

JOANNA DOBROWOLSKA-POLAK
Poznań

NIEMIECKIE PRZEWODNICTWO W UNII EUROPEJSKIEJ W PROCESIE ZARZĄDZANIA KRYZYSEM MIGRACYJNYM

W latach 2015 i 2016 Unia Europejska stała się areną niebywałego dotąd w jej historii sporu dotyczącego wagi i miejsca w porządku polityczno-prawnym państw i Unii moralnych oraz etycznych zasad konstytuujących liberalną europejską wspólnotę. Jednym z głównych jego aktorów była Republika Federalna Niemiec.

W 2015 r. europejscy przywódcy stanęli przed koniecznością odpowiedzi na kryzys humanitarny, który rozlał się bezpośrednio w UE i stał się zagrożeniem dla jej stabilności, jedności i solidarności. Po raz pierwszy w powojennej historii liderzy europejscy zamiast dotychczasowych ról doradców i donatorów dla rządów państw zmagających się z kryzysami humanitarnymi, zmuszeni zostali do wdrożenia kompleksowych rozwiązań kryzysu na własnym terytorium oraz w strefie bezpośredniej zagranicy. Ponieważ od zakończenia zimnej wojny wielkie kryzysy humanitarne toczyły się głównie poza Europą, przywódcy europejscy nie musieli dotychczas rozstrzygać między istotnymi dla europejskich społeczeństw wartościami. Tym razem wypracowanie rozwiązania priorytyzacji wartości istotnych dla europejskich państw i społeczeństw, czyli dokonania wyboru między ideami humanizmu (i humanitaryzmu) a interesami politycznymi i bezpieczeństwa państw. Wydaje się, że w tym sporze zdecydowanie wygrały polityczno-strategiczne interesy, którym zostały podporządkowane ideały humanitarne. Choć zarówno dokumenty unijne, jak i deklaracje polityków zawierały odniesienia do standardów humanitarnych, to jednak przyjęte i wdrożone rozwiązania formalnoprawne naruszają międzynarodowe standardy prawne oraz prawo unijne.

Państwa członkowskie UE są stronami Konwencji Rady Europy o poszanowaniu praw człowieka i podstawowych wolności z 1950 r. oraz Konwencji o ochronie uchodźców z 1951 r., a także państwami–stronami Konwencji genewskich z 1949 r., w tym IV Konwencji genewskiej o ochronie osób cywilnych podczas wojny. Dodatkowo, zgodnie z wyrokiem Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości (obecnie Trybunału Sprawiedliwości UE), ogłoszonym w 1970 r.¹, całe prawo wspólnotowe, a obecnie – wraz z nim – prawo unijne, przenika „duch

¹ Wyrok nr 11/704 wydany 17 XII 1970 r. w sprawie *Internationale Handelsgesellschaft* (odpowiedź na pytanie prejudycjalne). ECLI:EU:C:1970:114.

praw człowieka”, stanowiący część zasad ogólnych tego prawa. Zasady te wyznaczają ramy działania UE oraz jej państw członkowskich i ograniczają swobodę podejmowania bieżących decyzji politycznych. Biorąc pod uwagę obowiązujące normy prawne można więc stwierdzić, że przywódcy europejscy, opowiadając się za ograniczeniem stosowania przyjętych przez ich państwa międzynarodowych standardów humanitarnych i wprowadzeniem restrykcji wobec poszukujących schronienia uchodźców, naruszyli powszechnie obowiązujące zasady prawa unijnego, prawa praw człowieka oraz prawa humanitarnego, w tym zasady humanitaryzmu, rycerskości i powstrzymywania się od wiarołomstwa, obejmowania opieką ludności cywilnej znajdującej się w mocy państwa-strony IV Konwencji Genewskiej z 1949 r., powstrzymywania się od zadawania ludności cywilnej niepotrzebnych cierpień, a także nie wypełnili spoczywającego na państwach – stronach IV Konwencji Genewskiej nakazu ochrony ludności cywilnej². Występująca jako całość UE także naruszyła prawo praw człowieka i prawo humanitarne, w tym prawo uchodźcze oraz prawo unijne.

SKALA KRYZYSU UCHODŹCZEGO

Masowy napływ do Europy i UE osób poszukujących ochrony międzynarodowej oraz migrantów ekonomicznych rozpoczął się w kwietniu 2015 r. i w bardzo szybkim tempie zwiększał się, osiągając apogeum w październiku. Łącznie w 2015 r. przez Morze Śródziemne napłynęło ponad milion osób, Wysoki Komisarz NZ ds. Uchodźców (*UN High Commissioner for Refugees – UNHCR*) określił ich liczbę na 1 015 078 osób³. Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (*European Agency for the Management of Operational Cooperation at the External Borders of the Member States of the European Union – FRONTEX*) zanotowała liczbę 1 822 337 nielegalnych wtrąnięć przez granicę UE⁴. W stosunku do 2014 r., kiedy takich zdarzeń odnotowano 282 962, napływ imigrantów wzrósł sześciokrotnie. Zdecydowana większość z nich (ponad 885 tys. osób) docierała do Europy wschodnim szlakiem śródziemnomorskim, przepływając z Turcji do Grecji, pozostałe osoby wybierały śródziemnomorski szlak centralny (ponad 153 tys. osób), przedostając się głównie z Libii do Włoch lub śródziemnomorski szlak zachodni prowadzący z Maroka do Hiszpanii (ponad 7 tys. osób). Pozaśródziemnomorski napływ imigrantów był śladowy. Przez wschodnią granicę strefy Schengen przeszły niecałe 2 tys. osób, szlakiem zachodnioafrykań-

² Szerzej nt. zasad prawa humanitarnego zob. J. Dobrowolska-Polak, *Ludność cywilna podczas współczesnych konfliktów zbrojnych*, Poznań 2011, s. 23-37.

³ *UNHCR. Refugees/Migrants Emergency – Mediterranean Regional Overview 19 May 2016.*

⁴ *FRONTEX. Risk Analysis for 2016*, Warszawa 2016, s. 16. Dalsze dane dotyczące napływu nielegalnych imigrantów w 2015 r., jeśli nie wskazano inaczej, pochodzą z tego samego źródła. *FRONTEX* zlicza próby nielegalnego wejścia terytorium państw UE, jedna osoba może próbować dostać się do UE różnymi drogami kilkakrotnie.

skim, prowadzącym na Wyspy Kanaryjskie, niecałe 900 osób, a szlakiem czarnomorskim niecałe 70.

Większość przybyszy jako miejsce docelowej migracji wybierała Niemcy i podejmowała wędrówkę w kierunku tego państwa. Ruch ludności był najintensywniejszy w państwach bałkańskich oraz w Austrii. Drogę przez te państwa, zwaną bałkańskim szlakiem migracyjnym, wybrało w 2015 r. ponad 764 tys. osób. Łącznie w 2015 r. niemiecką granicę przekroczyła rekordowa liczba migrantów. Na koniec grudnia 2015 r. w systemie wstępnej rejestracji osób ubiegających się o azyl w Niemczech *EASY (Erstverteilung von Asylbegehrenden)* zostały zarejestrowane 1 091 894 osoby⁵. Napływ ludności do Niemiec przewyższał podawany napływ migrantów do Europy, w przypadku RFN doszło bowiem do interferencji dwóch fal migracyjnych – poza- i wewnątrz europejskiej.

Skala napływu osób deklarujących chęć otrzymania azylu – w ocenie państw – naruszała jednak ich interesy bezpieczeństwa. W konsekwencji większość państw, przez których terytorium próbowały przemieszczać się osoby poszukujące bezpiecznego schronienia zablokowała swoje granice i wprowadziła ograniczenia liczby przyjmowanych osób. Wraz z rosnącym napływem ludności kolejne państwa wprowadzały kontrole na granicach i odmawiały migrantom wstępu na swoje terytorium lub znacząco go limitowały. Na najbardziej restrykcyjny krok zdecydowały się władze Węgier, które w czerwcu 2015 r. rozpoczęły budowę ogrodzenia na granicy z Serbią i Chorwacją. Oprócz Węgier kontrole na granicach wprowadziła Chorwacja, Austria, Francja, Dania, Szwecja i Niemcy.

ZARZĄDZANIE KRYZYSEM MIGRACYJNYM

Do końca napływu największej fali uchodźczej, czyli do marca 2016 r., spośród państw docelowej i tranzytowej imigracji, restrykcji dotyczących wejścia potencjalnych azylantów na terytorium państwa nie wprowadziły Niemcy. Kanclerz RFN Angela Merkel motywowała tę decyzję stosowaniem się do wartości etycznych, wymogów międzyludzkiej solidarności oraz zasad i norm prawa humanitarnego. Jednocześnie niemiecka dyplomacja przez cały kryzys optowała za solidarnym postępowaniem państw europejskich, odstąpieniem przez nie od jednostronnych działań i przyjęciem wspólnego dla całej UE rozwiązania problemu migracyjnego.

Postawa niemieckiego rządu spotkała się z krytyką na arenie międzynarodowej. Używano w niej argumentów o narzucaniu państwom europejskim niemieckiej koncepcji rozwiązania problemu migracyjnego czy też wymuszaniu podporządkowania się wskazywanym przez Niemcy wartościom etycznym. Wiktor Orban oskarżył 13 września 2015 r. kanclerz Angelę Merkel o stosowanie „moralnego imperializmu”, polegającego na europeizacji niemieckich wartości dotyczących polityki wobec na-

⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge 2015: *Mehr Asylanträge in Deutschland als jemals zuvor*, informacja z 6.01.2016 r.

plywających do Europy imigrantów i narzucaniu państwom UE przygotowanych przez Niemcy rozwiązań⁶.

Jednostronne decyzje państw unijnych zagroziły – fundamentalnym dla utrzymania dotychczasowego kształtu Unii – zasadom wspólnotowości i solidarności oraz dalszemu funkcjonowaniu strefy Schengen. Wraz z kolejnymi restrykcjami wprowadzonymi przez państwa, a dotyczącymi liczby przyjmowanych migrantów, rosła dyplomatyczna aktywność Komisji Europejskiej, Przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska oraz obciążonej odpowiedzialnością za zaproszenie imigrantów do Europy kanclerz RFN Angeli Merkel. Celem ich działań było wypracowanie unijnego *consensusu* w kwestii rozwiązania kryzysu migracyjnego. Motorem przygotowania i późniejszej implementacji porozumienia były Niemcy, które od jesieni 2015 r. negocjowały z Turcją warunki umowy o wyciszeniu ruchu migracyjnego do Europy i równocześnie prowadziły aktywne działania na forum wewnątrzunijnym, aby dla negocjowanej umowy zyskać akceptację państw członkowskich UE.

Bazą dla ostatecznego porozumienia, zawartego na szczycie UE 17-18 marca 2016 r. w Brukseli, stała się przedstawiona przez Jean-Claude'a Junckera propozycja Komisji Europejskiej, przygotowana we współpracy z Niemcami i sprawująca prezydencję w UE Holandia. Nazwana strategią „zarządzania kryzysem uchodźczym” została oparta na czterech filarach: współpracy z Turcją, powstrzymaniu swobodnego przemieszczania się migrantów, przywróceniu efektywnego działania strefy Schengen oraz zwiększeniu pomocy humanitarnej dla państw zmagających się z koniecznością zapewnienia humanitarnych warunków bytowania uchodźcom i imigrantom.

Doprowadzenie do porozumienia zostało przypisane przez media i komentatorów politycznych kanclerz Niemiec Angeli Merkel i określone jako jej sukces⁷. Niemieckiej kanclerz udało się bowiem połączyć z pozoru niepołączalne elementy. Zachowała nienaruszoną niemiecką politykę „otwartych drzwi” dla imigrantów (*Willkommenpolitik*) i zarazem powstrzymała napływ uchodźców do UE. Niemcy pod jej rządami nie zmieniły swojej polityki wobec migrantów i – wobec całkowitego lub częściowego zamknięcia granic przez państwa leżące na szlaku bałkańskim – pozostały jedynym państwem europejskim, które na swoim terytorium wypełniało zobowiązania międzynarodowego prawa uchodźczego.

Porozumienia zawarte 17-18 marca 2016 r.⁸ są wyrazem zachowania postulowanego przez Niemcy wspólnotowego podejścia do rozwiązania „kwestii uchodźczej”. Polega ono na unijnej kontrasygnacie dla niemiecko-francusko-greckiej koncepcji uznania Turcji za „bezpieczne państwo trzecie” oraz na zaaprobowaniu przez wszystkie państwa planu przesiedleń uchodźców syryjskich bezpośrednio z Turcji do państw

⁶ R. Bender, *Orban accuses Germany*, „The Wall Street Journal” z 23 września 2015 r., <http://www.wsj.com/articles/orban-accuses-germany-of-moral-imperialism-on-migrants-1443023857> (dostęp 17.05.2016)

⁷ Zob. m.in. komentarze polityczne w Stefana Ulricha w „Süddeutsche Zeitung”, Bertholda Kohlera we „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, wydania z dnia 19.03.2016. Zob. też opracowanie e. Stasik, *Niemiecka prasa o szczycie UE-Turcja. Niewygodny kompromis*, „Deutsche Welle” z 19.03.2016.

⁸ *Posiedzenie Rady Europejskiej (17 i 18 marca 2016 r.) – Konkluzje, Bruksela 18 marca 2016 r.* EUCO 12/1/16 REV 1.

członkowskich. Ukłonem wobec państw członkowskich – dotychczasowych oponentów Niemiec – jest uwzględnione w porozumieniu prawo każdego z nich do indywidualnego określenia kryteriów kwalifikacji przesiedlanych uchodźców i ostatecznych limitów dotyczących liczby Syryjczyków przyjmowanych z Turcji.

Zgodnie z założeniami, implementacja marcowych porozumień pozwoliła na znaczące ograniczenie migracji do Europy, a co za tym idzie, na zmniejszenie presji na państwa leżące na szlaku migracyjnym do Niemiec. Podczas gdy w styczniu 2016 r. liczba imigrantów przedostających się przez Morze Śródziemne do Grecji wyniosła ponad 67 tys., a w lutym ponad 57 tys., to w marcu spadła do niecałych 37 tys., w kwietniu do 13 tys., a w maju do nieco poniżej 7 tys. (według stanu na 19 maja 2016 r.)⁹. Zmniejszenie presji migracyjnej stanowiło realizację podstawowych postulatów państw bałkańskiego szlaku migracyjnego: Austrii, Słowenii, Chorwacji, Włoch i Bułgarii oraz pozostałych państw UE, szczególnie Francji, Holandii, Węgier i Polski. Dzięki temu stworzone zostały podstawy do stopniowego wyciszenia politycznych konfliktów między tymi państwami a Niemcami. Otwarta także została możliwość stabilizacji sytuacji na granicach państw, odbudowy strefy Schengen i ponownego otwarcia granic. Porozumienia umożliwiły rozwój współpracy nie tylko wewnątrzunijnej (np. dotyczącej zwiększania efektywności działania agencji *FRONTEX* na greckiej, zewnętrznej granicy UE), ale także międzyorganizacyjnej, na linii *UE-NATO* (w celu zwiększenia skuteczności zatrzymywania łodzi z uchodźcami na morzu i bezpośredniego odsyłania ich do Turcji) oraz *UE-ONZ* (szczególnie duża rola, przede wszystkim w zakresie legitymizacji przyjętego rozwiązania, była przypisywana Urzędowi Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców).

Najważniejszym dla powstrzymania eskalacji kryzysu migracyjnego, a także dla oceny stopnia erozji zasad humanitarnych w Europie było zawarcie i implementacja umowy między UE a Turcją. Bez niej realizacja innych celów unijnych miałyby wątpliwe szanse powodzenia. Presję na zawarcie umowy z Turcją i powstrzymanie napływu imigrantów zwiększały dodatkowo polityczna niezdolność wspólnoty do efektywnej relokacji migrantów wewnątrz UE oraz rosnąca niechęć społeczeństw europejskich do przyjmowania migrantów i turbulencje przejawiające się we wzajemnych atakach ze strony migrantów i społeczeństw przyjmujących, o których informacje – począwszy od sylwestrowej nocy w Kolonii – w 2016 r. cyklicznie pojawiały się w mediach.

UMOWA UNIA EUROPEJSKA-TURCJA

Kamieniami milowymi porozumienia unijno-tureckiego stały się: Wspólny plan działania Unii z Turcją (*EU-Turkey Joint Action Plan*) z 29 listopada 2015 r.¹⁰, propo-

⁹ UNHCR. *Refugees/Migrants Emergency – Mediterranean Regional Overview 19 May 2016*.

¹⁰ *Meeting of Heads of State or Government with Turkey - EU-Turkey Statement, 29/11/2015*, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>, (dostęp 17.05.2016).

zycja porozumienia zaprezentowana na szczycie UE 7 marca 2016 r.¹¹ oraz zgłoszone przez Komisję Europejską 16 marca 2016 r. Sześć zasad dalszego rozwinięcia współpracy między UE a Turcją zmierzających do opanowania kryzysu migracyjnego. Stanowiły one podstawę do negocjacji umowy między Unią a Turcją. Postanowienia tej umowy zostały zaakceptowane przez wszystkie państwa członkowskie Unii Europejskiej na szczycie unijnych szefów państw i rządów 18 marca 2016 r.¹²

Umowa unijno-turecka składa się zasadniczo z dwóch grup postanowień zgodnych z interesami obu stron. W celu realizacji interesów UE Turcja przyjmie każdą osobę, niezależnie od narodowości, która po wyznaczonym w umowie terminie (20 marca 2016 r.) nielegalnie przekroczy turecko-grecką granicę. Turcja podejmie też wszystkie możliwe działania, żeby powstrzymać nielegalną imigrację do UE, drogą morską i lądową. W zamian za każdego uchodźcę z Syrii, który zostanie zawrócony z Grecji do Turcji, inny syryjski uchodźca przebywający w Turcji zostanie przesiedlony do państwa unijnego (tzw. zasada 1:1). Dodatkowo, gdy tylko Turcja co najmniej znacząco powstrzyma nielegalny przepływ ludności, UE uruchomi dodatkowy, dobrowolny system przesiedleń uchodźców przebywających w Turcji (*Voluntary Humanitarian Admission Scheme*). W zamian za działanie zgodne ze swymi oczekiwaniami Unia przekaże Turcji dwukrotnie większą pomoc, niż zakładano w 2015 r. - łącznie 6 miliardów euro. Ma ona być przeznaczona na zapewnienie humanitarnych warunków bytowania uchodźców pozostających w Turcji. 3 miliardy z tej kwoty Unia ma przekazać niezwłocznie; pozostałe środki będą uruchomione dopiero po wyczerpaniu pierwszej transzy, najpóźniej do końca 2018 r. W zamian za zawarcie umowy z UE, powstrzymanie napływu uchodźców i przyjęcie nielegalnych imigrantów odsyłanych z Grecji Unia, najpóźniej 1 lipca 2016 r., zniesie wizy dla obywateli Turcji oraz zaktywizuje negocjacje z Turcją na temat członkostwa w UE oraz prace nad rozszerzeniem unii celnej UE z Turcją. Obie strony umowy, Unia i Turcja, zdecydowały też o prowadzeniu działań na rzecz poprawy sytuacji humanitarnej w Syrii, tak by zredukować skalę kryzysu humanitarnego, tworzyć w Syrii strefy bezpieczne dla ludności cywilnej i likwidować przyczyny uchodźstwa obywateli tego państwa.

Umowa zawarta przez UE z Turcją została oceniona przez organizacje humanitarne i broniące praw człowieka jako łamiąca podstawowe zasady humanitarne i naruszająca dotychczasowe europejskie standardy postępowania, głównie ze względu na wątpliwe podstawy readmisji migrantów. Negatywnych ocen nie przeważały nawet znaczące środki, które państwa unijne mają przekazać Turcji na rzecz utrzymania syryjskich uchodźców.

UE wskazała dwie podstawy prawne readmisji migrantów. Zawracanie osób, które nie posiadają prawa do uzyskania ochrony międzynarodowej, czyli nie są osobami poszukującymi azylu, będzie następowało na podstawie zawartej między Grecją

¹¹ *Statement of the EU Heads of State or Government, 07/03/2016*, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/07-eu-turkey-meeting-statement/>, (dostęp 17.05.2016).

¹² *EU-Turkey Statement, 18 March 2016*, <http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/>, (dostęp 17.05.2016).

a Turcją umowy o readmisji z 2001 r. (*Greece-Turkey Readmission Agreement*) oraz na podstawie umowy grecko-tureckiej z 8 marca 2016 r. w sprawie migrantów, którzy przekraczają Morze Egejskie. 1 czerwca 2016 r. umowę grecko-turecką zastąpiła unijno-turecka umowa o readmisji (*EU-Turkey Readmission Agreement*)¹³. Osoby spełniające kryteria stawiane uchodźcom i osoby kwalifikujące się do uzupełniającej ochrony międzynarodowej będą odsyłane do Turcji na podstawie unijnej Dyrektywy azylowej (*Asylum Procedures Directive*)¹⁴. Zgodnie z nią osoby wnioskujące o azyl mogą zostać odesłane jedynie do bezpiecznego państwa trzeciego (*safe third country*) lub do pierwszego państwa, w którym została im przyznana ochrona wynikająca z prawa międzynarodowego, czyli został im nadany status uchodźcy lub udzielona ochrona uzupełniająca (*first country of asylum*). Podstawą do uzyskania prawnie międzynarodowej legitymizacji dla porozumienia UE-Turcja jest uznanie Turcji przez Grecję za wypełniającą kryteria „bezpiecznego państwa trzeciego”, zgodnie z wymogami unijnej Dyrektywy azylowej.

Uznanie Turcji za „bezpieczne państwo trzecie” zapowiedział 5 lutego 2016 r. grecki minister spraw zagranicznych Panayiotis Kouroubilis w komunikacie prasowym wygłoszonym po rozmowach trójstronnych ministrów spraw zagranicznych Niemiec, Francji i Grecji¹⁵. Dotychczas żadne państwo europejskie nie uznawało Turcji za „bezpieczne państwo trzecie”. W 2010 r. tylko dwa państwa unijne stwierdziły, że państwa pozaeuropejskie wypełniają kryteria tego statusu: Wielka Brytania (wobec USA i Kanady) oraz Hiszpania (akceptująca wybrane państwa północnej Afryki i Ameryki Łacińskiej).

Uznanie Turcji za państwo wypełniające wymagania Dyrektywy azylowej budzi jednak kontrowersje i jest szeroko krytykowane, m.in. przez *UNHCR*, Norweską Radę ds. Uchodźców, a także *Amnesty International* i *Human Rights Watch*. Judith Sunderland, zastępca dyrektora *Human Rights Watch* w Europie, odnosząc się do migrantów odesłanych z Grecji do Turcji mówiła o „osobach, które z naruszeniem prawa zostały deportowane z Grecji”¹⁶. Turcja nie wypełnia bowiem kryteriów umożliwiających nadanie jej statusu „bezpiecznego państwa trzeciego”. Do najważniejszych humanitarnych przesłanek przemawiających przeciwko możliwości uznania Turcję za bezpieczne państwo trzecie należą:

– ograniczenie możliwości stosowania koncepcji „bezpiecznego państwa trzeciego” do państw ściśle współpracujących z państwem odsyłającym migrantów. Są to w przypadku Europy państwa-strony Konwencji dublińskiej (Konwencji wyznaczają-

¹³ Umowa między Unią Europejską a Republiką Turcji o readmisji osób przebywających nielegalnie, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 134/3 z 7 maja 2014 r.

¹⁴ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej, Dziennik Urzędowy Unii Europejskiej, L 180/60.

¹⁵ *Hot spot work intensifies as Greece agrees to recognize Turkey as 'safe' country*, „Ekathimerini” z 5 lutego 2016 r., <http://www.ekathimerini.com/205708/article/ekathimerini/news/hot-spot-work-intensifies-as-greece-agrees-to-recognize-turkey-as-safe-country> (dostęp 17.05.2016).

¹⁶ AFP, *Tensions over migrant deal as Merkel, EU officials head to Turkey*, 23 kwietnia 2016 r.

cej państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, z dnia 15 czerwca 1990 r.)¹⁷, której Turcja nie jest stroną;

– ograniczenie możliwości odsyłania osób poszukujących azylu tylko do tych państw, w których poszanowana będzie nie tylko zasada nieodsyłania migranta poszukującego ochrony z terytorium tego państwa (zasada *non-refoulement*), ale migrantowi zostanie także zapewnione wsparcie socjalne, ochrona zdrowia, dostęp do pracy i edukacji porównywalny ze standardami w państwie, z którego jest on odsyłany. Ewentualne przeniesienie osób poszukujących ochrony do innego państwa jest możliwe tylko między państwami zapewniającymi podobny lub wyższy standard ochrony i tylko zgodnie z umową, która będzie jasno określała odpowiedzialność stron;

– ograniczenie możliwości odsyłania migrantów jedynie do tych państw, w których w pełni stosowana jest Konwencja genewska o ochronie uchodźców z 1951 r. i w których ochrona osób poszukujących azylu jest efektywna, a nie tylko deklarowana w umowach międzynarodowych. Turcja tymczasem wprowadziła geograficzne ograniczenia w stosowaniu tej konwencji i deklaruje stosowanie jej postanowień jedynie wobec osób pochodzących z Europy. Część państw, jak również Komisja Europejska, stoi jednak na stanowisku, że od 2013 r., kiedy Turcja przyjęła nowe prawo azylowe, w praktyce stosuje ochronę uzupełniającą, równoważną ochronie wynikającej z konwencji uchodźczej. Zgodnie ze swoim ustawodawstwem Turcja pozostaje jednak państwem tranzytowym dla osób poszukujących azylu, przewidującym udzielanie jedynie tymczasowej ochrony, trwającej tylko do czasu przesiedlenia uchodźców do innego państwa. Ponowne udzielenie migrantowi ochrony po powrocie do Turcji, w dniu podpisywania umowy UE–Turcja było wątpliwe z perspektywy tureckiego prawa. Komisja Europejska w dokumentach opublikowanych 17 marca zaleciła, że Turcja powinna zmienić regulacje w tym zakresie. Mimo że rząd turecki 25 kwietnia 2016 r. zadeklarował spełnienie zalecenia, organizacje humanitarne wątpią w jego efektywną realizację¹⁸. Argumentację o ochronie równoważnej z Konwencją genewską osłabia też brak stosownego uzgodnienia między Grecją i Unią a Turcją dotyczącego monitorowania przez państwo odsyłające migrantów ich sytuacji w państwie przyjmującym. Na Grecji, która zgodnie z prawem międzynarodowym pozostanie pierwszym państwem bezpiecznym, w którym migrant złożył wniosek azylowy, nadal będzie bowiem ciężka podstawowa odpowiedzialność za zapewnienie migrantowi odpowiedniej ochrony, w tym kontroli wypełniania przez Turcję obowiązku zapewnienia przekazanych na jej terytorium osobom dostępu do jasnych procedur azylowych;

¹⁷ Polska stała się stroną Konwencji dublińskiej 25 lutego 2005 r., *Oświadczenie Rządowe z dnia 24 grudnia 2004 r. w sprawie mocy obowiązującej Konwencji wyznaczającej państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzonej w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r.* Dz. U. 2005 nr 24 poz. 195.

¹⁸ A. Barker, *Turkey to boost legal protection for migrants, easing EU returns*, „The Financial Times” z 25 kwietnia 2016 r., <https://next.ft.com/content/b60b3afe-0af9-11e6-b0f1-61f222853ff3>, (dostęp 17.05.2016).

– niewystarczające wsparcie dla uchodźców i imigrantów przebywających w Turcji. Łączne wsparcie dla ofiar konfliktu syryjskiego w 2015 r. wyniosło 5,9 miliardów dolarów, z których niecałą połowę przekazano za pośrednictwem systemu koordynowanego przez ONZ (*UN OCHA Regional Refugee and Resilience Plan for Syria*). Wsparcie przekazane *UN OCHA* pozwoliło na zaspokojenie 65% potrzeb humanitarnych zgłaszanych przez organizacje międzynarodowe, jedna trzecia podstawowych potrzeb ofiar nie została zaspokojona¹⁹. UE deklaruje wsparcie dla Turcji w zapewnieniu odpowiedniego standardu traktowania zawróconych migrantów w wysokości 6 miliardów euro przekazanych do 2018 r. na pomoc uchodźcom. Nie jest jednak pewne, czy Turcja zagwarantuje wszystkim przyjmowanym z Grecji migrantom wymaganą przez prawo międzynarodowe opiekę humanitarną. Jeśli pojawią się jakiegokolwiek wątpliwości, będzie to wystarczającą przesłanką do żądania zawieszania wydaień ze względu na naruszanie prawa humanitarnego. Choć Unia przewiduje znaczące zwiększenie finansowania pomocy dla uchodźców odesłanych do Turcji, to jednak nie można zdecydowanie stwierdzić, że Unia (i w szczególności Grecja, na którą formalnie spada odpowiedzialność za odesłanie do Turcji osób poszukujących azylu) jest przygotowana na działanie na tak wielką skalę. Opublikowany 17 marca 2016 r., niemal równocześnie z podpisaniem umowy Unia–Turcja, raport Europejskiego Trybunału Obrachunkowego dotyczący finansowania przez Unię projektów na rzecz regulacji migracji w państwach ościennych UE w latach 2007-2013 wykazał brak spójnej strategii oraz wysoką nieefektywność dotyczącą 2/3 ogółu kontrolowanych projektów, skutkującą jedynie częściowym osiągnięciem założonych celów²⁰;

– niespełnianie przez Turcję nawet kryteriów bezpiecznego państwa pochodzenia. Ze względu na naruszenia praw człowieka, szczególnie wobec ludności kurdyjskiej, Turcja była i jest krytykowana, a 23% wniosków azylowych złożonych w 2014 r. przez obywateli tureckich w państwach Unii zostało rozpatrzonych pozytywnie²¹. Międzynarodowa ocena Turcji w tej kategorii uległa dalszemu pogorszeniu po nieudanym zamachu stanu w Turcji, do którego doszło 15 lipca 2016 r. Rozpoczęta po nim przez tureckie władze fala represji kierowanych do tysięcy osób związanych lub podejrzewanych o związek z zamachowcami doprowadziła do zatrzymania ponad 40 tys. osób, aresztowania ponad 20 tys., zwolnienia ze służby prawie 80 tys. osób oraz zamknięcia ponad 4250 instytucji, w tym wielu uczelni i szkół²².

Wątpliwości budzi także zasada karania osób podejmujących próbę samodzielnego dotarcia do – w ich mniemaniu – bezpiecznego państwa. Przewidziana w umowie UE-Turcja zasada „1:1” przewiduje bowiem przyjęcie przez państwo unijne jednego

¹⁹ *UN OCHA Regional Refugee and Resilience Plan for Syria 2015*.

²⁰ Sprawozdanie specjalne Europejskiego Trybunału Obrachunkowego nr 9/2016 (przedstawione na mocy art. 287 ust. 4 akapit drugi *TFUE*) pt. Wydatki na zewnętrzny wymiar polityki migracyjnej UE w państwach południowego regionu Morza Śródziemnego i państwach objętych Partnerstwem Wschodnim do 2014 r. wraz z odpowiedziami Komisji.

²¹ *The Asylum Information Database, Annual Report 2014/2015, 31 August 2015*.

²² *Premier Turcji podsumował represje po puczu. Zamknięto ponad 4 tys. firm, „Wprost”, 18.08.2016 (dostęp 8.09.2016)*.

uchodźcy z Syrii przebywającego w Turcji w zamian za każdego Syryjczyka wydalonego z Grecji. Pierwszeństwo przesiedlenia do państwa unijnego przyznane zostało tym osobom, które nie próbowały przedostać się nielegalnie do Europy. Choć z politycznego punktu widzenia kryterium to może być skutecznym instrumentem zniechęcającym do podejmowania nielegalnej migracji, to jednak oceniając z perspektywy humanitaryzmu, nie powinno mieć ono zastosowania.

Zastrzeżeń natury prawnomiędzynarodowej nie można natomiast podnieść wobec faktu dobrowolnych przesiedleń syryjskich uchodźców przebywających w Turcji do tych państw europejskich, które zgoda się ich przyjąć. Jest to bowiem humanitarny akt dobrej woli państw, na które prawo międzynarodowe nie nakłada żadnego obowiązku.

MORALNE WĄTPLIWOŚCI

Forsowane przez kanclerz Angelę Merkel porozumienie UE-Turcja o ograniczeniu napływu nowych imigrantów do Europy poprzez uznanie Turcji za „bezpieczne państwo trzecie” zostało skrytykowane przez obrońców praw człowieka²³. Wysłunięto także hipotezę o końcu stosowania prawa uchodźczego w Europie²⁴.

Umowa UE z Turcją oraz uznanie przez Grecję Turcji za „bezpieczne państwo trzecie” – oba w krótkiej perspektywie korzystne dla UE – stanowią erozję międzynarodowego prawa humanitarnego. Ich skutki dla międzynarodowego systemu regulacji kryzysów humanitarnych i konfliktów zbrojnych mogą być znaczące i doprowadzić do dalszych redefinicji pojęć tego prawa oraz do legitymizacji praktyk dotąd uznawanych za niezgodne z nim. Podobny proces społeczność międzynarodowa obserwowała w konsekwencji redefinicji pojęcia zbrojnych interwencji humanitarnych oraz nadużycia prawa do nich m.in. w 2001 r. w Afganistanie, 2003 r. w Iraku, 2008 r. w Gruzji, 2013 r. na ukraińskim Krymie i 2014 r. na Ukrainie. Wszystkie dokonane wówczas operacje skutkowały kolejnymi, dużymi wyzwaniem dla pokoju i bezpieczeństwa na świecie.

Choć UE uzasadnia, że ten wyłom w prawie humanitarnym i zastosowane środki są ekstraordynaryjne i tymczasowe oraz mają służyć zmniejszeniu cierpienia migrantów, to tłumaczenie to nie wydaje się przekonujące w świetle realizacji podstawowego celu zawartego w unijnych dokumentach, czyli ograniczenia liczby migrantów napływających do UE. W tym kontekście może zastanawiać, co miał na myśli Jean-Claude Juncker, który po zawarciu porozumienia Unia-Turcja o readmisji migrantów stwierdził – odnosząc się do miejscowości przy zamkniętej grecko-macedońskiej granicy,

²³ *EU-Turkey deal: Greek decision highlights fundamental flaws*, Amnesty International Statement, 20 May 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/05/eu-turkey-deal-greek-decision-highlights-fundamental-flaws/> (dostęp 17.06.2016); *The Agreement between the EU and Turkey: contested legality*, International Centre for Peace and Development, 6 April 2016 (dostęp 18.06.2016).

²⁴ M.in. J. Lehmann, *Merkels Türkei-Plan hebt Grundsatz des Flüchtlingsrechts aus*, „Der Tagesspiegel” z 5 marca 2016 (dostęp 17.05.2016); *EU-Turkey refugee deal a historic blow to rights*, Amnesty International Statement 18 March 2016, <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/03/eu-turkey-refugee-deal-a-historic-blow-to-rights/> (dostęp 17.06.2016)..

w której koczowali migranci – że „Idomeni to nie moja wizja Europy”²⁵. Czy chodziło o dobrostan migrującej ludności, czekającej bez nadziei na przejście do innego państwa uznawanego przez nich za bezpieczne, czy też można te słowa potraktować jako chęć powstrzymania napływu migrantów, którzy – wobec zamknięcia bałkańskiego szlaku migracyjnego – tworzyliby w Europie kolejne Idomeni? W obliczu porozumienia grecko-tureckiego pozostaje też otwarte pytanie, w jaki sposób UE zapewni, by „wizja Idomeni” nie stała się uchodźczą wizją Turcji. O tym, na ile prawdziwa jest troska o dobrostan migrantów, świadczyć będzie dalsza współpraca Turcji i UE w dziedzinie humanitarnej, prowadzona na rzecz poprawy sytuacji migrantów, stabilizacji Syrii i utworzenia na jej terytorium stref bezpiecznych dla ludności cywilnej oraz efektywna kontrola sytuacji humanitarnej w Turcji i na jej granicach.

Raporty organizacji humanitarnych, przedstawiane już w kwietniu 2016 r., zawierały informacje, że Turcja zamknęła swoją granicę z Syrią i nie wpuszcza kolejnych uchodźców z obszaru objętego konfliktem zbrojnym²⁶. Raporty publikowane w kolejnych miesiącach stawały się coraz bardziej alarmujące. Podkreślano w nich także złą sytuację humanitarną osób przebywających w Turcji i poszukujących azylu oraz przypadki odsyłania Syryjczyków na terytorium objętej konfliktem zbrojnym Syrii²⁷. Sceptyczne co do prawnomiędzynarodowej legalności były też analizy ośrodków badawczych²⁸. Jednocześnie w tym przypadku nawet pomoc finansowa przekazywana przez państwa na wsparcie ofiar konfliktu była niewystarczająca. Apel humanitarny *UN OCHA*, mający na celu sfinansowanie pomocy dla syryjskich uchodźców, w 2016 r. pozwolił na zaspokojenie jedynie 25% potrzeb (stan na 18 maja 2016 r.)²⁹.

Prezentowane przez Komisję Europejską raporty dotyczące wykonania umowy UE z Turcją³⁰ w częściach dotyczących kwestii prawnych nie poruszały wątpliwości dotyczących nieadekwatnej oceny sytuacji w Turcji i niewypełniania przez nią kryteriów „bezpiecznego państwa trzeciego”, a jedynie omawiały kolejne kroki prawne po stronie tureckiej, greckiej i unijnej mające legitymizować zawarte porozumienie.

²⁵ J.-C. Juncker, „Idomeni is not my idea of Europe”, w: *EU and Turkey agree European response to refugee crisis*. EU News z 19 marca 2016 r., http://ec.europa.eu/news/2016/03/20160319_en.htm (dostęp 17.05.2016).

²⁶ Human Rights Watch Appeal, *Turkey: Open Borders to Syrians Fleeing ISIS* z 14 kwietnia 2016 r.

²⁷ *EU's reckless refugee returns to Turkey illegal*, Amnesty International Statement, 3 June 2016. <https://www.amnesty.org/en/latest/news/2016/06/eus-reckless-refugee-returns-to-turkey-illegal/> (dostęp 18.06.2016).

²⁸ Ch. de Marcilly, A. Garde, *The EU-Turkey Agreement and its implications. An unavoidable but conditional agreement*, Robert Schuman Foundation Policy Paper, European issues, No 396, 14 June 2016, s. 7 (dostęp 18.06.2016).

²⁹ *Syria Regional Refugee Response. Inter-agency Information Sharing Portal*, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

³⁰ *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. First Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM(2016) 231 final, 20 April 2016, *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Second Report on the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement*, COM(2016) 349 final, 15 June 2016.

Na zawarciu przez UE umowy z Turcją bezsprzecznie skorzystała Grecja, do której zaczęło napływać coraz mniej imigrantów. Zgodnie z danymi *FRONTEX*-u, do końca czerwca 2016 r. wschodni szlak śródziemnomorski próbowało pokonać 164 796 osób. To kilkakrotnie mniej niż w 2015 r. Drogę śródziemnomorskim szlakiem centralnym (do Włoch) wybrało 96 465 osób, a śródziemnomorskim szlakiem zachodnim 3402 osoby. W obu tych przypadkach liczby były podobne jak w analogicznym okresie 2015 r. Drogę wschodnioeuropejską wybrały 583 osoby, a szlak zachodnioafrykański 330 osób³¹. Niegościnnność Europy, jasno wyrażona poprzez umowę z Turcją, zniechęciła część uchodźców do podejmowania próby przedostania się do UE. Duża jednak grupa zdecydowała się na morską przeprawę z Libii lub Tunezji do Włoch. Spośród nich, tylko do końca sierpnia 2016 r., śmierć poniosły (lub zaginęły w drodze przez morze) 2734 osoby. W całym 2015 r. zginęło na tym szlaku 2913 osób. Podczas prób przeprawy z Turcji do Grecji – również do końca sierpnia 2016 r. – zginęły 394 osoby. W całym 2015 r. było to 799 osób. Łączna liczba osób zmarłych i zaginionych podczas morskich prób dotarcia do UE wyniosła do 31 sierpnia 2016 r. 3169. W całym 2015 r. sięgnęła ona 3771³². W tym kontekście nie sposób uznać, że zawarcie porozumienia między UE a Turcją poprawiło sytuację uchodźców z Syrii, Iraku i Afganistanu pokonujących trudną drogę do Europy.

Konsekwencją umowy zawartej między UE i Turcją jest relatywizacja najważniejszego standardu europejskiego polegającego na bezwzględny poszanowaniu ludzkiej godności oraz wynikających z niej praw podstawowych, w tym prawa do ochrony życia i poszukiwania bezpiecznego schronienia. Wybierając rozwiązanie korzystne politycznie, a nie do końca zgodne z literą i duchem prawa, Unia podporządkowała zasadę humanitaryzmu, polegającą na przyjmowaniu i ochronie osób uciekających przed przemocą, bieżącemu interesowi politycznemu.

Istotna rola Angeli Merkel w zawarciu porozumienia UE z Turcją oraz jego przyjęciu na marcowym szczycie UE rzuca cień na moralno-etyczny obraz niemieckiej polityki wobec migrantów w 2015 r., który rysowała niemiecka dyplomacja i sama kanclerz Angela Merkel. Kanclerz RFN, nie rezygnując oficjalnie z *Willkommenspolitik* i nie ulegając żądaniom zamknięcia niemieckich granic, *de facto* zrealizowała postulaty zwolenników ograniczenia imigracji, m.in. bawarskiego premiera Horsta Seehofera. Niemcy zachowały standardy prawa uchodźczego na swoim terytorium, ale – będąc głównym autorem unijno-tureckiego rozwiązania – naruszyły je w skali europejskiej.

Dr Joanna Dobrowolska-Polak, Instytut Zachodni (joanna.polak@iz.poznan.pl)

Słowa kluczowe: kryzys migracyjny, Unia Europejska, uchodźcy i migranci, umowa UE – Turcja, bezpieczne państwo trzecie

Keywords: migration crisis, European Union, refugees and migrants, EU-Turkey agreement, safe third country

³¹ *FRONTEX*. Main migratory routes into the EU. Land & Sea. 10 August 2016. *FRONTEX* on-line database. <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/> (dostęp 8.09.2016).

³² *UNHCR database. Mediterranean. Dead and Missing at sea. January 2015-31 August 2016*, s. 1.

ABSTRACT

The article discusses the role of Germany in managing the EU migration crisis of 2015-2016. Its scale, legal basis and political framework governing refugee movement in Europe are discussed. Analyses concern the measures adopted by the EU and European countries in the face of the rising tide of migration. Special attention is paid to the agreement concluded between the European Union and Turkey (18.03.2016), whose fundamental assumption is the recognition of Turkey as the so-called "safe third country" for refugees. This recognition, in the light of international humanitarian standards, appears to be faulty. Despite this, however, the EU-Turkey agreement has been implemented and constitutes the basis for EU remedial action.