

ANALITINIS PROJEKTAS

EUROPOS SAJUNGOS ATEITIS

2018 m. sausio 10 d., Nr. 3

Pabėgėlių krizė atslūgo, bet ar problema – išspręsta?

Linus Kojala, Rytų Europos studijų centro direktorius

Europos Sąjunga sugebėjo suvaldyti pabėgėlių krizę, tačiau tai nereiškia, kad galima ramiau atsikvėpti.

2015 metais, staigiai išaugus atvykėlių srautams iš Turkijos į Graikiją, kilo suirutė. Didžiausia pabėgėlių banga nuo Antrojo pasaulinio karo laikų paskatino politinį chaosą, piliečių nepasitenkinimą ir kraštutinius sprendimus – pavyzdžiui, Vokietija, Švedija ir kitos šalys sugrąžino pasienio patikrą laisvo judėjimo Šengeno zonoje, o Vengrija, Slovėnija ir Makedonija ėmė rėsti pasienio tvoras. Tačiau žmonių srautų tai nesustabdė – perpildyti laivai vis tiek kasdien pasiekdavo Europos krantus.

Šiandien vaizdas visiškai kitoks. Jei 2015 metais ES pasiekė per milijoną žmonių, tai 2016 metais šis skaičius krito iki 365 tūkstančių, o 2017–aisiais, per pirmuosius tris ketvirčius, sudarė 146 tūkstančius. Palyginimui, šių metų rugsėjo mėnesį atvykusiųjų buvo 86 proc. mažiau, nei tą patį mėnesį pernai. Tad skaičiai drastiškai sumažėjo, nors politinė ir saugumo situacija Vidurio Rytuose, iš kur bėga daugiausiai žmonių, nepasitaisė.

Tad ką gi ES pasiekė iki šiol ir kokie iššūkiai laukia artimiausioje ateityje?

1. Priimti svarbūs sprendimai, padėję sustabdyti srautus

Ne visi atvykusieji į Europą buvo automatiškai traktuojami kaip pabėgėliai – žmonės, kuriems jų valstybėse gresia pavojus dėl karo ar kitų negandų. Situacija mėgino pasinaudoti ir kai

kurių ne karo zonoje esančių valstybių piliečiai, kurie laikomi „ekonominiiais migrantais“. Tikslias proporcijas tarp šių grupių įvertinti sudėtinga, tačiau faktas, jog asmenų, kuriems po pirminių patikrinimų, nesuteikiamas pabėgėlio statusas, procentas Europoje mažėja – jei 2011 metais jis siekė 73,5 proc., tai 2016 metais sudarė 38,8 proc.

Pirmas svarbus susitarimas siekiant suvaldyti srautus ir atsijoti atvykusiuosius buvo pasiektas 2016 metų pavasarį tarp ES ir Turkijos. Pagal jį Turkija sutiko priimti atgal nelegaliai Egėjo jūrą kirtusius ir Graikijos salas pasiekusius migrantus. Mainais už kiekvieną sugrąžintą asmenį iš Turkijos į ES yra išsiunčiamas pabėgėlio statusą gavęs Sirijos pilietis. ES taip pat išpareigojo skirti Turkijai 6 milijardų eurų paramą, kuri būtų panaudota tam, kad Turkija efektyviau užkardytų nelegalią migraciją bei sudarytų deramas sąlygas pabėgėliams savo šalyje. Nepaisant šių nuostatų, kilo nemenka kritikos banga – tarptautinės žmogaus teisių organizacijos skundėsi, kad jis yra nehumaniškas ir pabėgėlių situacijos nepagerino.

Faktiškai šio susitarimo įgyvendinimo procesas vyksta sunkiai: šių metų rugsėjo duomenimis, į Turkiją sugrąžinta mažiau nei 2 tūkst. atvykėlių, nors iš viso jų atvyko per 45 tūkstančius. Tą sąlygoja faktas, jog kiekvieno asmens situacijos teisinis įvertinimas bei dokumentų tvarkymas užtrunka. Visgi srautai į Europą ženkliai sumenko – prie to ypač prisidėjo išaugusios Turkijos pastangos stabdyti nelegaliai

keliaujančius asmenis. Pažymima ir tai, jog didžioji dalis ES paramos pinigų yra įsisavinama „rekordiškais tempais“ – pavyzdžiui, tai leido Turkijoje atidaryti jau 178 sveikatos centrus, kurie palengvina krizinę situaciją.

Tiesa, situacija išlieka komplikauta, mat pačioje Turkijoje pabėgėlių skaičius jau viršija tris milijonus. Be to, santykiai tarp ES valstybių ir Ankaros yra, švelniai tariant, įtempti – Turkijos lyderiai, 2016 metais užkardę kelią perversmui, nėra patenkinti Europos šalių kritika dėl demokratinės situacijos blogėjimo. Turkija taip pat nepatenkinta, jog nepaspartėjo derybos dėl Turkijos narystės ES – tai taip pat buvo minima susitarime. Nors kol kas šios aplinkybės susitarimo galiojimo nesustabdė, ateities perspektyvos išlieka miglotos.

Užsivėrus keliui į Europą per Turkiją, didesne problema tapo srautas iš Šiaurės Afrikos į Italiją. Ypatingai daug sunkumų kilo dėl iš humanitarinės krizės pasipelnęties siekiančių kontrabandininkų, už didžiulius pinigus siūlančių žmonėms nelegaliais (ir nesaugiais) būdais pasiekti ES krantus. Visgi Italijos valdžia šiemet susitarė su Libija – padidinus patruliuojančių laivų skaičių Viduržemio jūroje bei pradėjus teikti finansinę ir kitokią pagalbą Libijos pakrantės apsaugos tarnyboms, nelegalus verslas tapo mažiau patrauklus. Be to, Italijos lyderiai džiaugėsi, jog buvo išgelbėta tūkstančiai gyvybių, mat dažnai žmonių pergrūsti nelegalų laivai kranto taip ir nepasiekdavo.

Visgi iki šiol Italijos pabėgėlių priėmimo centruose sprendimų laukia per 200 tūkstančių asmenų, tad realaus situacijos pagerėjimo dar teks palūškėti.

2. Kvotų sistema – problematiška

Reikia pripažinti, jog pasiteisino ne visi kovos su krize būdai. Itin daug diskusijų sukėlė dar krizės įkarštyje priimtas ES sprendimas įvesti pabėgėlių kvotą visoms šalims narėms. Toks žingsnis grįstas argumentu, jog problemos našta labiausiai gula ant dviejų išorines sienas turinčių valstybių – Graikijos ir Italijos – pečių, mat į jas natūraliai atvyksta daugiausiai pabėgėlių. Tuo

metu toliau esančioms valstybėms pabėgėlių krizė yra matoma tik per televizijų ekranus.

Atvykusiesiems greitai tapo sudėtinga palikti šias pakraščio valstybes, mat atkurtos pasienio patikros tarp ES valstybių bei pradėtos rėsti tvoros. Tai sukūrė grūsties efektą Graikijoje ir Italijoje. Siekiant išvengti humanitarinės katastrofos, ES narės susitarė solidarizuotis bei paskirstyti 160 tūkstančių pabėgėlių. Tačiau jau pirminėje fazėje buvo akivaizdu, jog lengva nebus, mat Rumunija, Vengrija, Čekija ir Slovakija šiam pasiūlymui nepritarė – susitarimas ES lygiu formalizuotas tik todėl, kad jam pakako daugumos valstybių balsų.

Iš šių šalių Vengrija, Čekija, o taip pat ir Lenkija, kur netrukus po ES susitarimo pasikeitė valdžia, atsisakė kvotas įgyvendinti. Teko įsikišti Europos Teisingumo Teismui – rugsėji priimtas sprendimas, atmetantis šių šalių argumentus ir palaikantis ES poziciją. Slovakija su tuo susitaikė, tačiau Lenkija ir Vengrija – ne; pastarosios atstovai teismo nutartį pavadino „Europos vertybių išniekinimu“. Europos Komisija jau svarsto galimybę šioms valstybėms už sprendimų nevykdymą pritaikyti sankcijas.

Visgi net ir tarp su kovotomis sutikusių ES valstybių praktinis sprendimo įgyvendinimas stumiasi kelią sunkiai. Kadangi šalys įvedė įvairius nacionalinius apribojimus, lapkričio mėnesį naujus namus rado tik 31,5 tūkst. pabėgėlių – kitaip tariant, įgyvendinta tik apie 20 proc. pirminio kvotų plano. Lietuva, kuri prioretizavo pabėgėlių šeimų perkėlimą, priėmė 416 žmonių iš numatytų 1105. Didžioji dalis jų jau iškeliavo iš Lietuvos.

Šis faktas iliustruoja kitą problemą – daugelis atvykusiųjų turėjo aiškius prioritetus, kur nori atsidurti. Ypatingai patrauklios buvo Vokietija ir Švedija, kuriose, atsižvelgiant į socialines garantijas ir kitas aplinkybes, sąlygos yra nepalyginamai geresnės nei Vidurio, Rytų ar Pietų Europoje. Tad net ir toms valstybėms, kurios sutiko pasidalinti našta – tarp jų ir Lietuvai – nesisekė užtikrinti, kad atvykusieji tuoj pat neiškeliaus. Kyla ir daugiau niuansų dėl neplanuoto pabėgėlių srauto integracijos – anot Socialinės apsaugos ir darbo ministro

Kukuraičio, išlieka vadinamasis „dvigubas barjeras“, kai žmonės, atvykę į Lietuvą važiuoja į Ruklos pabėgėlių centrą, o paskui dar kartą turi grįžti „į Lietuvą“, tai yra, į visiškai naują gyvenimą už pabėgėlių centro ribų.

Įvertindamas tokią situaciją Europos Vadovų Tarybos pirmininkas Donaldas Tuskas pareiškė, jog „privalomas pabėgėlių persikirstymas pagal kvotas neturi ateities“. Tiesa, su tuo sutiko ne visi.

3. Dabartinės taisyklės būtina atnaujinti

Norint pasimokyti iš esamos situacijos, ES siekia reformuoti visą migracijos sistemą.

Šiuo metu ES prieglobsčio taisyklės, arba vadinamasis Dublino reglamentas, nustato, jog pirmoji valstybė narė, į kurią atvyko prieglobsčio prašytojas, atsako už jo tarptautinės apsaugos prašymo nagrinėjimą. Kitaip tariant, net jei asmuo išvyksta į kitą ES valstybę, pirminė teisinė atsakomybė gula ant pakraščio šalių pečių.

Žinoma, tokia sistema dar labiau apsunkina Graikijos ir Italijos situaciją. Kurį laiką sistemos trūkumus kompensavo tai, jog Vokietija ir Švedija, net ir atkūrusios pasienio kontrolę, išreiškė atvirų durų politiką pabėgėliams ir nesivadovavo taisykle juos sugrąžinti į pirmąją šalį. Visgi greitai kilęs politinis nepasitenkinimas ir rinkėjų spaudimas privertė sugrįžti prie taisyklių. Nenuostabu, kad Italija ir Graikija, o taip pat Europos Komisija ir Europos Parlamentas, siekia kuo greičiau įvesti pakeitimus, nes Dublino reglamentas aiškiai nebeatitinka realių.

Europos Parlamente lapkričio viduryje pritarta reglamento reformos iniciatyvai, akcentuojančiai tris esminius dalykus:

- atsakomybe už prieglobsčio prašytojus turi dalintis visos ES šalys;
- ES išorės sienas turinčios valstybės, į kurias paprastai pirmiausiai atvyksta prieglobsčio prašytojai, tenka atsakomybė už atvykėlių registravimą, o taip pat už išorės sienų apsaugą;
- žmonės, kuriems reikalinga tarptautinė apsauga, turėtų ją gauti gerokai greičiau nei dabar; tie, kuriems prieglobstis nesuteikiamas,

turi būti sparčiau ir gerbiant jų orumą grąžinami į savo kilmės šalis.

Kitaip tariant, grįžtama prie minties, jog pabėgėliai turi būti persikirstomi po skirtingas ES šalis, tačiau kartu siekiant užtikrinti kiek įmanoma spartesnę pabėgėlio statuso negavusių asmenų – pvz., ekonominių migrantų, sugrąžinimą į šalis, iš kurių jie atvyko. Ta linkme jau judama: pavyzdžiui, iš Vokietijos šių metų sausį namo išvyko 1,4 tūkst. asmenų, o rugsėjį, paspartintus ir supaprastinus procedūras – jau beveik 25 tūkst.

Tiesa, šiam Europos parlamento pasiūlymui dar toli iki galutinio sprendimo. Kol kas tai tik Europos Parlamento derybinė pozicija, su kuria bus žengiama į diskusijas su Europos šalių vyriausybių atstovais Ministrų taryboje. Jau dabar akivaizdu, kad Lenkija, Vengrija, o galbūt ir kai kurios kitos šalys, prieštarauja. Tuo metu Vokietija, Prancūzija palaikys idėją, kuri leistų tikėtis mažesnio srauto į šias valstybes ir naštos pasidalijimo. Visgi perspektyvos tebėra miglotos – net jei galutinėje stadijoje, galbūt kitais metais, sprendimas būtų priimtas balsų dauguma, tai gali paskatinti naują vidinio politinio susiskaldymo ES bangą.

Žinoma, kils klausimų ir dėl praktinio įgyvendinimo, net jei formaliai bus rastas konsensusas – šviežia kvotų patirtis atskleidžia situacijos problemišumą.

4. Pabėgėlių krizės pasekmės politikai

Nors situacija tarsi ir stabilizavosi, politikais ir jų sprendimais siekiant išspręsti šią krizę yra nepatenkinti didesnės dalies Europos valstybių piliečiai. Be to, sustiprėjo anti-imigracinės nuotaikos, ypatingai prisibijant saugumo grėsmių. Pavyzdžiui, „Pew“ kompanijos atliktas tyrimas rodo, kad 76 proc. vengrų, 71 proc. lenkų, 61 proc. vokiečių ir olandų, 60 proc. italų, 57 proc. švedų, 55 proc. graikų mano, jog pabėgėlių atvykimas didina terorizmo riziką.

Nenuostabu, kad tai turėjo tiesioginių pasekmių rinkimuose. Ir ne tik Lenkijoje ar Vengrijoje. Šių metų rugsėjį Vokietijoje tradicinės politinės partijos – Krikščionys demokratai (CDU) ir Socialdemokratai (SPD) – pasiekė vienus blogiausių rezultatų per visą pokario istoriją, o

prieš imigraciją pasisakanti kraštutinė Alternatyva Vokietijai (AfD) pirmą kartą pateko į parlamentą surinkusi beveik 13 proc. balsų. Be to, būtent nesutarimai dėl migracijos klausimų paskatino derybų dėl valdančiosios koalicijos griūtį – CDU, Žalieji ir liberalai svarstė dėl kasmet priimamų pabėgėlių skaičiaus, galinčio siekti apie 200 tūkst., ribojimo įvedimo, tačiau nesutarė, ką daryti su jau atvykusiųjų šeimų nariais.

Rinkimuose Austrijoje triumfavo Liaudies partija, kurios jaunasis lyderis Sebastianas Kurzai taip pat garsėja kritika pozicija imigracijos atžvilgiu. Greta jos su 27 proc. balsų liko radikalams priskiriama Austrijos laisvės partija, kuri taip pat akcentuoja imigracijos bei radikalaus islamo problematiką.

Tad ateityje ES lygmens susitarimus bus pasiekti tik dar sunkiau. O sisteminės pabėgėlių srautų priežastys išlieka – karas Sirijoje, nusinešęs apie pusę milijono gyvybių, tebesitęsiantis; politinis nestabilumas, klimato kaitos procesai ir augantys gyventojų skaičiai Šiaurės Afrikoje bei Vidurio rytuose taip pat kurs prielaidas didžiuliams žmonių – tiek pabėgėlių, tiek ekonominių migrantų – srautams į Europą. Visgi akivaizdu, kad ES valstybės pavieniui šios problemos spręsti nėra pajėgios, todėl būtina pasiekti vidinį konsensą.