach migracyjnych. Wiele państw członkowskich zaostrza m.in. przepisy azylowe (np. Polska, Finlandia, Grecja), a także nasila działania dyplomatyczne w państwach trzecich – zarówno KE, jak i członkowie Unii poszukują partnerów do współpracy w dziedzinie migracji, zwłaszcza przy tworzeniu ośrodków lokowania migrantów. Działania te są wzmacniane przez sygnały polityczne, np. list otwarty wystosowany w maju br. przez dziewięciu przywódców (Austrii, Belgii, Czech, Danii, Estonii, Litwy, Łotwy, Polski i Włoch) w sprawie interpretacji Europejskiej Konwencji Praw Człowieka. Postulowano w nim większą swobodę państw w decydowaniu o możliwości deportacji migrantów, którzy dopuścili się przestępstw.

Wyzwania. Współpraca z państwami trzecimi w dziedzinie migracji wymaga zarówno ustabilizowanej sytuacji bezpieczeństwa w krajach partnerskich, jak i zwiększenia nakładów finansowych przez UE. Tymczasem w obliczu ograniczenia przez USA pomocy zagranicznej (m.in. likwidacji agencji pomocowej USAID) i stale rosnących potrzeb humanitarnych na świecie (wojny rozpoczęte w ostatnich

latach w Strefie Gazy, Sudanie, Ukrainie oraz przeciągające się kryzysy w Jemenie, Wenezueli, Afganistanie) [pogłębia się luka w finansowaniu pomocy humanitarnej i rozwojowej](#). Cięcia w budżetach na ten cel w państwach UE (powodowane często potrzebą wygenerowania dodatkowych środków na zbrojenia w związku z koniecznością wsparcia Ukrainy w konflikcie z Rosją i odbudowy własnego potencjału militarnego) mogą dodatkowo przełożyć się na pogorszenie sytuacji społeczno-gospodarczej państw Globalnego Południa, a tym samym na wzrost nieuregulowanej migracji.

Zmniejszenie zaangażowania Zachodu w państwach rozwijających się rodzi również ryzyko [wzrostu wpływu mocarstw autorytarnych](#) w południowym sąsiedztwie Europy. Konsekwencją będzie wykorzystywanie niestabilnej sytuacji na Bliskim Wschodzie i w Afryce Północnej do instrumentalizacji migracji na południowych szlakach do UE (proceder znany m.in. ze wschodniej granicy UE z Białorusią). Widać to już na przykładzie Libii, która w ostatnich miesiącach stała się głównym centrum przerzutowym migrantów do Grecji i Włoch. W związku ze zwiększeniem liczby lotów z Mińska do Bengazi KE rozpoczęła postępowanie wyjaśniające w sprawie zaangażowania Rosji we współpracę z prorosyjskim generałem Chalifą Haftarem przy transportowaniu migrantów do Europy.

Wnioski i perspektywy. Ukierunkowane na eksternalizację zmiany w prawie UE, choć krytykowane przez organizacje broniące praw człowieka, cieszą się coraz szerszym poparciem politycznym w państwach unijnych i najpewniej będą kontynuowane. Trend ten w dużej mierze wynika z wewnątrz krajowej rywalizacji politycznej, w której strach przed migrantami coraz częściej wykorzystywany jest przez partie skrajnie prawicowe. Widoczny jest również w innych państwach zachodnich – podobne do europejskich rozwiązania testowane są m.in. przez Stany Zjednoczone.

Zmiany w unijnym prawie pozwolą uszczelnić krajowe systemy odsyłania migrantów, ułatwią koordynację powrotów między państwami członkowskimi oraz ograniczą możliwości wstrzymywania decyzji o odsyłaniu migrantów przez krajowe i europejskie sądy. Mogą okazać się jednak niewystarczające do wyraźnej poprawy efektywności polityki powrotowej.

Do znaczącej zmiany w tym zakresie potrzebne będzie szersze zaangażowanie UE na Globalnym Południu, w tym finansowe. Amerykański odwrót od finansowania pomocy rozwojowej najpewniej wzmocni argumentację na rzecz zwiększenia unijnych wydatków zewnętrznych w trakcie negocjacji budżetu UE na lata 2028–2034. W przedstawionym przez KE projekcie budżetu przewidziano wzrost środków zarówno na migrację i zarządzanie granicami, jak i na działania zewnętrzne Unii. Współpraca państw trzecich z UE w dziedzinie migracji ma być przy tym jednym z warunków finansowania działań zewnętrznych przez Unię. Powiązanie dostępu do funduszy unijnych z wdrażaniem paktu o migracji i azylu oraz europejskiej strategii bezpieczeństwa wewnętrznego może być z kolei narzędziem nacisku na państwa członkowskie.