



Bruksela, dnia 29 czerwca 2016 r.

KANCELARIA SENATU

Przedstawiciel Kancelarii Senatu
przy Unii Europejskiej

Sprawozdanie nr 47/2016

Sprawozdanie z dyskusji poświęconej aktualnemu stanowi wdrożenia umowy UE-Turcja podczas konferencji COSAC

Haga, 14 czerwca 2016 r.

W dniu 14 czerwca, podczas posiedzenia konferencji COSAC w Hadze, miała miejsce dyskusja poświęcona stanowi wdrożenia umowy UE-Turcja. We wprowadzeniu moderator dyskusji, pan **Kamran Ullah**, powiedział, że stan wdrożenia umowy UE-Turcja jest tematem, który w ciągu ostatnich miesięcy cały czas pojawia się w wiadomościach.

Wprowadzenie

Pan **Gerald Knaus**, przewodniczący Europejskiej Inicjatywy Stabilności, przedstawił podstawowe powody, dla których zawarte zostało porozumienie między UE i Turcją oraz omówił aktualny stan zaawansowania tej umowy prezentując dane, pokazujące ogromny spadek liczby imigrantów próbujących się przedostać Morze Egejskie. Wy tłumaczył, że Holandii chodziło o przejście od kontroli granic do kontroli nad uchodźcami; działanie na rzecz a nie przeciw UE, bez tworzenia z Europy twierdzy i bez odsyłania ludzi z powrotem. Pan Knaus zaprezentował, na czym polega umowa a także elementy umowy, które nie działają, tj. powolny proces podejmowania decyzji azytowych przez Greków ze względu na małą liczbę zajmujących się tym pracowników, wspominając, że na niektórych wyspach nie ma żadnych pracowników z Grecji a liczba uchodźców przywiezionych do UE z Turcji jest znacznie niższa niż obiecana i powoduje obawy po stronie tureckiej, co do realizacji treści umowy. Powiedział również o braku przejrzystości w przypadku ponownego przyjmowania azylantów odsyłanych z powrotem do Turcji, włącznie z przypadkami ich przetrzymywania i

traktowania niezgodnie z oczekiwanymi standardami. Dlatego, według pana Knausa, UE powinna domagać się pełnej przejrzystości i wyznaczyć kogoś bardzo szanowanego w celu nadzorowania tego procesu oraz zapewnienia bezpieczeństwa każdej odsyłanej osobie. UE powinna wesprzeć ideę wysłania Europejskiej Misji Wsparcia w dziedzinie Azylu na greckie wyspy, na zaproszenie greckiego premiera. Ponadto, UE powinna pokazać, że poważnie podchodzi do tematu przesiedlenia syryjskich uchodźców z Turcji. Może to stworzyć podwaliny przyszłej europejskiej polityki azylowej, zapewniając jednocześnie kontrolę i pokazując współczucie wobec uchodźców. Propozycje Komisji Europejskiej, dotyczące programów relokacji, nie zadziałały w sytuacji kryzysowej w ubiegłym roku, ale wraz ze wszystkimi środkami na miejscu (czyli Europejską Misją Wsparcia w dziedzinie Azylu, umowami z państwami sąsiedzkimi dotyczącymi powrotów oraz polityką relokacji), byłby to system, który łączyłby kontrolę i współczucie. Na zakończenie pan Knaus wezwał do zwiększenia wysiłków w celu zapewnienia funkcjonowania porozumienia.

Europoseł **Elmar Brok**, przewodniczący Komisji Spraw Zagranicznych PE, podkreślił, że obecna trudna sytuacja odzwierciedla fakt, że państwa członkowskie i UE nie wywiązały się ze swoich obowiązków. Do Turcji przybyło 4 mln uchodźców, do UE – milion a UE im nie pomogła. Co więcej, wkład państw członkowskich do programu ONZ (na obozy dla uchodźców) zmniejszył się o 40% i żaden administrator nie został wysłany do pomocy do Grecji. Stwierdził, że wraz z podpisaniem porozumienia UE-Turcja UE rozpoczęła wywiązywać się ze swoich obowiązków wobec uchodźców, przekazując z 6 miliardów euro na naukę, pomoc medyczną i walkę z przemytnikami. Elmar Brok wspominał o wielu dotychczas niespełnionych przez państwa członkowskie obietnicach i stwierdził, że jeśli realizacja umowy UE-Turcja nie powiedzie się, liczba uchodźców wróci do poziomu z poprzednich miesięcy. Z drugiej strony, budowanie murów i ogrodzeń nigdy nie będzie dobrym rozwiązaniem i nie zatrzyma uchodźców. Konieczne jest wykazanie się większą solidarnością wobec uchodźców i współpraca z krajami pochodzenia.

Posłanka **Marina Berlinghieri** z włoskiej Izby Deputowanych powiedziała, że zarządzanie migracją jest testem dla UE i daje możliwość dostosowania instrumentów i polityki, by radzić sobie z obecną sytuacją. Rosnący eurosceptycyzm w Europie ma swoje korzenie w niezdolności do rozwiązywania bieżących problemów. UE powinna się wyposażyć w odpowiednie instrumenty. To, co zrobiono, to było za mało i za późno. Brak sukcesów wynikał z odwoływania się wielu krajów do izolacji. KE stwierdziła, że przepływy migracyjne są nową normą, że to nie tymczasowy kryzys. Mamy do czynienia ze zjawiskiem o charakterze strukturalnym, które się nie zakończy samo z siebie. Nie można jednak uciec od poszanowania praw podstawowych. Ochrona ludzi i solidarność trzeba postawić na pierwszym miejscu. Możliwości państw, takich jak Grecja i Włochy, nie są nieograniczone.

Według niej, ze względu na brak ożywienia gospodarczego, trudno jest zapewnić odpowiednie przyjęcie uchodźcom. Dodała, że jedynie właściwa polityka integracji może przynieść wartość dla społeczeństwa. Jednocześnie, pani Berlinghieri wspomniała, że należy walczyć z nielegalną działalnością przemytniczą i wykorzystywaniem ludzi. Konieczny jest sprawiedliwy podział obciążeń i pełne wdrożenie programu na rzecz migracji oraz zmiana rozporządzenia dublińskiego i odpowiednia polityka azylowa. Realizacja umowy UE-Turcja zależy również od Turcji, która nie może uciekać od wypełniania swoich obowiązków. Wspomniała o znaczeniu zasobów i wzrostu gospodarczego w niektórych krajach afrykańskich, które zniechęcą ludzi do ucieczki do Europy, podkreślając konieczność skupienia się na aktywnej współpracy z krajami, które mogą pomóc w osiągnięciu tego celu.

Senator **Vaclav Hampl**, przewodniczący Komisji ds. UE czeskiego Senatu, skoncentrował się na tych elementach umowy UE-Turcja, które w jego opinii dobrze funkcjonują i wymienił wśród nich ograniczenie liczby imigrantów i funkcjonowanie hotspotów. Za niezbyt przyjemne uznał zamykanie granic państw Bałkanów Zachodnich przed imigrantami. Przyznał jednak, że porozumienie UE-Turcja nie doprowadziło do efektu relokacji: dotychczas tylko kilkaset osób odesłano i przysłano, a więc 2-3% tego, co zamierzano. Działa jednak efekt zniechęcający: nie warto tą trasą podróżować, bo można być odesłanym. Przypomniał traumatyczne doświadczenie Hiszpanii w przypadku przyjazdów imigrantów na Wyspy Kanaryjskie, które doprowadziło do wprowadzenia ostrej polityki ich odsyłania i w konsekwencji spadku liczby przybywających. Wspomniał również o doświadczeniu Czech, które pokazuje, że przybyciu do Europy imigranci chcą udać się do miejsc, które znają. Nie są zainteresowani krajami, które nie mogą im zapewnić rozwiązań społecznych na odpowiednim poziomie, takimi jak np. Czechy i uciekają z nich. Pan Hampl powiedział, że umowa UE-Turcja działa i może być wykorzystana w innych regionach, choć należy się przyjrzeć trwałości tego porozumienia.

Panowie **Knaus i Brok** zgodzili się i dodali, że zarówno w interesie UE, jak i uchodźców, leży, by umowa UE-Turcja działała. Poseł Brok powiedział, że w Turcji znalazło schronienie 3 miliony uchodźców i należy to również brać pod uwagę, gdy obwiniamy Turcję, że nie jest demokratyczna. Dodał, że to nie UE jest słabym ogniwem, a jej państwa członkowskie. Pan **Knaus** dodał, że najważniejsze jest jak najlepsze traktowanie uchodźców a sytuacja na Lesbos jest gorsza niż w Turcji. Pytał, czy UE poważnie podchodzi do realizacji swoich obowiązków, czy potrzebuje Turcji, bo nie może utrzymać imigrantów w Grecji.

Poseł **Anastasios Kourakis** z greckiej Izby Deputowanych stwierdził, że Grecja popiera porozumienie UE-Turcja, ponieważ pomogło zahamować przepływy migracyjne. Porozumienie UE-Turcja dało Grecji czas na oddech. Dodał jednak, że pomimo zmniejszenia

przepływów migracyjnych, nie zniknęły całkowicie. W przeszłości migranci nie zadawali sobie trudu składania wniosków wizowych. Pan Kourakis powiedział, że obecnie zjawiskiem masowym jest uciekanie się uchodźców do procedur azylowych. Żałował, że zobowiązania w zakresie przesiedleń nie zostały spełnione i wskazał, że potrzebny jest plan Marshalla dla krajów, z których pochodzą migranci, by się rozwijały. Pomoże to w rozwiązaniu sytuacji w krajach pochodzenia uchodźców.

Posłanka **Ravza Kavakci Kan** z tureckiego parlamentu podkreśliła, że rdzeń problemu obecnego kryzysu tkwi w milczeniu świata wobec kryminalnego charakteru rządów reżimu Assada i wynikającej z tego sytuacji w zakresie bezpieczeństwa w Syrii. Gdybyśmy zajęli się Assadem – nie byłoby problemu migracji i terroryzmu. Przypomniała, że Turcja gości 2,7 mln uchodźców i przyjęli na siebie większość obciążeń i oczekują, że UE spełni swoje obietnice, co do relokacji. Podkreśliła, że liberalizacja wizowa to dla Turcji kwestia kluczowa. 67 przepisów zostało przyjętych, nad pozostałymi kilkoma pracują. Podkreślając, że nie ma standardowej definicji terroryzmu, wyraziła pogląd, że w opinii Turcji stosowana powinna być zasada "pacta sunt servanda", wyrażając nadzieję, że to samo można powiedzieć o UE. Turcja przyjęła uchodźców z Syrii i oczekują, że UE spełni swoje obietnice.

W odpowiedzi na te dwie wypowiedzi posłanka **Berlinghieri** stwierdziła, że gdyby istniały wartości, na których UE powinna się opierać, to jest właściwy moment, aby ich się trzymać. Podkreśliła, że decyzje na poziomie UE zostały podjęte, ale nie są realizowane przez wszystkie państwa członkowskie. Pan **Knaus** podkreślił, że Turcja pomaga UE w sposób strategiczny i bardzo kosztowny, dlatego UE nie powinna odejść od bardzo konkretnych zobowiązań. Dodał, że PE wypowiedział się w tej sprawie zdecydowanie, stwierdzając, że Turcja musi spełnić 72 warunki, które są nie do negocjacji. Dla europosła **Elmara Broka** pierwszym argumentem na poparcie liberalizacji wizowej jest bezpieczeństwo obywateli UE i państw członkowskich, co zapewnią cechy biometryczne nowych paszportów. Umowa pozwala na kontrolowanie przepływów ludzi. Stwierdził, że brak w tym spójności, że pozwala się urzędnikom z krajów nie w pełni demokratycznych swobodnie podróżować, a nie pozwala się tego robić ofiarom – zwykłym ludziom.

Poseł **Simon Sutour** z francuskiego Zgromadzenia Narodowego podkreślał, aby nie zapominać o ludzkim wymiarze kryzysu i zauważył, że Włochy i Grecja, kraje najbardziej dotknięte kryzysem migracyjnym, zostały pozostawione same sobie. Jeśli chodzi o umowę UE-Turcja, poradził UE trzymanie się maksymalistycznego nienegocjowalnego stanowiska wobec Ankary, bowiem Turcja musi spełniać standardy praw człowieka.

Posel **William Cash** z brytyjskiej Izby Gmin położył nacisk na pytanie dotyczące definicji statusu uchodźców w porównaniu z imigrantami ekonomicznymi. Powiedział, że niszczenie umowy dublińskiej to zły. Pytał również, na jakiej podstawie Niemcy i Turcja mogły dojść do porozumienia.

Posel **Frederick Azzopardi** z maltańskiej Izby Deputowanych podkreślił, że porozumienie jest bardzo pomocne w zmniejszeniu presji na państwa przyjmujące i pokazaniu prawdziwej solidarności z państwami członkowskimi UE najbardziej narażonymi na napływ imigrantów. Nalegał, by państwa członkowskie zapewniły odpowiednie finansowanie, personel i solidarność, aby umowa mogła funkcjonować.

Posel **Jaak Madison** z estońskiego Riigikogu zauważył, że problematyczne jest, w jaki sposób wytłumaczyć Gruzji i Ukrainie, które spełniły warunki liberalizacji wizowej, że Turcja otrzyma liberalizację wizową, pomimo naruszania praw człowieka Gruzja i Ukraina nie. Wyraził sprzeciw wobec reformy umowy dublińskiej oraz systemu kwot dla państw członkowskich.

Posel **Duarte Marques** z portugalskiego Zgromadzenia Republiki powiedział, że obwiniając Europę zapominamy o pozytywnym wpływie polityki UE na życie oraz ograniczenie liczby ofiar. Przyznał, że obecne rozmowy dotyczą problemów, którym musi stawić czoła UE a powinny koncentrować się również na tym, co dzieje się w krajach pochodzenia. Skrytykował bezwstydną wypowiedź europosła Farage'a z Wielkiej Brytanii na temat imigrantów.

W odpowiedzi senator **Vaclav Hampl** stwierdził, że umowa jest bardzo ważna a liberalizacja wizowa powinna zostać wprowadzona, pod warunkiem, że zostaną spełnione warunki UE. Podkreślił również konieczność uczciwości i sprawiedliwości wobec Gruzji i Ukrainy. Posel **Elmar Brok** stwierdził, że czasami to nie Bruksela, ani UE ponosi winę za rosnącą przepaść między UE a społeczeństwem. Rządy krajowe mają obowiązek wyjaśnienia treści umowy opinii publicznej. Przypomnił, że referendum dotyczące Ukrainy zorganizował rząd holenderski a nie UE. Ostro sprzeciwił się uwagom przedstawionym przez działaczy na rzecz Brexit i eurosceptyków. Elmar Brok wyraził przekonanie, że tylko działając wspólnie jako UE możliwe jest zmierzenie się z konsekwencjami wojny w Syrii i Iraku, 12 milionami uchodźców, których wyprodukowała, zmianami klimatycznymi a także możliwe będzie dążenie do opracowania prawdziwej polityki na rzecz Afryki. Doszedł do wniosku, że brak dyskusji na temat migracji z krajami nie w pełni demokratycznymi oznacza brak dyskusji w celu rozwiązania problemu migracyjnego. Pan **Knaus** przypomniał, że Turcja miała już porozumienie o podróżach bezwizowych z państwami członkowskimi Wspólnoty Europejskiej aż do wojskowego zamachu stanu w 1980 roku. Pytał, jak trzymanie studentów i

zwykłych obywateli w kraju przyczyni się do poprawy sytuacji w dziedzinie praw człowieka w Turcji. Podkreślił, że w interesie UE, jak i uchodźców, leży pomoc Turcji, by stała się miejscem tak dobrym dla uchodźców, jak to możliwe. Zaprzeczył twierdzeniom, że Turcja jest na przyspieszonej ścieżce liberalizacji wizowej. Na koniec stwierdził, że Ukraina i Gruzja mają kluczowe znaczenie dla Europy.

Posłanka **Danielle Auroi** z francuskiego Zgromadzenia Narodowego, skrytykowała porozumienie opierające się na niepewności prawnej, ponieważ na wielu forach międzynarodowych definiuje się Turcję jako niebezpieczny kraj. Zważywszy, że przedstawiciele Turcji nie chcą się podpisać pod unijną definicję terroryzmu, doszła do wniosku, że umowa nie jest możliwa do realizacji. W końcu zauważyła, że w rejonie Morza Śródziemnego sytuacja nie uległa poprawie. Poseł Lubos **Blaha** stwierdził, że od samego początku, Słowacja i kraje Europy Środkowej UE chciały zatrzymać nielegalną migrację, dlatego poparły propozycję uznając, że były potrzebne kompromisy. Umowa ta jest niezbędna w walce z przemytnikami i do demotywowania ludzi do ryzykowania życia. Wierzył, że umowa UE-Turcja zawiera realistyczną perspektywę dla przyszłych rozwiązań. Poseł **Kalle Palling** z estońskiego Riigikogu, zgodził się z greckim posłem, że potrzebny jest nowy plan Marshalla w celu rozwiązania kryzysu, ale powiedział, że UE w tej chwili naciska na plan relokacji uchodźców a oni popierają dobrowolną relokację. Zauważył, że w Estonii mogą przyjmować więcej uchodźców, ale oni nie chcą tam zwyczajnie jechać. Zapytał, co by się stało, gdyby nie było liberalizacji wizowej dla Turcji. Podkreślił również, że jeśli nie będzie porozumienia z Gruzją i Ukrainą w sprawie liberalizacji wizowej, nie może być takiego porozumienia z Turcją.

Pan **Knaus** odniósł się do pytań dotyczących niepewności prawnej i stwierdził, że celem jest porozumienie o podróżach bezwizowych. Jednocześnie potrzebny jest niezależny panel oceniający, monitorujący sytuację każdej osoby, która zostanie wysłana z powrotem do Turcji. Zauważył, że z liczby około 5 milionów ludzi, którzy uciekli z Syrii, obecnie tylko niewielka część przebywa w UE, głównie w Szwecji, Niemczech i Austrii. Zaniechanie działania i reagowania na potrzeby tych ludzi, nieudzielenie odpowiedniego wsparcia, w tym zapewnienie edukacji i przesiedlanie uchodźców z Turcji, mogłoby potencjalnie prowadzić do radykalizacji i destabilizacji. Europoseł **Elmar Brok** odpowiedział tym, którzy potępiali brak uczciwości wobec Gruzji i Ukrainy w sprawie liberalizacji wizowej, mówiąc, że każdy z tych krajów będzie oceniany na podstawie spełnienia warunków i że Parlament Europejski przyjmie ostateczne pozytywne stanowisko jesienią. Nalegał, by umowa z Turcją zawierała klauzulę "hamulca bezpieczeństwa" (wstrzymującą), aby liberalizacja mogła być zawieszona w przypadku nadużyć. Posłanka **Berlinghieri** podkreśliła, że nieprzestrzeganie praw

człowieka nie może być wykorzystane jako pretekst, bo nie tylko przyszłość Syryjczyków i uchodźców, ale także przyszłość Europy jest zagrożona.

Poseł **Hörsik** podkreślił, że na Węgrzech Plan działania na rzecz migracji oraz porozumienie UE-Turcja zostały uznane za istotne kroki w radzeniu sobie z kryzysem migracyjnym. Podkreślił pilną potrzebę przygotowania wspólnej odpowiedzi UE i ogłosił węgierski plan działań w sprawie ochrony granic zewnętrznych UE oraz dla zachowania swobody przemieszczania się wewnątrz strefy Schengen. Poseł **Hans-Peter Portmann** ze szwajcarskiego parlamentu przypomniał zebrany, że we wrześniu 2015 roku Szwajcaria zgodziła się przyjąć 40 tys. Syryjczyków podczas gdy Francja zgodziła się przyjąć 30 tys. Przyznał jednak, że w sytuacji, gdy Włochy wysyłają do Szwajcarii codziennie tysiące uchodźców bez spełniania wymogów Schengen i gdy Austria zamknie granice, Szwajcaria będzie musiała zamknąć je również. Ostrzegł, że zamknięcie granic państwowych oznaczałoby upadek UE. Zapewnił, że Szwajcaria natychmiast przystąpi do Frontex-u, co pomoże w zabezpieczeniu wspólnych granic, podkreślając jednocześnie potrzebę większej liczby hot-spotów. Doszedł do wniosku, że pilnie potrzebne są konkretne działania a nie aroganckie wypowiedzi. Posłanka **Marie Granlund** ze szwedzkiego Riksdagu z zadowoleniem przyjęła konstruktywne pomysły pana Knausa, które będą użyteczne w Szwecji. Poparła porozumienie z Turcją jako konkretny krok w obliczu katastrofy humanitarnej. Jako kolejne niezbędne kroki, które należy poczynić, wskazała: relokację i ocenę wniosków o azyl. Posłanka **Marit Majj** z holenderskiej Izba Reprezentantów, zachęcała do szerszej dyskusji na temat tego, co wydarzyło się w UE, o warunkach wewnątrz obozów dla uchodźców znajdujących się w państwach członkowskich przypominających warunki panujące w obozach w Afryce. Podkreśliła, że brak jest odpowiedniego personelu do rozpatrywania wniosków azylowych oraz wezwała państwa członkowskie do poprawy sytuacji.

Podsumowując debatę pan **Knaus** podkreślił, że nie jest dostępna kluczowa informacja na temat liczby greckich urzędników oraz spraw o udzielenie azylu w raportach Komisji Europejskiej, a tym samym nie jest możliwe, by parlamentarzyści a także opinia publiczna byli w stanie dokonać oceny obecnej sytuacji. W odniesieniu do sytuacji w obozach dla uchodźców w Grecji, zwrócił się do prezydencji holenderskiej oraz parlamentów, aby zapytali się swoich rządów, dlaczego państwa członkowskie i UE nie współpracują ze sobą w celu przygotowania pilotażowej, flagowej misji, które przyspieszyłyby procedury azylowe, przy równoczesnym zapewnieniu właściwego traktowania uchodźców. Powiedział, że powinna to być europejska misja. Senator **Hampl** wskazywał na przykład Bułgarii, aby zademonstrować, że nie można było zmusić azylantów do osiedlenia się w krajach, gdzie nie chcą przebywać. Bułgaria zgodziła się na 48 uchodźców, 37 wycofało wnioski o azyl, pozostali zniknęli z

systemu, więc Bułgaria przyjęła 4 uchodźców. Posłanka **Berlinghieri** podkreśliła znaczenie współpracy z krajami trzecimi oraz ustalenia poważnych konkretnych celów współpracy z krajami pochodzenia. Europoseł **Elmar Brok** podniósł trzy punkty: zasugerował, że COSAC powinien powołać zespół nadzorujący i oceniający wszystkie decyzje podjęte w sprawie kryzysu migracyjnego od września 2015 roku; wezwał do przedstawienia jaśniejszej definicji uchodźców i migrantów ekonomicznych; i przypomniał propozycję z 2001 r. o ustanowieniu Straży granicznej i wybrzeża UE. Na koniec stwierdził, że konieczna jest walka z przemytnikami i powiedział, że większość przemytników w Libii stanowią bojownicy państwa islamskiego.

Opracowała:
dr Magdalena Skulimowska