

Izabela OLEKSIEWICZ
Politechnika Rzeszowska

PRZYSZŁOŚĆ OCHRONY PRAW CZŁOWIEKA NA PRZYKŁADZIE ROZWOJU POLITYKI UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC UCHODźCÓW

Autorka stara się przedstawić obecną politykę Unii Europejskiej wobec uchodźców jako przykład ochrony praw człowieka. Nakreśla przyszłość jej rozwoju w trzech możliwych scenariuszach, tzw. scenariuszu „Fortecy Europy”, „Śluzu” oraz „Otwartych Drzwi”. Stwierdza jednak, że ostatni scenariusz pozostaje jedynie w sferze „pobożnych życzeń”, najbardziej zaś realna we współczesnych czasach jest wizja scenariusza „Śluzu”.

1. Wprowadzenie

Polityka wobec uchodźców jest ściśle związana z polityką azylową Unii Europejskiej, która została stworzona w momencie kryzysu gospodarczego. Miała ona na celu ograniczenie liczby uchodźców przez wprowadzenie pewnych restrykcji. Pierwszy zapis pojawia się w Jednolitym Akcie Europejskim powołującym się na zasady poszanowania praw człowieka. Jednak precyzyjniejsze założenia polityki azylowej i imigracyjnej oraz przepisy prawne występują dopiero w Traktacie z Maastricht. Zakłada on, że podstawą polityki wobec uchodźców jest art. F Traktatu, w którym widnieje zapis o tym, że Unia opiera się na zasadach: wolności, demokracji, poszanowania praw i fundamentalnych wolności człowieka, reguł prawnych oraz zasad, które są wspólne dla wszystkich państw członkowskich.

W pierwszych latach obowiązywania Traktatu z Maastricht Unia Europejska prowadziła politykę nastawioną na konsolidację wewnętrzną, przy pewnym zaniedbaniu stosunków z państwami trzecimi. Jednakże właśnie w obszarze III filaru okazało się, że bez kooperacji z państwami ościennymi Unii nie uda się osiągnąć założonych celów. W ramach materii regulującej problematykę azylową uzgodniono konieczność wypracowania minimalnych standardów obowiązujących we wszystkich państwach członkowskich. Jak wynika z przedstawionych faktów, istniejąca polityka Unii wobec uchodźców jest reakcją wymuszoną.

Traktat Amsterdamski wprowadził z kolei większe zaostżenia, kładąc nacisk na obywateli unijnych, a tym samym ograniczając prawa uchodźców do

minimum. Dowodem na to są przepisy dyrektyw i ich stosowanie. Po pierwsze, to sam Traktat Amsterdamski zakładał wypracowanie określonych standardów, które zostały nazwane minimalnymi. Miało to oznaczać, że każde państwo może zapewnić dużo lepszą ochronę uchodźcom. W praktyce wygląda to jednak inaczej. Niestety, z reguły minimalne standardy stały się maksymalnymi.

Jeszcze przed wejściem w życie zmian zawartych w Traktacie Amsterdamskim stało się jasne, że reformy Unii Europejskiej pozostają w tyle za potrzebami i kierunkami ewolucji. Pierwszą i najważniejszą zmianą, jaką wprowadził Traktat Nicejski¹ jest zmiana trybu głosowania z jednomyślnego, a właściwie poszerzenie spraw, których będzie dotyczyć ta zmiana, na tryb kwalifikowanej większości głosów. Unia postawiła kolejny krok do przodu, zwiększając pole współdecydowania. Jednak jeśli chodzi o politykę azylową, to tryb większości kwalifikowanej został wstrzymany do 2004 r. Dobrym sygnałem jest, że wykonanie wprowadzonej zmiany zostało odłożone w czasie. Niektórzy uważają, że przeciąganie decyzji w czasie działa jedynie na niekorzyść, ponieważ Unia nie czyni jakichkolwiek postępów. Było to jednak konieczne ze względu na czas, jaki jest potrzebny do wypracowania zmian. Zmiana systemu głosowania powinna się przyczynić do zwiększenia ochrony uchodźców. Każde państwo czy organizacja musi dbać o swoje sprawy, ale prowadzenie polityki niedostępnej dla uchodźców na pewno nie było dobrym znakiem.

Systematyczny wzrost liczby uchodźców, ograniczone możliwości finansowe i przesiedleńcze, restrykcyjna polityka azylowa stosowana przez najbogatsze państwa świata wyraźnie wskazują, że system ochrony uchodźców współcześnie funkcjonujący nie jest adekwatny do potrzeb. Podejmowane są liczne próby jego modyfikacji, które można najogólniej sklasyfikować w trzech grupach.

W pierwszej grupie mieszczą się podejmowane przez przedstawicieli nauki próby zrewidowania koncepcji doktrynalnej leżącej u podstaw obecnie obowiązującego systemu ochrony uchodźców i stworzenia nowego systemu opartego na odmiennych przesłankach. Najtrafniejszym przykładem ze względu na całościowe ujęcie wydaje się być koncepcja Hathawaya². Formuje on pogląd, że ani ujęcie humanitarne, ani ujęcie z punktu widzenia praw człowieka nie mogą wyjaśnić prawa uchodźców, tak jak to zostało skodyfikowane w Konwencji Genewskiej i protokole z 1967 r.

Współczesne prawo uchodźców nie urzeczywistnia w pełni ani zasad humanitarnych, ani zasad praw człowieka. Prawo uchodźców stanowi środek umożliwiający pogodzenie suwerennych prerogatyw państw do kontrolowania imigracji z rzeczywistością przymusowego przemieszczania się ludzi, których życie i wolność są zagrożone. Nie narusza ono prawa państw do postępowania w sposób, który wywołuje uchodźstwo, czy też praw państw do decydowania

¹ Traktat Nicejski, OJ C 80, 10 marca 2001 r.

² J. Hathaway, *A Reconsideration of the Underlying Premise of Refugee Law*, „HILJ”, vol. 31, nr 1, 1990, s. 133 i n.

o tym, czy przyjąć ofiary przymusowych przemieszczeń. Współczesne prawo uchodźców jest nie tyle związane z ogólnymi prawami człowieka, ile raczej z ogólnymi zasadami prawa międzynarodowego umożliwiającymi państwom realizowanie własnych interesów w kontekście globalnym.

Hathaway proponuje podejście stanowiące kompromis między interesami wszystkich zainteresowanych państw. Chodzi tu o państwa będące ewentualnym miejscem przesiedlenia, państwa będące miejscem pierwszego schronienia oraz państwa, z których uchodźcy pochodzą.

W drugiej grupie znajdują się propozycje wysuwane przez czynniki rządowe, łączące w swej treści propozycje zmian niektórych założeń leżących u podstaw obecnej polityki w stosunku do uchodźców z modyfikacjami w systemach prawa wewnętrznego.

Ostatnia grupa to propozycje formułowane przez organy i organizacje zajmujące się bezpośrednio udzielaniem pomocy uchodźcom. Ich cechą charakterystyczną jest próba przeniesienia zainteresowania z przesiedlenia na integrację w państwie pierwszego schronienia i repatriację.

2. Scenariusz „Fortecy Europy”

Rozwinięte państwa unijne są zainteresowane przede wszystkim zatrzymaniem na własnych granicach uchodźców o innej kulturze, rasie i nieposiadających żadnych kwalifikacji. Wprawdzie stosowanie dotychczasowych środków prawnych pozwala na pewien stopień kontroli i powstrzymywanie napływu przymusowych uchodźców, jednak nie jest on wystarczający dla państw pięt-nastki.

Większość decyzji podjętych początkowo w ramach III, a później I filaru Unii Europejskiej doprowadziło do wzmocnienia idei polityki zamkniętych drzwi³. Komisja Europejska jest odmiennego zdania, podkreślając, że działania podejmowane na poziomie wspólnotowym mają na celu ograniczenie dostępu dla organizacji kryminalnych, jednocześnie ułatwiając dostęp dla podróżujących⁴.

Uszczelnianie wschodniej granicy w związku z rozszerzeniem się Unii na wschód⁵ w celu zapobiegania nielegalnej migracji, prostytucji, handlu bronią i narkotykami jest określane mianem „złotej kurtyny” (*golden curtain*)⁶. Jeszcze

³ Por. M. Vink, *Domestic Politics and the Emerging European Immigration Regime: From Free Movement to a Harmonized Asylum Policy?*, 29th ECPR Joint Sessions of Workshops WS 24 „Immigration, Integration and European Union: Institutional Practices and Normative Challenges”, Grenoble, 6-11 kwietnia 2001 r., s. 13, www.essex.ac.uk/ECPR/events/jointsessions/paperarchive/grenoble/ws24/vink.pdf.

⁴ www.europa.eu.int/comm/justice_home/unit/libre_circulation_en.htm.

⁵ „Rzeczpospolita”, 13 lutego 2003 r.

⁶ „Independent”, 31 lipca 2002 r.

inne pojęcie obrazujące odcięcie się Unii Europejskiej od reszty świata to „elektryczna kurtyna” (*elektronic curtain*⁷).

Unia Europejska stanęła przed dylematem zachowania bilansu pomiędzy ograniczonymi możliwościami absorpcyjnymi a zagwarantowaniem pomocy uchodźcom poszukującym schronienia na terenie państw członkowskich⁸. Niektóre propozycje rozwiązań dalekie są od deklarowanych przez rządy wartości humanitarnych.

Uchodźcy bardzo często wykorzystują luki w systemie⁹, aby móc nadal przebywać nielegalnie na terenie państwa docelowego. Wprowadzenie niektórych rozwiązań wydaje się zbyt restrykcyjne, z drugiej jednak strony jest jedyną odpowiedzią na zjawisko wykorzystywania niesprawnie funkcjonującego systemu. Dlatego tak ważne w trakcie negocjacji z państwami kandydującymi były kwestie odpowiedniego zabezpieczenia granic¹⁰.

Przed czerwcem 2003 r. Wielka Brytania wystąpiła z dość kontrowersyjnym wnioskiem stworzenia obozów dla uchodźców w państwach sąsiadujących z Unią. Miałyby tam przebywać osoby do momentu rozpatrzenia wniosku¹¹. Propozycja ta jednak spotkała się z bardzo ostrą krytyką, co spowodowało, że nawet sami jej pomysłodawcy bardzo szybko się z niej wycofali.

Zdaniem przeciwników takiej restrykcyjnej polityki wobec uchodźców i budowaniu „Fortecy” prowadzenie takich działań na pewno nie doprowadzi do zatrzymania napływu uchodźców, a wręcz przeciwnie – będzie załącznikiem zagrożenia dla bezpieczeństwa, stabilności i pokoju nie tylko poza „murami fortecy”, ale też w samym jej sercu.

Jednak większość specjalistów jest zdania, że „Unijna Forteca” najprawdopodobniej pozostanie tylko postulatem niektórych prawicowych kręgów, a nie stanie się rzeczywistością¹².

Propozycja stworzenia funduszu na rzecz uchodźców¹³ przez ówczesne państwa Wspólnoty została wysunięta przez Hathaway. Stanowiła ona próbę rozwiązania problemu kryzysu azylowego i niewątpliwie miała duże walory praktyczne. Nie było wątpliwości, że zmiany w systemie międzynarodowej ochrony uchodźców powinny zmierzać właśnie w kierunku zwiększania obciążeń finansowych państw rozwiniętych na rzecz państw stanowiących miejsce

⁷ *The Fatal Realities of Fortress Europe*, www.unietes.non-profit.nl/pages/act01_rfc.htm.

⁸ „Monitor Integracji Europejskiej”, nr 49, 2002, s. 39 i n.

⁹ *Media: imigracja największym problemem najbliższych lat*, <http://euro.pap.com.pl/cgi-bin/euro-pap.pl?grupa=1&ID=40292>.

¹⁰ „Rzeczpospolita”, 24 lutego 2003 r.

¹¹ „Financial Times”, 24 maja 2003 r.

¹² M. Okólski, *Migration Pressures on Europe*, „Economic Discussion Papers”, nr 49, 1999, s. 23-24.

¹³ *European Refugee Fund II: Financial Solidarity for Benefit of the Common Asylum Policy*, 13 lutego 2004 r., www.europa.eu.int/comm/justice-home/news/intro/news_intro_en.htm.

pierwszego schronienia. Bezdiskusyjne jest także, że pomoc ta powinna być skierowana nie tylko na zaspokojenie bezpośrednich i podstawowych potrzeb uchodźców, lecz również wsparcie rozwoju regionu, w którym uchodźcy się znajdują, umożliwiając im uzyskanie samowystarczalności, asymilację, a w konsekwencji trwałe rozwiązanie problemu. Podstawowym zarzutem co do tej koncepcji jest jej dyskryminacyjny charakter, który prawdopodobnie nie zostanie zmieniony.

Podsumowując, o ile międzynarodowy system ochrony uchodźców ewoluował w praktyce w sugerowanym przez Hathawaya kierunku, o tyle nie wydaje się, aby koncepcja ta została formalnie przyjęta w płaszczyźnie prawnej.

3. Scenariusz „Polityki otwartych drzwi”

W 1983 roku Wysoki Komisarz ONZ ds. Uchodźców wystąpił z inicjatywą utworzenia grupy ekspertów, którzy mieli zbadać możliwości zastosowania podejścia polegającego na stymulowaniu rozwoju ekonomicznego jako środka zaradczego, jednocześnie umożliwiającego rozwiązanie problemu uchodźców u jego źródeł, czyli w państwach, gdzie zjawisko to powstaje. Wnioski opracowane przez ekspertów zostały zaaprobowane przez Komitet Wykonawczy programu UNHCR jako zasady postępowania w stosunku do krajów rozwijających się¹⁴.

Obserwując zmiany na europejskim rynku pracy, należy podkreślić, że szacowana liczba zatrudnionych uchodźców jest większa niż obywateli unijnych, chociaż w przypadku uchodźców wiąże się z większym ryzykiem utraty pracy¹⁵. W dodatku coraz więcej uchodźców przybywających do Europy posiada wysokie kwalifikacje zawodowe oraz doświadczenie. Badania wykazały, że dla uchodźców z wyższym wykształceniem najwłaściwszą drogą jest znalezienie zatrudnienia odpowiedniego do ich kwalifikacji, umiejętności oraz doświadczenia zawodowego.

ECRE stoi na stanowisku, że uchodźcy mają bezwarunkowe prawo do podjęcia pracy oraz automatyczny dostęp do pozwolenia na pracę na tej samej podstawie, co obywatele unijni. Ponadto ECRE sugeruje, że powinno postawić się takie same wymagania obywatelom państw trzecich, co i obywatelom Unii. Dzięki temu powinny zostać ustalone jasne kryteria oraz powinno się zaprzestać praktykowania przepaści poprzez tworzenie szczebli kwalifikacji uchodźców z państw długotrwałego azylu, a powinny być one podobne do tych, jakie istnieją w państwach członkowskich Unii Europejskiej.

¹⁴ J. Cuenod, *Development or relief?*, [w:] *Refugees and International Relations*, s. 233 i n, za: B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, PWN, Warszawa 1993, s. 175.

¹⁵ ECRE, *Response of the European Council on Refugees and Exiles to the Communication from the Commission to the Council, The European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, COM (2003) 336 final.

Najbardziej liberalna polityka wobec uchodźców jest od lat promowana przez tzw. lobby humanitarne¹⁶. Zdaniem przedstawicieli tych organizacji zdecydowana większość migrantów wierzyła, że nielegalne przekroczenie granicy to jedyna droga dostania się do Unii Europejskiej. Sprzyja to powstawaniu tzw. społeczeństw cieni, czemu sprzeciwiają się zwolennicy „polityki otwartych drzwi”¹⁷. Tylko liberalna polityka może ułatwić wyjście z ukrycia wielu tysięcy uchodźców, którzy nie składają wniosków o azyl z powodu obawy przed identyfikacją, co w następstwie mogłoby pociągnąć za sobą ekstradycję.

Obecnie jesteśmy świadkami niepohamowanego napływu uchodźców, który można powstrzymać kilkoma decyzjami politycznymi, a niektórzy uważają prawo do swobodnego przepływu osób za podstawowe prawo człowieka¹⁸. Taki pęd osób na teren Unii Europejskiej¹⁹, spotykających na swojej drodze liczne przeszkody i bariery, powoduje rozkwit nielegalnych organizacji umiejących wykorzystać luki w systemie i obejść ograniczenia narzucone przez Unię²⁰.

Na pewno dobrym i słusznym rozwiązaniem było wprowadzenie instrumentu, jakim jest przyznawanie obywatelstwa obywatelom państw trzecich przebywających w państwach unijnych dłużej niż 5 lat. Jednak do adresatów tej dyrektywy nie zaliczono uchodźców, a właśnie wobec nich powinien mieć on zastosowanie.

Prawo do swobodnego przemieszczania się zostało przewidziane jako podstawowa zasada wspólnej procedury azylowej oraz ujednolicenia statusu. Ten sam problem dotyczy prawa do uczestniczenia w wyborach lokalnych. Niektóre z państw przyznały to prawo uchodźcom, zapewniając sobie w ten sposób ich integrację ze społeczeństwem lokalnym.

Komisja próbuje przekonać państwa członkowskie, że przyznawanie obywatelstwa osobom przebywającym w danym państwie dłużej niż 5 lat jest ważnym instrumentem politycznym ułatwiającym integrację i rozwój pełnego członkostwa w państwie przyjmującym.

Zwolennicy liberalnej polityki podkreślają jej zalety oraz nieumiejętność ich wykorzystania przez państwa przyjmujące. Według nich bezsensowny zapis o zakazie pracy dotyczącym osób oczekujących na rozpatrzenie wniosku azylowego jest jednym z wielu przykładów w tej dziedzinie. Zwolennicy „polityki otwartych drzwi” postulują zmianę obecnej polityki Unii Europejskiej wobec

¹⁶ Należy do niego zaliczyć: Amnesty International, ECRE, Biuro Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców oraz wiele organizacji pozarządowych, tzw. NGOs.

¹⁷ Międzynarodowa sieć organizacji pozarządowych zainicjowała projekt pt. *Open Borders-Open Minds*, mając na celu dotarcie do społeczeństw Europy i decydentów w Unii Europejskiej, www.unitedagainstracism.org.

¹⁸ I. Budge, K. Newton, *Polityka nowej Europy. Od Atlantyku do Uralu*, Warszawa 1999, s. 475-476.

¹⁹ „UK Newsquest Regional Press”, 12 lutego 2003 r.

²⁰ J. Vedstes-Hansen, *Europe's response to arrival of asylum seekers: refugee protection and immigration control*, www.unhcr.ch/refworld/pubs/pubon.htm.

procesów migracyjnych, która ich zdaniem w tym momencie jest szkodliwa zarówno dla samych napływających, jak i dla państw przyjmujących.

Można zaobserwować kryzys systemu azylowego w niektórych państwach Unii, który rzutuje na ogólną opinię publiczną. Nadużycia procedur azylowych występują jako „hybryda napływów migracyjnych często utrzymywana przez praktyki przemynicze obejmujące zarówno ludzi, którzy legalnie potrzebują ochrony międzynarodowej, jak i migrantów, którzy chcą skorzystać z procedur azylowych w celu poprawy swojej sytuacji ekonomicznej”²¹. Ten fenomen wskazuje na realne zagrożenie instytucji azylu, co wymaga zmiany strukturalnej w formie nowego podejścia do międzynarodowego systemu ochrony, który będzie wypełniał założenia przyjęte w Tampere²².

Istnieją różne grupy napływowe, jednak ci, którzy naprawdę potrzebują ochrony mogą zostać uznani za osoby jej niepotrzebujące. Należałoby zacząć od grup narodowościowych pochodzących z państw, gdzie są łamane prawa człowieka i występują konflikty. W 2002 roku większość azylantów przybywających do Europy pochodziła z Iraku, Turcji, byłej Jugosławii, Afganistanu²³ i Federacji Rosyjskiej.

Przyczyną obecnego kryzysu azylowego jest brak efektywnego systemu ochrony uchodźców przybywających do Europy oraz niedostosowanie zasad sprawiedliwego podziału dzielonej odpowiedzialności i harmonizacji przepisów prawa do międzynarodowych wymogów w zakresie praw człowieka i uchodźców.

Wydaje się, że najrozsądniejszym wyjściem z tej sytuacji byłoby umiejętne zastosowanie trzeciego scenariusza, czyli „Jak skutecznie zarządzać migracjami?”²⁴.

4. Scenariusz „Śluzy”

Komplementarna wizja rozwoju przyszłej polityki poszczególnych państw i całej Europy wobec procesów napływu obcokrajowców została przedstawiona przez Radę Europy²⁵ jeszcze w 1998 r. Jedynie spełnienie określonych kryteriów pozwoli na umiejętne sterowanie procesami migracyjnymi z poziomu Unii Eu-

²¹ ECRE, *Towards a more accessible, equitable and managed international protection regime*, COM(2003) 315 final.

²² www.ere.org/statements/thessalstat.shtml.

²³ Liczba osób napływających z Afganistanu znacznie zmalała w czwartym kwartale 2002 r. O ile w pierwszym kwartale 6,469 osób złożyło wnioski o azyl, to w ostatnim było to już ich tylko 3,568.

²⁴ „International Herald Tribune”, 17-18 maja 2003 r.

²⁵ *Guidelines for a European migration strategy*, European Council, Council Doc. 8815/99, 28 maja 1998 r., www.poptel.org.uk/statewatch/semidoc/file/NEW/KEYS5.htm.

ropejskiej²⁶. Najważniejszą rzeczą w tej sprawie jest aktualna informacja. Drugim, równie ważnym czynnikiem jest konieczność kształtowania takiej polityki, która byłaby otwarta i przejrzysta dla wszystkich. Podejmowane decyzje i wprowadzane procedury powinny być zrozumiałe oraz jednoznaczne.

Na tej podstawie w 2000 r. Komisja Europejska przedstawiła wizję rozwoju polityki Unii Europejskiej na 20-30 lat²⁷. Pokreślono wówczas potrzebę współpracy z państwami pochodzenia uchodźców w celu zmniejszenia nielegalnego napływu cudzoziemców oraz promowania legalnej drogi przedostawania się do Unii.

Komisarz A. Vitorino, kontynuując myśl rozpoczętą przez Komisję proponował łańcuch działań²⁸, których pierwszy element zakłada prowadzenie akcji w ramach tzw. przygranicznej współpracy z państwami pochodzenia uchodźców. Główną ideą tego działania jest gromadzenie informacji i monitorowanie przepływu osób przez granice Unii, a jeszcze zanim zostaną one przekroczone, sprawdzane jest, czy ten proces ma charakter legalny²⁹. Pomoc udzielana państwom trzecim na tym etapie ma przyczynić się do ograniczenia handlu żywym towarem.

Drugi etap to środki ekonomiczne i kampanie informacyjne prowadzone w państwach pochodzenia uchodźców. Polityka zarządzania migracjami zakłada również działania legislacyjne, jak np. wprowadzenie surowych sankcji za handel żywym towarem. Ustanowiono już do tej pory pewne standardy odnośnie do działań kontrolnych, ponieważ tylko ich odpowiednie wzmocnienie da poczucie bezpieczeństwa państwom członkowskim i zapewni solidarność między nimi. Wnioski postawione w Tampere wyraźnie wskazywały, że odmienne, ale bliskie tematycznie kwestie dotyczące azylu i migracji wymagają większego zainteresowania rozwojem wspólnej polityki Unii oraz określenia tych elementów, którymi powinna się zająć. Mówiąc bardziej precyzyjnie, chodzi tu o takie sprawy, jak: współpraca z państwami pochodzenia, wspólny system azylowy, równe traktowanie obywateli państw trzecich oraz nadzorowanie napływów migracyjnych.

Należy w pełni zgodzić się ze stanowiskiem A. Vitorina, który podkreśla, że wymienione działania powinny być skierowane przeciwko handlarzom, a nie samym uchodźcom, dla których nielegalna migracja jest często jedynym wyj-

²⁶ Całościowe podejście do tego zjawiska zakłada bogaty wachlarz działań – poczynając od środków charakterystycznych dla polityki zagranicznej na działaniach w zakresie prawa wewnętrznego skończywszy.

²⁷ *Communication on a Common Migration Policy*, European Commission, Bruksela 2000, http://europa.eu.int/comm/justice_home/news/immigration/factsheet_immigration_en.pdf.

²⁸ A. Vitorino, *The European Dimension of Immigration, Policing and Crime*, The European Government Business relation Council, 25th Anniversary Meeting-Brussels, 5-6 march 2001 r. http://europa.eu.int/comm/commissioners/vitorino/speeches/speeches/2001030506_en.pdf.

²⁹ Akcje kontrolne na granicach zewnętrznych (*external border controls*) to cena, jaką Unia Europejska musi zapłacić za swobodę przepływu osób na swoim terytorium.

ściem z zaistniałej sytuacji³⁰. Rozwój bardziej przejrzystej polityki spowoduje, że większość osób nie będzie musiała uciekać się do łamania praw człowieka i będzie mogła w legalny sposób przedostać się do państw Unii³¹.

Kolejnym ogniwem w opisywanym łańcuchu działań jest zapewnienie bezpiecznego powrotu do państwa pochodzenia każdemu uchodźcy. Ta część polityki wymaga zarówno podjęcia odpowiednich środków przez Unię Europejską, jak i jej współpracę w zakresie odsyłania nielegalnych migrantów. Podstawą takiej polityki powinno być zapewnienie przestrzegania przepisów Konwencji Genewskiej oraz Karty Praw Podstawowych³².

Do przedstawionego katalogu działań należy doliczyć integrację uchodźców ze społeczeństwem. Specjaliści wypowiadający się na ten temat stwierdzili jednoznacznie, że jest to konieczne w obliczu obecnych problemów demograficznych Unii³³. Jeżeli wszystkie wymienione argumenty są prawdziwe, to nonsensem jest dalsze prowadzenie polityki migracyjnej w dotychczasowy sposób.

Z punktu widzenia zaprezentowanego przez Komisję Europejską³⁴ w „Komunikacie dotyczącym polityki migracyjnej Unii”, popartego przez Europejski Komitet Ekonomiczno-Socjalny³⁵, Unia musi zaakceptować migracje w celach zarobkowych i stworzyć legalne kanały napływu. Zdaniem Komisji powinno to być uczynione drogą prawną we współpracy pomiędzy państwami członkowskimi a samą Komisją, poprzez stworzenie projektu systemu napływu, bliższej współpracy i wymiany informacji pomiędzy Wspólnotą na temat osób ubiegających się o pozwolenie na pracę czasową.

Ideę i sens zarządzania migracjami w pełni wyrażają słowa wypowiedziane przez Olssona: „Europa potrzebuje siły roboczej pochodzącej z państw trzecich, aby przezwyciężyć jej brak. Ważną rzeczą jest zjednoczenie obywateli państw trzecich ze społeczeństwami, w których obecnie zamieszkują. Uchodźcy, azylandzi i migranci są przecież także ludźmi, w związku z czym należy im zapewnić uczciwe traktowanie”³⁶. Tę samą myśl wyraził w Sewilli R. Prodi, mówiąc: „Le-

³⁰ A. Geddes, *Immigrant and Ethnic Minorities and the EU's „Democratic Deficit”*, „Journal of Common Market Studies” nr 2, 1995, s. 210, za: S. Parzymies, *Polityka azylowa i imigracyjna...*, op.cit., s. 44.

³¹ A. Vitorino, *The European Dimension...*, op.cit.

³² *Renforcer l'espace de liberté, de sécurité et de justice*, contribution from Antonio Vitorino, EU Commissioner for Justice and Home Affairs at plenary session of European Convention – Brussels, 6 czerwca 2002 r., www.europa.eu.int/futurum/documents/.offtext/sp060602_en.htm.

³³ *The Commissioner calls for a better integration of immigrants in the EU*, www.euoply-sningen.dk/eiidag/rapid/IP_03_795_0_RAPID.

³⁴ COM (2000) 757, 22 listopada 2000 r.

³⁵ OJ 260 C, 17 września 2001 r.

³⁶ *Immigration, Asylum and Social Integration*, Office for Official Publications of the European Union, Luxembourg 2002, s. 5. Patrz też: P. Boeles, *Introduction: Freedom, Security and Justice for All*, [w:] E. Guild, C. Harlau, *Implementing Amsterdam: Immigration and Asylum Rights in EC Law*, Oxford 2001.

galna migracja jest skarbem starzejącej się i potrzebującej rąk do pracy Europy³⁷.

Analizując politykę Unii Europejskiej wobec uchodźców, zauważa się, że zmierza ona w kierunku wzmocnienia kontroli granic zewnętrznych. Stworzenie niezależnej Policji, której zadaniem jest kontrola napływu osób stanowi dowód na zwiększenie czujności ze strony Unii oraz podjęcie działań zmierzających ewidentnie w kierunku polityki „szczelnych granic”³⁸.

W projekcie Konstytucji³⁹ przewidziano, że Unia w swych działaniach na arenie międzynarodowej będzie się opierać na zasadach: demokracji, państwa prawnego, powszechności i niepodzielności praw człowieka i podstawowych wolności, poszanowania godności ludzkiej, zasad równości i solidarności oraz przestrzegania prawa międzynarodowego, zgodnie z zasadami Karty Narodów Zjednoczonych. Taki zapis podkreśla wartość oraz znaczenie praw człowieka w działaniach przyszłej, rozszerzonej Unii⁴⁰.

Unia zgodnie z założeniami ma również dążyć do rozwijania stosunków i budowania partnerstwa z państwami trzecimi, organizacjami międzynarodowymi, regionalnymi lub światowymi, które również przyjęły te wartości. Określa i prowadzi wspólną politykę i działania, działa również na rzecz osiągnięcia wysokiego stopnia współpracy we wszelkich dziedzinach stosunków międzynarodowych, umacniania i wspierania demokracji, państwa prawnego, praw człowieka oraz zasad prawa międzynarodowego.

Wzmożenie kontroli granic, stworzenie nowych, niezależnych służb zajmujących się tylko sprawami związanymi ze stwierdzeniem, czy dana osoba może przekroczyć granicę czy też nie, nie jest w przekonaniu autorki trafnym rozwiązaniem. Kreowanie Unii jako fortecy jest wygodnym rozwiązaniem dla państw członkowskich, jednak narusza podstawowe prawa gwarantowane uchodźcom w Konwencji Genewskiej, Protokole Nowojorskim oraz w projekcie Konstytucji.

Takie podejście wynika z faktu rozszerzenia Unii Europejskiej o nowe państwa członkowskie. Rozszerzenie granic na pewno spowoduje spadek liczby uchodźców oraz migrantów, ponieważ od tej pory staną się oni obywatelami UE i będą mogli legalnie podejmować zatrudnienie.

Z punktu widzenia Unii Europejskiej pozytywnym skutkiem takiego scenariusza będzie początkowo spadek liczby uchodźców. Rozszerzenie granic Unii spowoduje, że zjawisko napływu uchodźców wcale nie zaniknie, a jedynie zostanie przeniesione na takie państwa, jak Polska.

³⁷ „Gazeta Wyborcza”, 21 czerwca 2002 r.

³⁸ Deklaracja w sprawie utworzenia Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych zawarta w projekcie Konstytucji Europejskiej, patrz: CONV 850/03.

³⁹ Artykuł III-193 projektu.

⁴⁰ Odmienne: W. Gontarski, *Stany Zjednoczone Europy?*, [w:] *Konstytucja dla Europy*, „Prawo międzynarodowe i europejskie”, nr 2, 2002, s. 24-29.

Można zaryzykować stwierdzenie, że Unia osiągnie swój cel, ponieważ ciężar problemu zostanie przerzucony na nowe państwa członkowskie. Będzie można zaobserwować spadek liczby uchodźców w takich państwach, jak Niemcy czy Francja, jednak będzie on miał charakter krótkotrwały. Brak miejsc pracy oraz sytuacja ekonomiczna nowych państw członkowskich spowodują, że z czasem osoby te zaczną się przemieszczać do obecnych państw piętnastki.

Sledząc rozmaite rozwiązania w poszczególnych państwach Unii, należy zaznaczyć, że podejmowanie wszelkich restrykcji prawie zawsze wywołuje skutek odwrotny do zamierzonego. Inaczej mówiąc, znajduje tu potwierdzenie reguła przekory. Stąd, według autorki, stosowanie takich ograniczeń oraz kierowanie polityki uchodźczej w tym kierunku zakończą się niepowodzeniem i przyniosą więcej skutków negatywnych niż pozytywnych.

Polityka Unii i specyficzne programy powinny zmierzać do zintegrowania kwestii azylowych, a w stosunkach z państwami trzecimi powinna być oparta na zasadach ochrony praw człowieka. Plany i inicjatywy podejmowane przez Unię muszą być zgodne z założeniami przewidzianymi przez strategię państwa i strategię regionalną⁴¹.

Plany i inicjatywy podejmowane przez Unię oraz państwa członkowskie w sprawach dotyczących bezpośrednio migracji i azylu lub mających wpływ na państwa trzecie powinny zawierać konkretne rozwiązania służące współpracy i dialogowi z odpowiednimi organami w tych państwach. Natomiast struktura powinna być tworzona, gdy wszystkie plany i inicjatywy dotyczące uchodźców, polityki azylowej i migracyjnej są przeanalizowane. Unia powinna prowadzić współpracę oraz dyskusje z państwami pochodzenia uchodźców i państwami tranzytowymi w taki sposób, aby wszystkie strony w niej aktywnie uczestniczyły.

5. Wnioski

Podsumowując, należy zauważyć, że napływ uchodźców do Unii Europejskiej jest zjawiskiem realnym, a nie wymysłem ksenofobów⁴². Z powodu stopienia bodźców politycznych do przyznawania statusu uchodźcy są coraz bardziej postrzegani jako zagrożenie natury politycznej, ekonomicznej i społecznej dla kraju udzielającego pomocy. Wskutek tego osoby uciekające przed przemocą i naruszeniem praw człowieka we własnym kraju spotykają się z odmową państwa, do którego przybywają. Według niektórych krytyków wyrażona przez UNHCR oraz inne organizacje humanitarne chęć nadania kształtu operacyjnego nowemu podejściu poprzez podejmowanie działań w państwach pochodzenia i pomoc innym grupom osób wysiedlonych legitymizuje coraz bardziej restryk-

⁴¹ Por. UNHCR, *Reconciling migration control and refugee protection in the European Union*, [w:] *A UNHCR Perspective*, UNHCR, Genewa 2000, s. 5.

⁴² *Problemy bez odpowiedzi*, www.euto.pap.com.pl/cgi-bin/europap.pl?grupa=1&ID=35228.

cyjne podejście państw do problemu uchodźców i osób ubiegających się o status uchodźcy⁴³. Wykorzystując liczne nadarzające się sposobności, niektóre państwa w ostatnich latach zamknęły lub usiłowały zamknąć swoje granice przed uchodźcami z państw zrujnowanych przez wojnę, jak Afganistan czy Bośnia. Niemal we wszystkich państwach Unii Europejskiej można było zaobserwować w minionym dziesięcioleciu wzmożoną działalność władz, skierowaną na zataśmowanie lub powstrzymanie napływu osób z różnych części świata ubiegających się o status uchodźcy. W wielu sytuacjach uchodźcy byli zmuszani lub nakłaniani do powrotu do kraju pochodzenia, nawet jeżeli nadal utrzymywała się tam niebezpieczna sytuacja. Zmniejszenie populacji uchodźców na świecie, przy jednoczesnym wzroście liczby uchodźców wewnętrznych, stanowi jeden z namacalnych przykładów owej niepokojącej tendencji⁴⁴.

Słabnące przywiązanie społeczności międzynarodowej do zasady udzielania azylu oraz rosnące zainteresowanie polityką zatrzymywania i powstrzymywania stanowi zjawisko reakcyjne, które stoi w sprzeczności z prawem międzynarodowym, zasadami praw człowieka i normami humanitarnymi. Nie ulega wątpliwości, że wewnętrznych problemów niestabilnych państw nie można rozwiązać za pomocą programów pomocy uchodźcom.

W przypadku scenariusza opisującego tworzenie „twierdzy Europy” uchodźstwo jawi się jako problem powodujący destabilizację systemu i niebezpieczeństwo dla jego poprawnego funkcjonowania.

Drugi scenariusz zakłada, że uchodźstwo nie jest problemem samym w sobie, lecz odpowiedzią na błędnie prowadzoną politykę Unii Europejskiej. Dlatego scenariusz „polityki otwartych drzwi” czy „Europy bez granic” zakłada wprowadzenie sytuacji idealnej, w której dzięki swobodzie przemieszczania się byłyby rozwiązane główne problemy, z jakimi borykają się zarówno państwa pochodzenia uchodźców, jak i państwa przyjmujące.

Ostatni, pośredni scenariusz zakłada, że Unia Europejska będzie się starać zarządzać migracjami. W tym przypadku wszystko zależy od trafności i skuteczności podejmowanych decyzji przez Unię będącą pod ciągłą presją uchodźców napływających z zewnątrz.

Najbardziej realny oraz właściwy wydaje się ostatni scenariusz. Po pierwsze, nie zamyka on drogi napływu dla uchodźców, a jedynie „zachowuje się” jak śluza – stąd bywa określany przez wielu naukowców mianem scenariusza „Śluzy”. Po drugie, stwarza możliwość integracji uchodźców ze społeczeństwem europejskim. Po trzecie, w obecnej sytuacji, gdy ma się do czynienia ze zjawiskiem starzejącej się Europy, ten scenariusz stanowi „złoty środek” na rozwiązanie licznych problemów.

⁴³ B. Chimni, *Solutions to the global refugee problem and the language of security: a disturbing trend*, praca niepublikowana, 1997; M. Barutski, *The reinforcement of non-admission policies and subversion of UNHCR: displacement and internal assistance in Bosnia-Herzegovina 1992-94*, „International Journal of Refugee Law” t. 8, nr 1/2, 1996.

⁴⁴ „The Economist”, 1-2 kwietnia 2000 r.

Oczywiście scenariusz „polityki otwartych drzwi” jest idealnym i najbardziej pożądanym rozwiązaniem, jednak pozostającym w sferze abstrakcji. Tylko przy jego zastosowaniu można byłoby powiedzieć, że zasada swobodnego przepływu osób znalazła całkowite urzeczywistnienie i jest w pełni stosowana. Jednak dopóki nie zostaną rozwiązane liczne problemy natury ekonomicznej oraz przełamane bariery w przyjmowaniu osób z zewnątrz, a przede wszystkim wypracowana jednolita praktyka stosowania obowiązujących przepisów, można pozostawić tę wizję jedynie w sferze tzw. „pobożnych życzeń”.

THE FUTURE OF HUMAN RIGHTS PROTECTION ON E.Q. OF DEVELOPMENT OF THE EUROPEAN UNION REFUGEE POLICY

S u m m a r y

The main objective of this article is to describe a current EU refugee policy as an example of human right's protection. It analyses the process of its development in three scenarios. The two extreme ones assume total closing or opening of the Union policy to an influx of refugees, and the third scenario provides an intermediate solution often referred to as the sluice scenario. The Author declares that total opening of the Union policy is only a wishful thinking, when the most real is at present the third one.

Wpłynęło do Oficyny Wydawniczej w styczniu 2008 r.