

การดำเนินการของสหภาพยุโรปในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพทางเรือ

1. ความเป็นมา

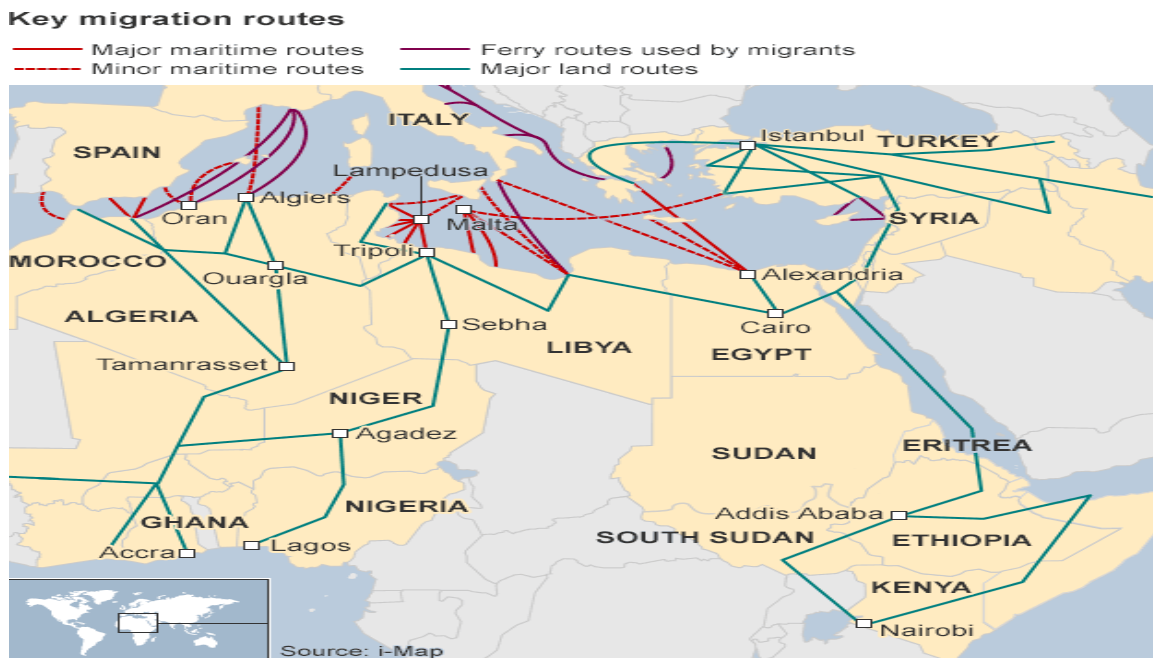
นับตั้งแต่ปี 2556 ภูมิภาคยุโรปต้องประสบกับปัญหาผู้อพยพจำนวนมากมหาศาลที่เดินทางข้ามทะเลเมดิเตอร์เรเนียนมายังยุโรปอย่างต่อเนื่อง โดยเฉพาะในช่วงเจ็ดเดือนแรกของปี 2557 มีผู้อพยพทางเรือเดินทางถึงอิตาลีกว่า 87,000 คน โดยสองกลุ่มใหญ่ที่สุดเดินทางมาจากเอริเทรียและซีเรีย และจากเหตุผู้อพยพต้องเสียชีวิตในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนเป็นจำนวนมากกำลังกลายเป็นประเด็นร้อนที่ทำให้สหภาพยุโรป (EU) ต้องหารือกันว่าจะมีมาตรการป้องกัน แก้ไข และร่วมกันรับผิดชอบกับปัญหาการเคลื่อนย้ายของผู้อพยพที่มีแนวโน้มจะสูงมากขึ้นเป็นลำดับได้อย่างไร โดยจะต้องคำนึงถึงหลักมนุษยธรรมพร้อมๆ ไปด้วยกับความมั่นคงภายในของแต่ละประเทศ

สิ่งที่ทำให้ EU ต้องมุ่งความสนใจไปยังปัญหาผู้อพยพอย่างจริงจังนั้นสืบเนื่องจากเหตุการณ์เมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2556 จากการที่เรือผู้อพยพเกิดเพลิงลุกไหม้และล่มลงนอกชายฝั่งเกาะลัมเปดูซาของอิตาลี ทำให้มีผู้อพยพจมน้ำกว่าห้าร้อยคน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นผู้อพยพจากโซมาเลียและเอริเทรีย มีผู้รอดชีวิตเพียงไม่ถึงหนึ่งในสาม ภายหลังเหตุการณ์ดังกล่าว รัฐมนตรีมหาดไทยของประเทศสมาชิกใน EU ได้ประชุมร่วมกัน และที่ประชุมผู้นำรัฐบาลประเทศสมาชิก EU ณ กรุงบรัสเซลส์ ได้หารือเพื่อหามาตรการร่วมในการป้องกันมิให้เกิดเหตุโศกนาฏกรรมเป็นรอบที่สอง แต่เหตุเช่นนี้ยังคงเกิดขึ้นแล้วซ้ำอีกในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน และนับวันผู้อพยพก็ยิ่งหลั่งไหลเข้าไปใน EU มากยิ่งขึ้น

ระหว่างวันที่ 6-7 มิถุนายน 2558 คณะปฏิบัติการสากลประกอบด้วยยามชายฝั่งอิตาลี เรือของอิตาลี เยอรมนี อังกฤษ ไอร์แลนด์ สเปน และหน่วย Frontex ของ EU ได้ช่วยเหลือผู้อพยพเกือบ 6,000 คนซึ่งถือว่าเป็นจำนวนมากที่สุดอีกครั้งหนึ่งจากทะเลและนำไปไว้ยังตอนใต้ของอิตาลี ไม่เฉพาะเพียงอิตาลีที่ประสบปัญหาผู้อพยพกรีซเองก็ยังคงเป็นจุดผ่านหลักของผู้อพยพด้วยเช่นกัน เพราะผู้อพยพพยายามเดินทางผ่านเพื่อไปให้ถึงยุโรปตอนเหนือ และอีกประเทศหนึ่งซึ่งถูกกดดันจากปัญหาผู้อพยพคือฮังการี เพราะตั้งแต่เดือนมกราคม 2558 ถึงสิ้นเดือนพฤษภาคม 2558 ได้ตรวจพบว่าผู้อพยพ 50,000 คนพยายามเดินทางจากเซอร์เบียเข้าไปในฮังการี จำนวนผู้อพยพนี้สูงเพิ่มจากช่วงเวลาเดียวกันของปี 2557 ถึง 880 เปอร์เซ็นต์ ทำให้ฮังการีต้องเรียกร้องมิให้ประเทศใน EU ส่งคืนตัวผู้อพยพที่เดินทางออกจากฮังการี

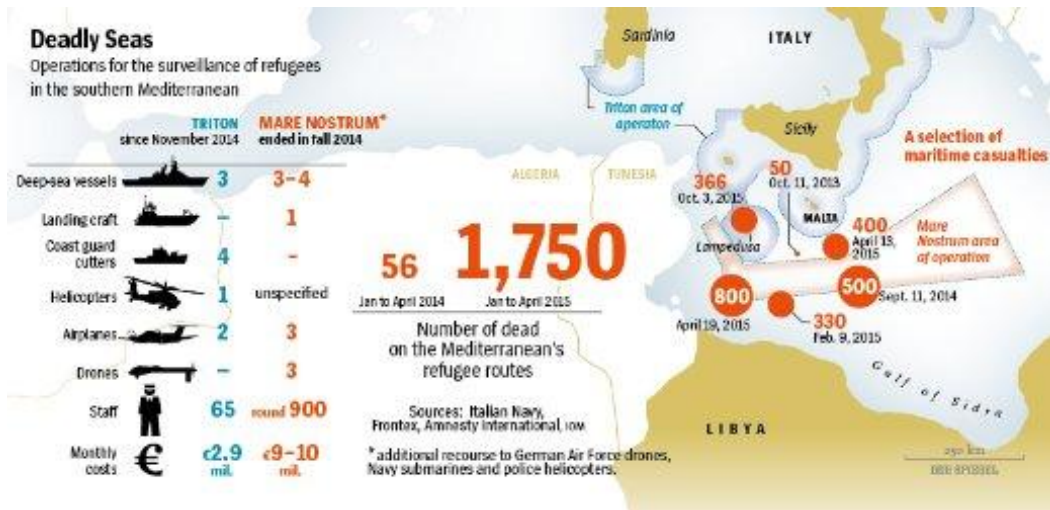
องค์การระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) ระบุว่า ผู้อพยพกลุ่มใหญ่ที่สุดในปี 2558 มาจากซีเรีย (มากกว่า 8,800 คน) เอิเรเทรีย(3,300 คน) โซมาเลีย (2,900 คน) สงครามกลางเมืองในซีเรียทำให้คนจำนวนมากหนีภัยออกจากประเทศ ส่วนคนอัฟกัน เอิเรเทรียน และชาติอื่นๆ ต่างก็หลบหนีความยากจนและการถูกละเมิดสิทธิมนุษยชน สำหรับผู้อพยพกลุ่มใหม่ที่เข้ามาในอิตาลีนั้นมาจากเออิเรเทรียมากที่สุด ตามด้วยไนจีเรีย และซีเรีย ส่วนในกรีซนั้นผู้อพยพกลุ่มใหญ่สุดมาจากซีเรีย และรายงานของหน่วยงานผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) ระบุว่าในปี 2557 มีผู้อพยพและผู้โยกย้ายถิ่นฐานอื่นข้ามทะเลเมดิเตอร์เรเนียนจำนวน 219,000 คน และมีผู้เสียชีวิตอย่างน้อยที่สุด 3,500 คน ในขณะที่ผู้ที่ข้ามทะเลเมดิเตอร์เรเนียนเข้ามายังยุโรปในปี 2556 นั้นมีจำนวนน้อยกว่านี้มาก กล่าวคือมีเพียงประมาณ 60,000 คน

เส้นทางหลักในการอพยพ



จำนวนผู้อพยพที่เสียชีวิตในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน

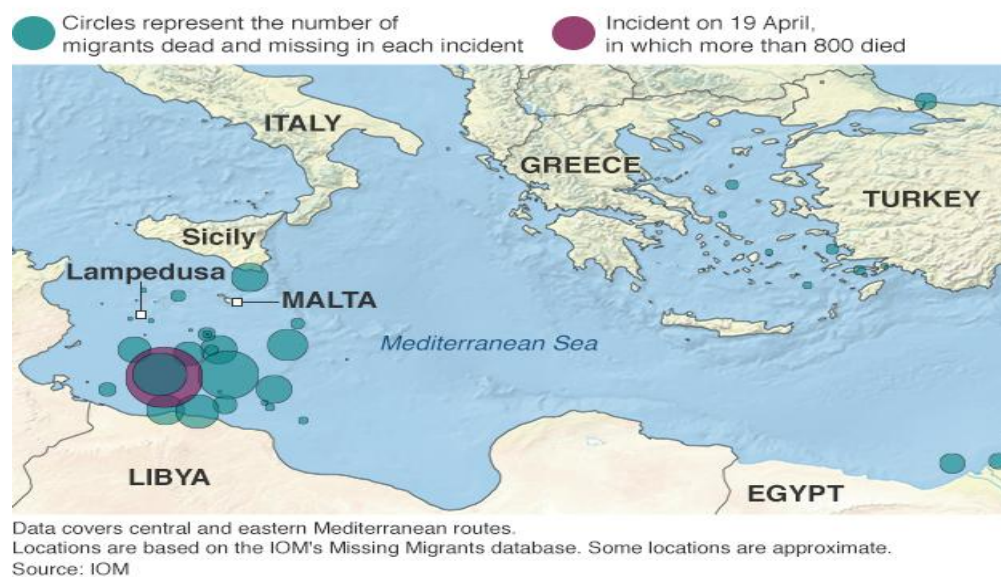
(ระหว่างเดือน มค.-เมษ. 57 เสียชีวิต 56 ราย และระหว่างเดือน มค.-เมษ. 58 เสียชีวิต 1,750 ราย)



จากรูปข้างต้นแสดงให้เห็นถึงปฏิบัติการ Triton ของ EU ตั้งแต่พฤศจิกายน 2557 และปฏิบัติการมาเร นอสตรุม (Mare Nostrum) ที่ยุติเมื่อฤดูใบไม้ร่วงของปี 2557 ซึ่งประกอบด้วยยานพาหนะทางน้ำและทางอากาศ โดย Triton มีค่าใช้จ่ายเดือนละ 2.9 ล้านยูโร และมาเร นอสตรุมมีค่าใช้จ่ายเดือนละ 9-10 ล้านยูโร

จุดในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนที่มีผู้อพยพเสียชีวิตระหว่างปี 2557-2558

Migrant deaths in the Mediterranean, 2014-15



ภาพจุดในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนที่มีผู้เสียชีวิตในปี 2557-2558 วงกลมสีเขียวคือจุดที่ผู้อพยพเสียชีวิตและสูญหายจากเหตุเรือล่มแต่ละครั้ง สีม่วงคือเหตุการณ์เมื่อวันที่ 19 เมษายน 2558 ที่มีคนเสียชีวิตกว่า 800 คน

ในช่วงห้าเดือนแรกของปี 2558 มีผู้อพยพทางทะเลมาถึงอิตาลี 46,500 คน เพิ่มจากช่วงเวลาเดียวกันของปี 2557 ถึง 12 เปอร์เซ็นต์ ทั้งนี้ รัฐบาลอิตาลีคาดว่าในปี 2558 จะมีคนอพยพเข้ามารวมทั้งสิ้น 200,000 คน เพิ่มจากปี 2557 ซึ่งมีจำนวน 170,000 คน

ในปี 2558 จนถึงปัจจุบันคาดว่าจะมีผู้อพยพจมน้ำตายถึง 2,000 คนในน่านน้ำระหว่างจุดเริ่มต้นในแอฟริกาเหนือ และชายฝั่งของยุโรปตอนใต้ ซึ่งรวมผู้เสียชีวิตจำนวน 800 คนจากเหตุจมน้ำเสียชีวิตหมู่ครั้งใหญ่จากการพยายามเดินทางข้ามทะเลเมดิเตอร์เรเนียนในวันที่ 19 เมษายน 2558 เหตุดังกล่าวทำให้ผู้นำ EU ต้องประชุมเป็นกรณีเร่งด่วน ณ กรุงบรัสเซลส์เมื่อปลายเดือนเมษายน 2558 เพื่อหาทางออกสำหรับปัญหาดังกล่าว และมีการกล่าวหาว่ารัฐบาลของประเทศสมาชิกต่างเพิกเฉยและปล่อยให้อิตาลีต้องรับมือกับปัญหาผู้อพยพทางทะเลเพียงประเทศเดียวจนทำให้เกิดเหตุสลดใจครั้งใหญ่ขึ้นอีก

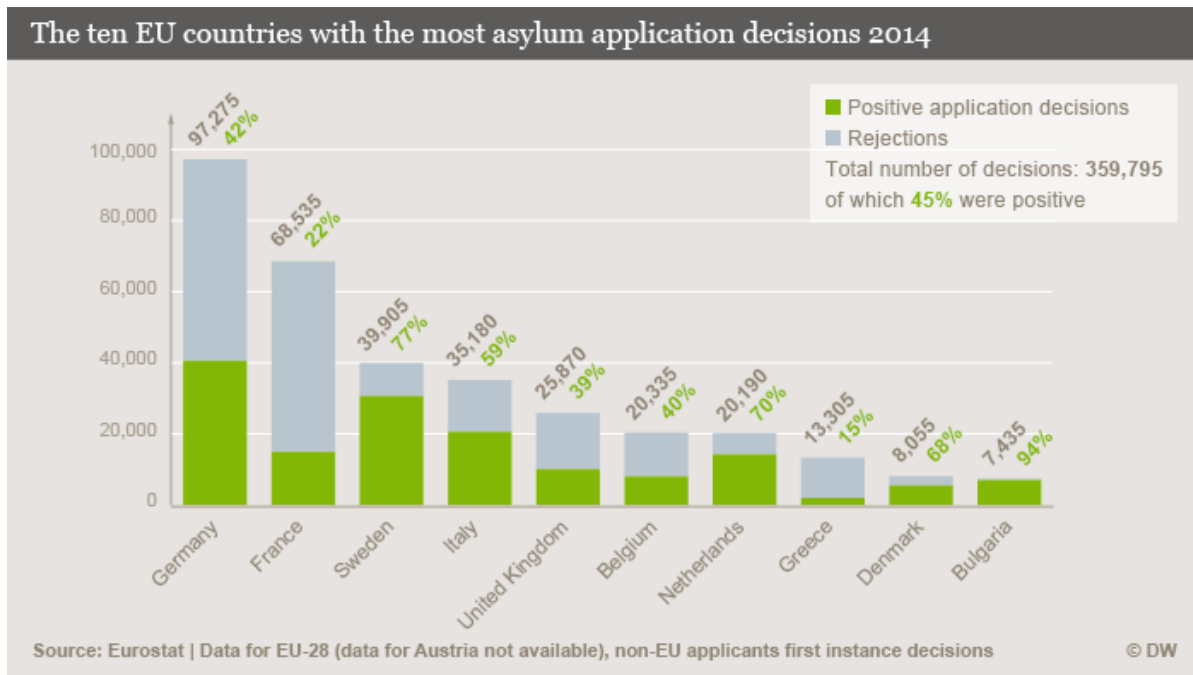
ผู้อพยพที่เข้ามาในยุโรปปีนี้มีจำนวน 153,000 คน เพิ่มจากปี 2557 ถึง 149 เปอร์เซ็นต์ โดยเดินทางทางทะเลถึงกรีซ 63,000 คน และถึงอิตาลี 62,000 คน ส่วนอีก 10,000 คนมาทางชายแดนฮังการี/เซอร์เบีย

2. การจัดการเกี่ยวกับผู้อพยพ

2.1 สมาชิก EU สืบประเทศแรกที่ทำกรพิจารณาการให้ผู้อพยพลี้ภัยสูงสุด

ในช่วงสิบแปดเดือนที่ผ่านมา มีผู้ต้องการลี้ภัยและผู้อพยพจมน้ำทะเลเมดิเตอร์เรเนียนถึงกว่า 5,000 คน คนเหล่านี้เดินทางผ่านเครือข่ายผู้ลักลอบข้ามชายฝั่งซึ่งเก็บค่าใช้จ่ายผู้อพยพรายละหลายร้อยยูโร ส่วนใหญ่การขนผู้อพยพข้ามทะเลเมดิเตอร์เรเนียนมักเริ่มจากลิเบียอันเป็นจุดที่ผู้ลักลอบขนผู้อพยพได้ประโยชน์จากความไม่มั่นคงทางการเมือง โดยผู้ที่มาถึงยุโรปมักประสบสภาพความเป็นอยู่ที่ยากลำบากและไม่มีหลักประกันว่ายุโรปจะยอมรับผู้อพยพเหล่านี้ทุกราย

EU ลิขประเทศแรกที่พิจารณาการให้ผู้อพยพลี้ภัยสูงสุด



ตารางข้างต้นแสดงให้เห็น EU ลิขประเทศแรกที่ผู้อพยพยื่นขอเป็นผู้ลี้ภัยสูงสุด (สีเขียวคือผู้อาจได้รับพิจารณาให้เป็นผู้ลี้ภัย สีเทาคือผู้ไม่ได้รับอนุญาตให้ลี้ภัย)

2.2 ข้อมูลจากหน่วยงานผู้ลี้ภัยแห่งสหประชาชาติ (UNHCR) นครเจนีวา เกี่ยวกับการขอลี้ภัยทั้งในยุโรปและประเทศอื่น

จากรายงาน ณ วันที่ 26 มีนาคม 2558 ของ UNHCR นครเจนีวาระบุว่า สงครามในประเทศซีเรียและอิรัก ปัญหาความขัดแย้ง การละเมิดสิทธิมนุษยชน และปัญหาด้านความปลอดภัย รวมถึงสถานการณ์ด้านมนุษยธรรมในประเทศต่างๆ นั้นทำให้ยอดผู้ขอลี้ภัยไปยังประเทศที่พัฒนาแล้วพุ่งจำนวนมากขึ้นมากที่สุดในรอบ 22 ปีที่ผ่านมา

ในปี 2557 มีผู้ขอยื่นลงทะเบียนเป็นผู้ลี้ภัยใน 44 ประเทศทั่วโลกจำนวนรวมทั้งหมด 866,000 คนซึ่งมากกว่าปี 2556 ที่มีจำนวน 596,000 คน ถึง 45% โดยจำนวนนี้เกือบเทียบเท่าจำนวนของผู้ขอลี้ภัยจากเหตุการณ์ความขัดแย้งระหว่างบอสเนียและเฮอร์เซโกวีนาที่บันทึกไว้ในปี 2535 ซึ่งมีจำนวน 900,000 คน เยอรมนีมีจำนวนผู้สมัครขอลี้ภัยมากที่สุดด้วยจำนวน 173,000 คน สหรัฐอเมริกาเป็นอันดับสองด้วยจำนวน 121,000 ตามมาด้วยประเทศตุรกีที่ 87,800 สวีเดน 75,100 อิตาลี 63,700 โดย 5 ประเทศที่ใบสมัครขอขึ้นลี้ภัยมากที่สุดนั้นนับเป็นจำนวน 6 ใน 10 ของใบสมัครทั้งหมดของทั้ง 44 ประเทศรวมกัน

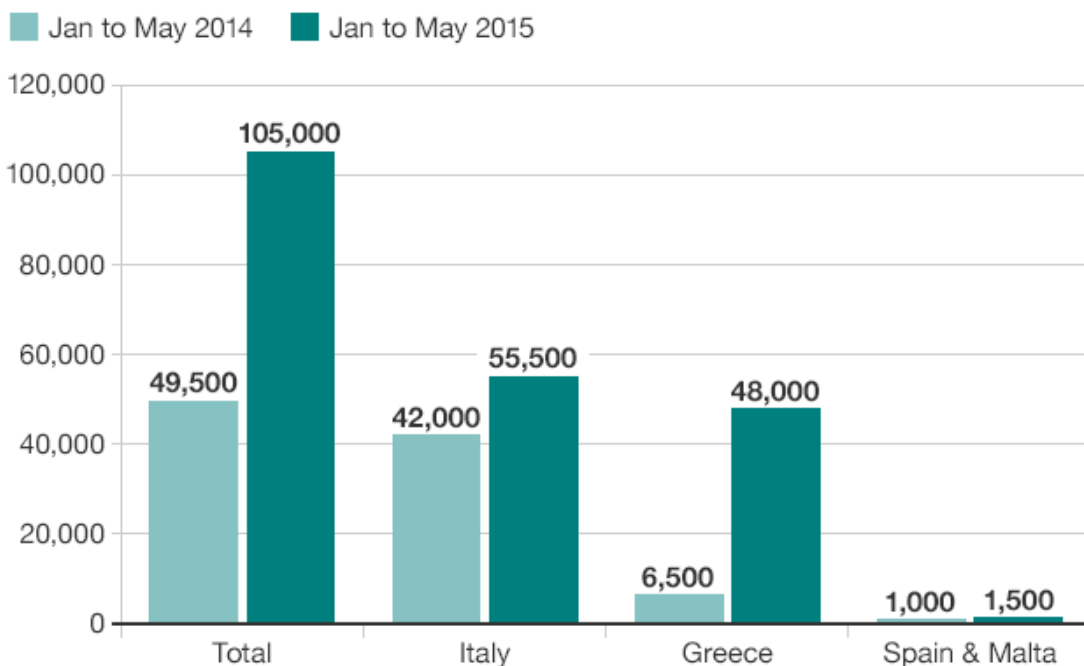
ผู้ขอลี้ภัยมาจาก ซีเรีย อิรัก อัฟกานิสถาน เซอร์เบีย โคโซโว และเอริเทรีย มากที่สุด โดยมาจากซีเรียมากที่สุด ทั้งนี้ ในปี 2557 มีจำนวนผู้ขอลี้ภัยรวม 149,600 คน ซึ่งมากกว่าปี 2556 (56,300คน) กว่าเท่าตัว และมากกว่าปี

2554 (8,700คน) ถึง 17 เท่า โดยในจำนวนทั้งหมดของปี 2557 นั้นนับเป็นจำนวนที่สูงที่สุดในประวัติศาสตร์ นับตั้งแต่ปี 2535

ผู้ขอลี้ภัยมีความแตกต่างจากผู้ลี้ภัย กล่าวคือ ผู้ขอลี้ภัย คือผู้ที่ต้องการขอสถานะเป็นผู้ลี้ภัยแต่การยื่นขอยังไม่ได้ รับการพิจารณาอย่างเป็นทางการ และในบางกรณี ผู้ลี้ภัยอาจไม่จำเป็นต้องเป็นผู้ขอลี้ภัยมาก่อนและมิได้ หมายความว่าผู้ขอลี้ภัยทุกคนจะได้สถานะเป็นผู้ลี้ภัยทั้งหมด ทั้งนี้ขึ้นอยู่กับ การพิจารณาเกี่ยวกับคุณสมบัติของผู้ ยื่นขออีกทีหนึ่ง

ผู้อพยพและผู้ย้ายถิ่นที่ข้ามทะเลเมดิเตอร์เรเนียนมายังยุโรป

Refugees and migrants in the Mediterranean entering Europe



Source: UNHCR

2.3 สถิติการรับผู้ลี้ภัยในยุโรป

สถิติระบุว่า มีผู้อพยพจำนวน 184,665 คนได้รับการคุ้มครองให้เป็นผู้ลี้ภัยทั่วยุโรป โดยในจำนวนเหล่านี้มี 47,555 คนหรือมากกว่าหนึ่งในสี่ที่ได้รับการคุ้มครองให้อยู่ในเยอรมนี ผู้ที่ได้รับอนุญาตให้เป็นผู้ลี้ภัยในเยอรมนี มากกว่าครึ่งหนึ่งต่างมาจากซีเรีย (54.1 เปอร์เซ็นต์) ในขณะที่จากอัฟกานิสถานมีมากเป็นลำดับสอง (10.4 เปอร์เซ็นต์) และจากอิรักเป็นลำดับสาม (8.8 เปอร์เซ็นต์) และแม้เยอรมนีจะรับผู้ขอลี้ภัยเป็นจำนวนมากที่สุด แต่ เมื่อเทียบกับจำนวนประชากรของประเทศแล้ว สวีเดนเป็นประเทศที่ให้การคุ้มครองในสัดส่วนสูงที่สุด กล่าวคือ ให้การคุ้มครองมากกว่า 33,000 คนจากจำนวนประชากรของประเทศประมาณ 9.6 ล้านคน อย่างไรก็ตามยังถือ

ได้ว่าเยอรมนีรับผู้ลี้ภัยสูงที่สุดใน EU โดยในปี 2557 ได้รับไว้จำนวนกว่า 200,000 คน ซึ่งมากกว่าประเทศที่รับสูงสุดเป็นลำดับสองซึ่งก็คือสวีเดนซึ่งรับไว้ประมาณ 81,000 คนถึงสองเท่า

เยอรมนีพิจารณาให้ผู้อพยพลี้ภัยในอัตราไม่สูงนักเมื่อเทียบกับประเทศอื่นๆ จากการพิจารณาให้การคุ้มครองผู้ลี้ภัยจำนวน 97,000 คนในครั้งล่าสุดพบว่า เยอรมนีให้การคุ้มครองผู้ที่ยื่นสมัครขอลี้ภัยเป็นครั้งแรก 42 เปอร์เซ็นต์ และให้การคุ้มครองผู้สมัครยื่นอุทธรณ์ขอให้พิจารณาครั้งที่สองอีก 14 เปอร์เซ็นต์ และมีรายงานข่าวว่าในปี 2557 เยอรมนีได้จับผู้ขอลี้ภัยออกจากประเทศในจำนวนสูงที่สุดนับตั้งแต่ปี 2549 กล่าวคือเกือบถึง 11,000 คน ในขณะที่ปี 2556 ได้จับออกนอกประเทศจำนวน 10,198 คน

3. ภาพรวมการดำเนินงานของ EU ในการจัดการกับผู้อพยพ

ปัจจัยหลักที่ทำให้ EU ต้องดำเนินงานเพื่อหาแนวทางในการจัดการกับแรงกดดันจากผู้อพยพ ได้แก่ สถิติปี 2557 ซึ่งระบุว่ามีการข้ามพรมแดนอย่างผิดกฎหมาย 283,532 คน ซึ่งเป็นชาวซีเรียประมาณหนึ่งในสี่ (79,049 คน) โดยพบว่า มีผู้อพยพในเมดิเตอร์เรเนียนตอนกลาง 170,664 คนและในเมดิเตอร์เรเนียนตะวันออก 50,834 คน และมีผู้อพยพอาศัยอยู่ใน EU อย่างผิดกฎหมาย 441,780 คน และผู้อพยพ 252,003 คนถูกส่งกลับไปยังประเทศที่สาม

Frontex ได้ประเมินความไม่มั่นคงในประเทศเพื่อนบ้านทางตอนใต้ของ EU เป็นสาเหตุที่ทำให้มีผู้พยายามอพยพเข้ามาใน EU เพิ่มขึ้น ทำให้ EU ต้องดำเนินการลดแรงกดดันโดยมุ่งเป้าไปยังประเด็นการคุ้มครองผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือและป้องกันมิให้สูญเสียชีวิตเพิ่มขึ้น เครือข่ายอาชญากรรมของผู้ลักลอบขนผู้อพยพและผู้ค้ามนุษย์ การแก้ปัญหาผู้อพยพผิดกฎหมายที่รากเหง้าของปัญหา และจัดให้มีการอพยพอย่างถูกกฎหมาย

ในช่วงปี 2556 และ 2557 คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) และคณะมนตรียุโรป (European Council) ได้ทำงานเพื่อลดแรงกดดันจากการอพยพ โดยหลังเหตุมีผู้เสียชีวิตใกล้เกาะลัมเปดูซาในเดือนตุลาคม 2556 คณะมนตรีแห่ง EU ได้จัดตั้งคณะทำงานเมดิเตอร์เรเนียนภายใต้การนำของคณะกรรมการยุโรปเพื่อหาแนวทางปฏิบัติการและป้องกันมิให้เกิดปัญหาเช่นนี้อีกในอนาคต และในเดือนมิถุนายน 2557 คณะมนตรียุโรปได้กำหนดให้การโยกย้ายถิ่นฐานเป็นยุทธศาสตร์ที่มีความสำคัญลำดับต้นในการดำเนินงานรอบใหม่ของ EU

บทบาทของคณะมนตรียุโรป (European Council) คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป (Council of the European Union) และคณะกรรมการยุโรป (European Commission) ในการดำเนินงานเพื่อแก้ไขปัญหาผู้อพยพ

คณะมนตรียุโรป มีบทบาทสำคัญในการกำหนดลำดับความสำคัญของยุทธศาสตร์ ขณะที่คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรป จะกำหนดแนวทางการปฏิบัติการและมอบหมายหน้าที่ในการเจรจากับประเทศที่สาม พิจารณาคำจำกัดความและดำเนินโครงการเฉพาะ

จากการประชุมคณะมนตรี รัฐมนตรีกระทรวงมหาดไทยเมื่อเดือนตุลาคม 2557 ที่ประชุมได้รับรองข้อสรุป การปฏิบัติการเพื่อแก้ไขการล้นไหลเข้ามาของผู้อพยพให้ได้ผลยิ่งขึ้น ซึ่งเป็นข้อสรุปที่ได้จากปฏิบัติการเมดิเตอร์ เรเนียนซึ่งมุ่งเป้าเพื่อหาแนวทางในการโยกย้ายถิ่นฐานที่ยั่งยืน อย่างไรก็ตาม ปฏิบัติการที่กำหนดไว้นั้นยังไม่เพียงพอ ดังนั้นภายหลังเหตุสลดใจในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนในเดือนเมษายน 2558 ผู้นำประเทศใน EU และรัฐบาลจึงได้ตกลงที่จะระดมความพยายามเพื่อป้องกันมิให้คนเสียชีวิตในทะเลมากขึ้น และแก้ไขการอพยพที่ รากเหง้าของปัญหาด้วยการเพิ่มความเข้มแข็งทางทะเล ต่อสู้กับผู้ค้ามนุษย์ ป้องกันมิให้ผู้อพยพเข้ามาใน EU อย่างผิดกฎหมาย และเสริมสร้างความเป็นหนึ่งเดียวและความรับผิดชอบใน EU และในเดือนพฤษภาคม 2558 คณะกรรมาธิการยุโรปได้นำเสนอวาระ communication on a European agenda for migration และข้อเสนอหลาย ประการเกี่ยวกับการตอบสนองต่อแรงกดดันจากการอพยพอย่างฉับพลันทันทีในเมดิเตอร์เรเนียน

การดำเนินงานของคณะมนตรีเพื่อช่วยชีวิตในทะเลและมุ่งเป้าไปยังเครือข่ายอาชญากร

วันที่ 19 พฤษภาคม 2558 คณะมนตรีได้รับรองร่างปรับปรุงงบประมาณปี 2558 ซึ่งเน้นที่การเสริมความเข้มแข็ง ของปฏิบัติการ Triton และ Poseidon รวมทั้งให้ความช่วยเหลือเพิ่มแก่ประเทศสมาชิกที่รับผู้อพยพเพิ่มขึ้น คาดว่า สภายุโรปจะลงคะแนนเสียงร่างปรับปรุงงบประมาณในการประชุมเต็มคณะซึ่งจะเริ่มในวันที่ 6 กรกฎาคม 2558

เดือนตุลาคม 2557 คณะกรรมาธิการและ Frontex ได้เปิดตัวปฏิบัติการ Triton ซึ่งใช้งบประมาณจาก EU และ Triton ได้เริ่มปฏิบัติการเมื่อ 1 พฤศจิกายน 2557 เพื่อเฝ้าระวังในทะเลใกล้ชายฝั่งอิตาลี ปฏิบัติการ Triton มิใช่ ปฏิบัติการแรกสำหรับ Frontex เพราะ Frontex ซึ่งเป็นหน่วยงานของยุโรปนี้ได้ลาดตระเวนบริเวณเมดิเตอร์ เรเนียนตะวันออกมาตั้งแต่ปี 2549 โดยใช้ปฏิบัติการ Poseidon

ในการประชุมเมื่อ 23 เมษายน 2558 ผู้นำ EU ได้เรียกร้องให้เสริมความแข็งแกร่งให้กับปฏิบัติการ Triton และ Poseidon โดยเร็วด้วยการเพิ่มเงินทุนเป็นสามเท่าสำหรับปี 2558 และ 2559 เพื่อเพิ่มการค้นหาและช่วยเหลือ ได้มากขึ้น โดยมี Frontex เป็นหน่วยจัดการภายในบริเวณพรมแดน ในการช่วยชีวิตผู้อพยพเพิ่มขึ้นนั้น EU ได้ พยายามค้นหาเครือข่ายอาชญากรที่เอารัดเอาเปรียบผู้อพยพ และในวันที่ 18 พฤษภาคม 2558 คณะมนตรีแห่ง สหภาพยุโรปโดยคำแนะนำจากคณะมนตรียุโรป ก็ได้ตกลงที่จะจัดตั้งปฏิบัติการทางทหารของ EU (EUNAVFOR Med) เพื่อทำลายล้างธุรกิจขนผู้อพยพและค้ามนุษย์ในเมดิเตอร์เรเนียน ซึ่งการตัดสินใจนี้ทำให้ แผนปฏิบัติการทางทหารสามารถเริ่มต้นได้อย่างเป็นทางการ โดยมีการเปิดตัวปฏิบัติการนี้อย่างเป็นทางการเมื่อ วันที่ 22 มิถุนายน 2558 คณะมนตรีได้เปิดตัว EU NAVFOR Med ซึ่งจะดำเนินการอย่างเป็นทางการเป็นขั้นตอน

สำหรับการป้องกันการอพยพเข้ามาใน EU อย่างผิดกฎหมาย EU มุ่งเน้นที่การแก้ไขที่รากเหง้าของปัญหา การอพยพด้วยการหาสาเหตุของการอพยพผิดกฎหมาย การเจรจาทางการเมือง ดำเนินโครงการเพื่อตอบสนองต่อ วิกฤตและการพัฒนา รวมถึงสนับสนุนให้ผู้อพยพผิดกฎหมายจากปัญหาเศรษฐกิจได้กลับเข้ามาใน EU อีก โดย

แนวทางการดำเนินงาน ได้แก่ การร่วมมือกับประเทศที่สาม รวมถึงประเทศต้นทาง และประเทศที่เป็นทางผ่าน การใช้แนวทางระดับโลกว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานและการเคลื่อนย้าย (The global approach to migration and mobility : GAMM) ซึ่งคณะมนตรีได้ปรับครั้งล่าสุดเมื่อเดือนพฤษภาคม 2555 อันเป็นแนวทางที่ให้กรอบการดำเนินงานด้านความสัมพันธ์ของ EU กับประเทศที่สามในด้านการโยกย้ายถิ่นฐาน ซึ่งเป็นส่วนเสริมนโยบายความร่วมมือด้านการพัฒนาและต่างประเทศของ EU

EU ได้ทำการเจรจาและสรุปข้อตกลงกับประเทศที่สามเกี่ยวกับการรับกลับเข้ามาใหม่ โดยวางระเบียบเกี่ยวกับการกลับเข้ามาของบุคคลที่เข้ามาอย่างผิดกฎหมาย ซึ่งคณะมนตรีได้มอบให้คณะกรรมการทำหน้าที่เจรจาข้อตกลงซึ่งกลุ่มเป้าหมายคือประเทศที่สาม และจนถึงขณะนี้ได้ข้อสรุปแล้ว 17 ข้อตกลง

นอกเหนือจากช่องทางข้างต้น ยังมีมาตรการการดำเนินงานของ EU ที่กำลังทำอยู่ ได้แก่ การให้การสนับสนุนประเทศในแอฟริกาเหนือและภูมิภาค Sahel เพิ่มขึ้น การจัดประชุมสุดยอดในเดือนถัดไปกับแอฟริกาและประเทศหลักๆ เพื่อหารือประเด็นการโยกย้ายถิ่นฐาน (การประชุม Valletta conference) การจัดเจ้าหน้าที่ประสานงานไปประจำประเทศเหล่านี้ การจัดโครงการเพื่อการส่งผู้อพยพผิดกฎหมายที่เข้ามาในประเทศ EU รอบนอกกลับประเทศโดยเร็ว

คำจำกัดความของการย้ายที่อยู่ และการตั้งถิ่นฐานใหม่

การย้ายที่อยู่: คือการย้ายผู้ขึ้นคำขอรับการคุ้มครองระหว่างประเทศ จากประเทศสมาชิกที่ทำการตรวจสอบใบสมัครของผู้สมัครรายนั้นไปยังประเทศสมาชิกอื่น

การตั้งถิ่นฐานใหม่: คือผู้พลัดถิ่นที่ไม่ใช่คน EU ซึ่งต้องได้รับความคุ้มครองระหว่างประเทศจะถูกย้ายจากประเทศนอก EU เข้าไปยังประเทศสมาชิกใน EU

ในเดือนเมษายน 2558 คณะมนตรียุโรปได้เรียกร้องให้มีการช่วยเหลือเร่งด่วนต่อประเทศ EU ด้านนอก รวมถึงขอให้พิจารณาทางเลือกด้วยความสนใจในการให้มีการย้ายที่อยู่ ซึ่งมาตรการแรกภายใต้วาระของยุโรปว่าด้วยการโยกย้ายถิ่นฐานนั้น คณะกรรมการได้เสนอข้อเสนอกระบวนการย้ายถิ่นเพื่อสนับสนุนอิตาลีและกรีซ รัฐมนตรีได้หารือกันเป็นครั้งแรกถึงข้อเสนอต่อคณะมนตรียุติธรรมและมหาดไทยเมื่อวันที่ 16 มิถุนายน 2558 โดยเน้นว่าพร้อมที่จะช่วยประเทศสมาชิกที่ได้รับความกดดันจากผู้อพยพ และจะมีการหารือข้อเสนอในหน่วยงานของคณะมนตรีต่อไป

ผู้ที่มาถึง EU เป็นผู้หลบหนีความขัดแย้งและการถูกละเมิดสิทธิและต้องการความคุ้มครองระหว่างประเทศ ซึ่งจากแนวทางยุทธศาสตร์ด้านยุติธรรมและมหาดไทยซึ่งได้ผ่านการรับรองเมื่อมิถุนายน 2557 คณะมนตรียุโรปได้เรียกร้องให้มีการดำเนินระบบลี้ภัยแห่งยุโรป และเสริมบทบาทของหน่วยสนับสนุนการลี้ภัยแห่งยุโรป (European Asylum Support Office :EASO) เพื่อให้ผู้ต้องการลี้ภัยได้ผ่านกระบวนการเช่นเดียวกันในทุกประเทศสมาชิก EU

เดือนเมษายน 2558 คณะมนตรียุโรปได้ให้ความสำคัญกับโครงการนำร่องครั้งแรกเพื่อการตั้งถิ่นฐานใหม่ด้วยความสมัครใจทั่วยุโรป เพื่อเพิ่มสถานที่ที่จะรับผู้ต้องการความคุ้มครอง ซึ่งเป็นส่วนหนึ่งของวาระการประชุมยุโรปด้านการโยกย้ายถิ่นฐาน คณะกรรมาธิการได้ให้ข้อเสนอแนะเกี่ยวกับแผนการตั้งถิ่นฐานใหม่ resettlement ในเดือนพฤษภาคม 2558 โครงการนี้จะให้สถานที่เพื่อตั้งถิ่นฐานใหม่แก่คน 20,000 คนในอีกสองปีข้างหน้า ซึ่งจะมีการหารือกันในคณะมนตรี และขณะนี้ EU กำลังดำเนินการด้านกฎหมายเพื่อให้ EU ยังคงเป็นจุดหมายปลายทางที่น่าสนใจสำหรับนักศึกษา นักวิจัย และแรงงาน

4. ลำดับเหตุการณ์การอพยพและทำতিของ EU

เหตุการณ์ความเป็นมาของการอพยพเข้ามาในยุโรปทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนและทำติของ EU ในการแก้ปัญหาผู้อพยพ

8 ตุลาคม 2556

หลังเหตุที่ลัมเปดูซาเมื่อวันที่ 3 ตุลาคม 2556 อันเป็นเหตุให้คนกว่า 500 คน ส่วนใหญ่จากโซมาเลีย หรือ เอริเทรีย ต้องลอยคอในทะเลโดยมีเพียงไม่ถึงหนึ่งในสามที่รอดชีวิต เพียง 5 วันหลังจากนั้นรัฐมนตรีด้านยุติธรรมและมหาดไทยของ EU ได้ร่วมประชุมคณะทำงานเมดิเตอร์เรเนียน (Mediterranean Taskforce) โดยมีนางเซซิลีย มาลสโตรม (Cecilia Malström) จากสวีเดนเป็นประธานซึ่งนางมาลสโตรมได้ร่วมกับคณะผู้แทนด้านการต่างประเทศของ EU และคณะผู้แทนการทูตของ EU จัดทำเอกสารข้อเสนอการปฏิรูปต่อประเทศใน EU ซึ่งเสนอให้มีการออกวีซ่าเพื่อมนุษยธรรม และเปิดศูนย์ชั่วคราวในประเทศนอก EU เพื่อสร้างหนทางเข้าสู่ EU อย่างมีมนุษยธรรม คณะกรรมาธิการและการต่างประเทศก็ได้เรียกร้องให้ผู้อพยพที่เป็นนักวิชาชีพมีหนทางเข้าสู่ยุโรปมากขึ้น

แต่ผู้แทนของเยอรมนีปฏิเสธข้อเสนอแนะในการเข้าสู่ยุโรปอย่างถูกกฎหมายเกือบทุกข้อ โดยมองว่าการดำเนินการระยะกลาง ศูนย์ชั่วคราวและทางเลือกสำหรับการย้ายถิ่นฐานของนักวิชาชีพนั้นยังเป็นไปไม่ได้เนื่องจากข้อเสนอแนะในการจัดการกับปัญหาการล้นหลามเข้ามาของผู้อพยพนั้นยังไม่ชัดเจน ทำให้ที่ประชุมคณะทำงานเมดิเตอร์เรเนียนต้องเปลี่ยนไปหาหรือถึงมาตรการอื่น โดยเสนอแนะว่าควรปฏิบัติการค้าต่อด้านผู้ค้ามนุษย์และตรวจสอบบริเวณพรมแดนให้เข้มงวดยิ่งขึ้น

11 ตุลาคม 2556

เกิดเหตุเรือผู้อพยพซึ่งมีผู้โดยสาร 250 คน ล่มระหว่างมอลต้าและลัมเปดูซา มีผู้เสียชีวิต 50 คนรวมเด็ก

18 ตุลาคม 2556

อิตาลีได้จัดตั้งปฏิบัติการมาเร นอสตรุม เพื่อป้องกันมิให้ผู้อพยพจมน้ำ โดยใช้กำลังทหารเรือและยามชายฝั่งลาดตระเวนทะเลเมดิเตอร์เรเนียน 43,000 ตารางกิโลเมตรด้วยเรือน้ำลึก เฮลิคอปเตอร์และเครื่องบิน

19 พฤศจิกายน 2556

ผู้แทนการต่างประเทศของ EU ได้หารือถึงการใช้กองกำลังทหารปราบปรามการอพยพที่ผิดกฎหมาย แต่มีข้อกังวลด้านกฎหมายและการนำเสนอของสื่อในทางลบว่าเป็นการทำสงครามทางเรือกับผู้อพยพ

กระทรวงการต่างประเทศเยอรมนีปฏิเสธที่จะใช้กำลังทหารต่อต้านผู้ลี้ภัยด้วยเหตุผลหลายประการ ส่วนกองทัพเรือเยอรมนีเสนอให้มีข้อมูลสนับสนุนมากกว่านี้ และกล่าวว่าทหารเรือไม่ได้รับการฝึกมาเพื่อให้ไล่ล่าผู้ลี้ภัย และในช่วงเดียวกัน บัลแกเรียได้เริ่มก่อลวดหนามที่พรมแดนติดตุรกีเพื่อปิดกั้นมิให้ผู้อพยพเดินทางเข้ามา ทั้งนี้ นางสาวลูซี่ อัมท์สแบร์ก โฆษกค่านโยบายผู้อพยพของพรรค Green Party ได้วิจารณ์การปิดพรมแดนของ EU ว่าจะยิ่งผลักดันให้คนอพยพทางทะเลเมดิเตอร์เรเนียนมากยิ่งขึ้น

20 กุมภาพันธ์ 2557

คณะกรรมการผู้แทนถาวรในบรัสเซลส์ มีความเห็นขัดแย้งกันเรื่องการแบ่งผู้อพยพให้สมาชิกประเทศ EU อย่างเป็นธรรม เพราะตามกฎหมายระเบียบดับลิน (Dublin Regulation) กำหนดให้ผู้อพยพเข้ามาในยุโรปอยู่ในประเทศแรกที่เดินทางมาถึง ซึ่งประเทศ EU ด้านนอกโดยเฉพาะอิตาลีและกรีซได้ประท้วงเรื่องนี้มาอย่างยาวนาน บัลแกเรียและมอลต้าซึ่งอยู่ในคณะกรรมการฯ ได้พยายามผลักดันให้มีการแบ่งภาระอย่างเป็นธรรม แต่อังกฤษยังคงต่อต้านอย่างแข็งขัน ส่วนเนเธอร์แลนด์และเดนมาร์กก็ปฏิเสธที่จะหารือเรื่องโควตา

5 พฤษภาคม 2557

หลังจากเหตุเรือผู้อพยพล่มใกล้เกาะซาโมซของกรีซ พบว่ามีผู้อพยพอย่างน้อยที่สุด 22 รายเสียชีวิตและมีเด็กในจำนวนนี้ 4 คน

8 กรกฎาคม 2557

ในการประชุมรัฐมนตรียุติธรรมและมหาดไทยแห่งยุโรป ณ เมืองมิลาน รัฐมนตรีมหาดไทยออสเตรียได้นำเสนอโครงการตั้งถิ่นฐานใหม่เพื่อนำผู้อพยพจากเขตสงครามเข้ามาในยุโรปโดยผ่านความช่วยเหลือของ UNHCR

และเสนอให้แบ่งโควตาเพื่อลดจำนวนผู้เดินทางข้ามเมดิเตอร์เรเนียนลง ซึ่งอิตาลีสนับสนุนแต่สมาชิกประเทศ EU ส่วนใหญ่รวมเยอรมนีต่างไม่เห็นด้วยและแสดงความไม่พอใจต่อรัฐบาลออสเตรีย

27 สิงหาคม 2557

นางมาลสโตรมได้หารือกับ รัฐมนตรีมหาดไทยอิตาลีถึงโครงการมารี นอสตรุม ซึ่งอิตาลีได้พยายามให้ยุโรปเข้าร่วมแต่ไม่สำเร็จ มีเพียงสโลวาเกียที่ใช้เรือลาดตระเวนช่วยเหลือ รัฐมนตรีมหาดไทยเยอรมนีแย้งว่า ปฏิบัติการนี้จะยิ่งทำให้มีผู้อพยพเข้ามาในยุโรปมากขึ้น และวิจารณ์ว่าเป็นโครงการที่สนับสนุนผู้ค้ำมนุษย์ ทั้งนี้มีหลายประเทศที่ต้องการยกเลิกการช่วยชีวิตผู้อพยพทางทะเลแต่ผู้นำรัฐบาลต่างเกรงว่าประชาชนจะมีปฏิกิริยาตอบโต้รุนแรงหากยกเลิกโครงการมารี นอสตรุม โดยไม่มีมาตรการอื่นมาทดแทน ในที่สุดที่ประชุมยินยอมให้นำปฏิบัติการ Triton ซึ่งดำเนินงานโดยหน่วย Frontex ซึ่งเป็นหน่วยงานด้านการจัดการพื้นที่บริเวณพรมแดนของยุโรปมาแทนโครงการมารี นอสตรุม

ปฏิบัติการ Triton จะช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลภายในระยะ 30 ไมล์ทะเลจากชายฝั่งอิตาลี โดยได้งบประมาณจาก EU เดือนละ 2.9 ล้านยูโร (3.1 ล้านดอลลาร์สหรัฐ) ซึ่งน้อยกว่าที่อิตาลีจ่ายให้กับมารี นอสตรุมถึงสามเท่า อย่างไรก็ตามองค์การนิรโทษกรรมสากลแย้งว่า Triton ไม่ใช่คำตอบสำหรับวิกฤตผู้อพยพและการโยกย้ายถิ่นฐานในเมดิเตอร์เรเนียนกลาง

รัฐบาลอิตาลีได้อาศัยเรือพลเรือนในการช่วยเหลือผู้อพยพ รัฐมนตรีกลาโหมอิตาลีกล่าวว่าเรือของพลเรือนมีหน้าที่ตอบสนองต่อสัญญาณฉุกเฉินในบริเวณใกล้เคียง แต่ความจริงที่เกิดขึ้นในขณะนี้ก็คือบริษัทเดินเรือบางแห่งได้เดินเรืออ้อมเส้นทางที่ผู้อพยพใช้เพื่อประหยัดค่าใช้จ่าย และ UNHCR ได้ออกมาเตือนเป็นระยะ ๆ ว่ามีเรือพลเรือนไม่ยอมแจ้งพิกัดเพื่อหลีกเลี่ยงปัญหาและการต้องเปลี่ยนเส้นทางเดินเรือเพื่อช่วยเหลือผู้กำลังจมน้ำ

11 กันยายน 2557

ผู้อพยพประมาณ 500 คนจมน้ำระหว่างการเดินทางจากอียิปต์ถึงมอลต้าและมีผู้รอดชีวิตเพียง 10 คน และมีการกล่าวหาว่าผู้ลักลอบขนผู้อพยพจงใจทำให้เรือล่ม

9 ตุลาคม 2557

นายเดอ เมชีแอร์ รัฐมนตรีมหาดไทยเยอรมนีได้กล่าวต่อสภาผู้แทนราษฎรเยอรมนีว่า ปฏิบัติการมารี นอสตรุมเปรียบเหมือนสะพานทอดสู่ยุโรป และยังมีหนังสือถึงนางมาลสโตรมแสดงความยินดีที่มีการยกเลิกปฏิบัติการดังกล่าว พร้อมทั้งผลักดันให้เพิ่มการตรวจสอบ ณ เขตแดนด้านนอกเพื่อต่อสู้กับผู้ค้ำมนุษย์ให้มากขึ้น รวมทั้งให้มีความร่วมมือกับประเทศต้นทางมากขึ้น แต่นายเมชีแอร์ไม่ได้ยกเลิกความเป็นไปได้ของการกำหนดโควตาผู้อพยพ แม้ว่าก่อนหน้านี้เยอรมนีจะเคยต่อต้านระบบโควตาก็ตาม

ที่ประชุมรัฐมนตรียุติธรรมและมหาดไทยของ EU ได้ตกลงกันถึงยุทธศาสตร์การต่อสู้การอพยพอย่างผิดกฎหมายของคณะกรรมการเมดิเตอร์เรเนียน

1 พฤศจิกายน 2557

อิตาลียกเลิกปฏิบัติการมารเ นอสตรุมซึ่งรัฐมนตรีมหาดไทยเยอรมนีได้เน้นย้ำมาตลอดว่าเป็นปฏิบัติการที่อิตาลีตัดสินใจดำเนินการโดยลำพัง ทั้งนี้จากสถิติของทางการอิตาลีปี 2557 ระบุว่าโครงการมารเ นอสตรุมสามารถช่วยชีวิตผู้อพยพไว้ได้ประมาณ 166,000 คน

ระหว่างการประชุมคณะกรรมการบริหารของสภาว่าด้วยยุทธศาสตร์ด้านการเข้าเมือง ผู้แทนของ Frontex กล่าวว่าปฏิบัติการ Triton นั้นมุ่งปกป้องเขตแดนทางทะเลและปราบปรามการค้ามนุษย์ โดยในรายงานลับที่เสนอต่อประเทศสมาชิก EU นั้น Frontex ได้คาดการณ์ว่าการเปลี่ยนปฏิบัติการมารเ นอสตรุมเป็นปฏิบัติการ Triton จะช่วยลดการเดินทางแบบขมเถื่อนชีวิตของผู้อพยพในเมดิเตอร์เรเนียน แต่ปรากฏว่าในช่วงสองเดือนแรกของปี 2558 กลับมีผู้อพยพเดินทางถึงฝั่งทะเลของอิตาลีมากกว่าปี 2557 ถึงสองเท่า

9 กุมภาพันธ์ 2558

มีผู้อพยพประมาณกว่า 330 คนเสียชีวิตใกล้ชายฝั่งอิตาลี เนื่องจากผู้อพยพที่เดินทางด้วยแพยางสี่ลำจากลิเบียต้องเผชิญกับอุณหภูมิเยือกแข็ง

27 กุมภาพันธ์ 2558

ภายในเวลาไม่ถึงหนึ่งปีครึ่งหลังเหตุที่ลัมเปดูซา ประธาน EU ได้นำเสนอรายงานความคืบหน้าเกี่ยวกับนโยบายการโยกย้ายถิ่นฐานของยุโรป โดยได้แสดงความชื่นชมต่อปฏิบัติการ Triton ว่าเป็น "การแสดงออกถึงความเป็นหนึ่งเดียวของยุโรปอย่างเป็นรูปธรรม"

12 มีนาคม 2558

ในการประชุมรัฐมนตรียุติธรรมและมหาดไทยของยุโรป อิตาลีเรียกร้องให้ยุโรปเปลี่ยนมุมมองการโยกย้ายถิ่นใหม่ทั้งหมด และเรียกร้องให้ประเทศที่มีใช่สมาชิก EU โดยเฉพาะอย่างยิ่งอียิปต์และตูนิเซียปฏิบัติการร่วมกันเพื่อสกัดกั้นผู้อพยพ ณ ชายฝั่งของลิเบีย

19 เมษายน 2558

เกิดเหตุโศกนาฏกรรมครั้งใหญ่ที่สุดเมื่อคาดว่าจะมีผู้อพยพถึง 800 คนเสียชีวิต ณ ชายฝั่งลิเบียในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน และนายแมธิโอ เรนซี นายกรัฐมนตรีอิตาลีได้เรียกประชุมรัฐมนตรีมหาดไทย ต่างประเทศ และโครงสร้างพื้นฐานทันที และได้พูดคุยกับนายโดนัลด์ ทัสก์ ประธานสภายุโรป และนางแมร์เคลนายกรัฐมนตรีเยอรมนี หลังจากการประชุม โดยเรียกร้องให้มีการประชุมสุดยอดทางสังคมเป็นพิเศษในเรื่องนี้

20 เมษายน 2558

คณะกรรมการบริหารของ Christian Democratic Union ได้ประชุม ณ กรุงเบอร์ลิน โดยนางแมร์เคลกล่าวว่า ปัญหาใหญ่คือการที่ลิเบียไม่มีโครงสร้างของรัฐ ดังนั้นจำเป็นต้องมีผู้ช่วยประสานในเรื่องนี้ที่เหมาะสม ซึ่งที่ประชุมไม่มีข้อเสนอแนะที่เป็นรูปธรรมใดอื่นนอกจากเรื่องการเนรเทศผู้อพยพในทันทีที่ถูกปฏิเสธการขอลี้ภัย

จากการประชุมรัฐมนตรีด้านต่างประเทศและมหาดไทยของ EU ณ กรุงลักเซมเบิร์ก รัฐมนตรีมหาดไทยของเยอรมนี กล่าวว่า EU ไม่ต้องรับผิดชอบต่อโศกนาฏกรรมของผู้อพยพ แต่ละประเทศใน EU ต้องจัดการกับผู้ค้ามนุษย์ด้วยวิธีการเดียวกับที่อิตาลีปราบปรามมาเพื่อได้สำเร็จ

คณะกรรมการได้นำแผน 10-points เข้าสู่ที่ประชุม ซึ่งได้รับความเห็นชอบด้วยดี โดยแผนนี้จะให้เงิน เรือ และเครื่องมือต่อปฏิบัติการ Triton เพิ่มเติม เพื่อปฏิบัติการช่วยเหลือผู้ประสบภัยทางทะเลให้มากขึ้น ซึ่งเป็นข้อเสนอที่ไม่มีอะไรใหม่ไปจากเดิมจากที่คณะกรรมการเคยนำเสนอต่อสภายุโรปมาแล้วถึงสองครั้งแต่ถูกตีกลับ

21 เมษายน 2558

ผู้แทนถาวรของสมาชิก EU 28 ประเทศได้ประชุมกัน ณ กรุงบรัสเซลส์ และยังมีข้อโต้แย้งเช่นเดิม มีการวิพากษ์วิจารณ์แผน 10-points ว่ามีค่าใช้จ่ายสูง และการเพิ่มภารกิจให้ Triton จะยิ่งสร้างแรงจูงใจใหม่ให้ผู้ค้ามนุษย์หรือที่เรียกว่าปัจจัยดึงดูด และมีการกล่าวถึงแนวคิดที่จะใช้ระบบโควตาแทนกฎระเบียบดับลิน (Dublin Regulation) ของ EU ซึ่งได้ระบุให้ผู้อพยพจะสามารถยื่นขอลี้ภัยในประเทศที่มาถึงเท่านั้น แต่มีรัฐบาลประเทศสมาชิก EU ไม่กี่ประเทศยังคงมีแนวคิดว่า ผู้อพยพเป็นปัญหาของประเทศติดทะเลเมดิเตอร์เรเนียนเท่านั้น

22 เมษายน 2558

รัฐมนตรีมหาดไทยและกลาโหมเยอรมนีได้หารือเรื่องการเคลื่อนย้ายกำลังกองทัพอากาศเรือเยอรมนีไปยังทะเลเมดิเตอร์เรเนียนก่อนการประชุมคณะรัฐมนตรี ว่าจะเป็นการทำงานในฐานะ Triton หรือจะเปลี่ยนไปใช้ชื่อใหม่ ทั้งนี้ Triton อาจมีภารกิจเพิ่มเพราะอิตาลีต้องการผลักดันให้ Triton แข็งแกร่งขึ้น ขณะนี้อิตาลีต้องการให้กองกำลังทหารช่วยสกัดกั้นเรือของผู้อพยพใกล้ชายฝั่งลิเบีย หรือทำลายเรือเสียก่อนการเดินทาง ซึ่งรัฐบาลเยอรมนีกำลังพิจารณาความเป็นไปได้ที่กองทัพอากาศเยอรมนีจะเข้าร่วม เพราะการดำเนินการดังกล่าวต้องให้รัฐบาลลิเบียอนุญาตเสียก่อน หรือ EU ต้องได้อำนาจจาก UN และรัฐบาลเยอรมนีต้องได้รับความเห็นชอบด้วยเช่นกัน

รัฐมนตรีมหาดไทยเยอรมนีแถลงต่อรัฐบาลว่า ผู้ค้ามนุษย์เป็นอาชญากรรมสกปรกที่สร้างธุรกิจนับพันล้านบนความทุกข์ยากของมนุษย์ การช่วยชีวิตทางทะเลถือเป็นเรื่องสำคัญเร่งด่วน ที่จะต้องเริ่มอย่างไม่ชักช้า และแสดงความประสงค์ให้มีการแบ่งสรรผู้อพยพในอนาคตให้ทั่วยุโรปโดยใช้หลักโควตา

คณะกรรมการยุโรปต้องการเปิดศูนย์คัดกรองเป็นโครงการนำร่องทางตอนเหนือของสาธารณรัฐในเจอร์เพื่อให้ผู้แทน EU ได้ทำการสัมภาษณ์ผู้อพยพก่อนพิจารณาว่าเหตุผลที่จะหนีจากประเทศนั้นตรงกับกรขอลี้ภัยหรือไม่ รวมทั้งให้ข้อเสนอการเส้นทางที่ปลอดภัยไปยังประเทศใน EU ซึ่งก็ขึ้นอยู่กับคุณสมบัติของผู้ประสงค์จะขอลี้ภัย สำหรับผู้ที่อพยพเพราะเหตุผลทางเศรษฐกิจก็อาจมีการแนะนำให้กลับประเทศใน EU ที่ยังมีตำแหน่งงานรอการบรรจุ หรือส่งตัวกลับประเทศต้นทาง

23 เมษายน 2558

ในการประชุมสุดยอด ณ กรุงบรัสเซลส์ ผู้นำประเทศใน EU ได้ประชุมร่วมกันเพื่อหารือแนวทางการแก้ไขวิกฤตผู้อพยพ ซึ่งผู้นำหลายประเทศได้แสดงความปรารถนาที่จะจัดการกับผู้ลี้ภัยอย่างเด็ดขาด ที่ประชุมได้มอบหมายให้นางเฟเดอริกา โมเกรินี ผู้แทนระดับสูงด้านการต่างประเทศและนโยบายความมั่นคงจัดทำแผนปฏิบัติการทางทหารของ EU

ผู้นำประเทศสมาชิก EU รับทราบถึงความจำเป็นที่จะต้องป้องกันมิให้โศกนาฏกรรมเช่นนี้เกิดขึ้นอีก ซึ่งก็เหมือนกับการประชุมสุดยอดหลังเหตุโศกนาฏกรรมเมื่อเดือนตุลาคม 2556 แต่ที่ต่างกันจากการประชุมครั้งก่อนคือครั้งนี้ไม่อาจปฏิเสธความรับผิดชอบได้อีก ทำให้เริ่มมีการกล่าวหาซึ่งกันและกัน จนกระทั่งประธานรัฐสภา EU กล่าวว่า แม้ EU จะได้เรียกร้องให้หาแนวทางให้มีการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างถูกกฎหมายหลายครั้ง แต่ต้องประสบความล้มเหลวทุกครั้งเพราะผู้นำประเทศสมาชิก EU และรัฐมนตรีมหาดไทยต่อต้าน

นายเดวิด คาเมรอน นายกรัฐมนตรีอังกฤษได้ประกาศในที่ประชุมสุดยอด EU ด้านวิกฤตผู้อพยพระหว่างที่มีการรณรงค์การเลือกตั้งทั่วไปเมื่อวันที่ 23 เมษายน 2558ว่าจะส่งเรือเข้าร่วมเป็นการชั่วคราว โดยเรือเข้าร่วมปฏิบัติการในชายฝั่งของลิเบียเมื่อวันที่ 5 พฤษภาคม 2558 และจะสิ้นสุดวันที่ 5 กรกฎาคม 2558 (หากอังกฤษไม่ทำอะไรต่อเท่ากับว่าอังกฤษถอนการร่วมปฏิบัติการในช่วงที่มีเรืออพยพขนาดเล็กสูงสุดบนหน้าร้อน) โดยนายคาเมรอนกล่าวว่าเรือ Cameron มีหน้าที่หลักในการช่วยชีวิต และเป็นการช่วยเหลือสำคัญในการจัดการกับสิ่งที่ UN อธิบายว่าเป็นวิกฤตผู้อพยพสูงที่สุดนับตั้งแต่สงครามโลกครั้งที่สอง

18 พฤษภาคม 2558

ประเทศใน EU มีมติเห็นชอบแผนการจัดตั้งกองกำลังทหารต่อต้านเรือข้ามลำน้ำชายฝั่งที่ลักลอบนำผู้อพยพเข้าทวีปยุโรปทางเรือในทะเลเมดิเตอร์เรเนียน ซึ่งฝรั่งเศส อังกฤษ เยอรมนีและอิตาลีได้ให้คำมั่นว่าจะส่งเรือเข้าร่วมในปฏิบัติการดังกล่าว อย่างไรก็ตาม สมาชิก EU บางประเทศและลิเบียยังคงคัดค้านแผนของ EU และคัดค้านการแบ่งโควตาผู้อพยพ เพราะมีข้อกังวลว่าจะยังทำให้มีผู้อพยพลี้ภัยไหลเข้ามาในยุโรปมากขึ้น

นางโมเกรินี ได้สรุปให้สภาความมั่นคงแห่งสหประชาชาติ (UN Security Council) ทราบถึงแผนที่จะขออำนาจจาก UN ให้ใช้กำลังทหารเพื่อประกาศสงครามกับการค้ามนุษย์ โดยแผนได้วางกรอบการดำเนินการทางทหาร

เต็มรูปแบบในเมดิเตอร์เรเนียนและแอฟริกาเพื่อสกัดกั้นผู้อพยพมิให้เข้ามาในยุโรปมากกว่าที่จะเปิดรับให้มีผู้ลี้ภัยมากขึ้น โดยมีกรอบการปฏิบัติการอย่างเป็นระบบ ด้วยการจัดการกับธุรกิจผู้ลักลอบขนผู้อพยพ การยึด ทำลาย ยานพาหนะและอุปกรณ์ก่อนนำไปใช้ในการลักลอบขนส่งผู้อพยพ ส่วนพื้นที่ในการปฏิบัติการจะเน้นน้ำหนักของลิเบียและท่าเรือ อู่เรือ บริเวณริมฝั่งทะเล รวมถึงการดำเนินการกักกันในลิเบียเพื่อทำลายล้างเครือข่ายการค้ามนุษย์

ประเทศสมาชิก EU ต่างเห็นชอบในแผน แม้ว่าจะมีการตั้งคำถามบ้าง แต่ไม่มีผู้คัดค้านข้อเสนอ อย่างไรก็ตาม โอกาสที่ UN จะสนับสนุนแผนก็มีน้อยมาก รัสเซียเองก็แจ้งชัดเจนว่าจะสนับสนุนอาชญากรที่ต่อเมื่อลิเบียให้ความเห็นชอบ รวมทั้งประณาม EU ต่อความไม่มั่นคงที่เกิดขึ้นในลิเบีย ซึ่งมอสโคว์มองว่าเป็นผลจากปฏิบัติการทางทหารของ NATO ที่โค่นล้มเผด็จการโมอัมมาร์ กัดดาฟี นอกจากนี้ยังมีข้อสงสัยว่าการทำลายเรือคงไม่ใช่หลักประกันว่าจะสามารถหยุดยั้งการค้ามนุษย์ได้

นางโมเกรินี ได้เร่งรัดคณะมนตรีความมั่นคงแห่งสหประชาชาติให้ดำเนินการอย่างทันที เพื่อช่วยชีวิตผู้อพยพและผู้ลี้ภัย ซึ่งพยายามเดินทางด้วยเรือเข้าสู่สหภาพยุโรป

รัฐบาลเยอรมนีเตรียมการที่จะรับรองปฏิบัติการทางอาชญากรรมเพื่อต่อต้านผู้ค้ามนุษย์หากได้รับอนุมัติจาก UN และหากได้รับคำขอลาจากลิเบีย แต่ปัญหาคือลิเบียเป็นรัฐที่ล่มสลายที่มีสองรัฐบาลซ้อนกัน แต่ละฝ่ายต่างก็มีรัฐบาลของตนเอง มีกำลังทหารซึ่งยังมีข้อสงสัยว่าอาจทำงานกับผู้ค้ามนุษย์ และยังไม่แน่ว่าลิเบียจะมีรัฐบาลเดียวในอนาคต ขณะนี้จึงยังไม่ชัดเจนเวลาที่เหมาะสมที่ EU จะขออนุญาตแทรกแซงทางกำลังทหาร และ EU ยังไม่อาจปฏิบัติการตามแผนได้ เนื่องจากต้องรออนุมัติจาก UN ให้ทำลายเรือของขบวนการค้ามนุษย์ในน่านน้ำลิเบีย

27 พฤษภาคม 2558

คณะกรรมการยุโรป (European Commission: EC) ได้เสนอแผนที่จะให้ประเทศใน EU รับผู้อพยพที่มีอยู่จากอิตาลีจำนวน 24,000 คนและจากกรีซ 16,000 คน โดยคนเหล่านี้ประมาณ 40 เปอร์เซ็นต์เป็นผู้ขอลี้ภัยที่ต้องได้รับการคุ้มครองระหว่างประเทศอย่างแท้จริง ซึ่งได้แก่ชาวซีเรียที่หลบหนีสงครามกลางเมือง และชาวเอริเทรียที่หลบหนีระบบเผด็จการ นอกจากนั้นคณะกรรมการขอให้ประเทศสมาชิกรับผู้อพยพอีก 20,000 คนจากนอก EU เช่น ชาวซีเรียที่อยู่ในค่ายของ UN เพื่อปกป้องคนเหล่านี้มิให้หันไปพึ่งเครือข่ายลักลอบขนผู้อพยพ โดยมุ่งหวังให้ประเทศสมาชิก EU แบ่งกันรับผิดชอบกลุ่มผู้อพยพและแบ่งเบาภาระจากอิตาลี กรีซ และมอลตา ซึ่งเป็นประเทศแรกใน EU ที่ผู้อพยพเดินทางมาถึง นางแองเจลา แมร์เคิล นายกรัฐมนตรีเยอรมนีซึ่งเป็นประเทศที่ได้รับใบสมัครขอลี้ภัยมากที่สุดก็ได้ให้การสนับสนุนอย่างแข็งขันต่อแผนการแบ่งโควตา

หากประเทศ EU (ยกเว้นอังกฤษ ไอร์แลนด์ และเดนมาร์กซึ่งเลือกจะไม่รับผู้อพยพ) เห็นด้วยกับระบบโควตา ก็จะมีการย้ายผู้อพยพไปยัง 23 ประเทศ โดยประเทศที่จะรับผู้อพยพในสัดส่วนมากที่สุดคือเยอรมนี (8,763 คน

หรือประมาณ 22 เปอร์เซ็นต์) ฝรั่งเศส (6,752 คน) สเปน (4,288 คน) และโปแลนด์ (2,659 คน) แต่หลายประเทศเกิดความรู้สึกต่อต้านผู้อพยพและมองว่าข้อเสนอนี้กำลังก้าวล่วงอธิปไตยของประเทศตน

นายกรัฐมนตรีฝรั่งเศสแสดงความไม่เห็นด้วยกับการแบ่งโควตาผู้อพยพและนายเบอร์นาร์ด คาเซนอยว์ รัฐมนตรีมหาดไทยฝรั่งเศสกล่าวว่า แพลนดังกล่าวควรคำนึงถึงการดำเนินการของฝรั่งเศสในการจัดถิ่นฐานผู้อพยพที่ได้ดำเนินการไปแล้ว นายโบฮุสลาฟ โซบอตกา นายกรัฐมนตรีเช็กก็กล่าวปฏิเสธระบบโควตาและแจ้งว่าได้รับผู้อพยพจากยูเครนไว้เป็นจำนวนมากแล้ว ส่วนฮังการี สโลวาเกีย และเอสโตเนียได้ปฏิเสธแผนดังกล่าว แต่รัฐมนตรีกระทรวงการต่างประเทศเยอรมนีกล่าวถึงการแบ่งโควตาว่าเป็นการแบ่งความรับผิดชอบ สำหรับชาวเยอรมันนั้นมีประมาณ 50 เปอร์เซ็นต์ที่เห็นชอบกับการที่เยอรมนีจะรับผู้อพยพมากขึ้น

ข้อเสนออื่นตามแผนยังรวมถึงการกำหนดเป้าไปยังผู้ที่ลี้ภัยอพยพคนเข้ามาซึ่งใช้เรือที่ไม่ปลอดภัยและบรรทุกคนเกินขนาดทำให้เกิดโศกนาฏกรรมหลายครั้ง เพิ่มการค้นหาและช่วยเหลือ อย่างไรก็ตามมีการเรียกร้องให้ใช้วิธีที่ดีกว่านี้กับผู้อพยพและปรับปรุงแนวทางในการจัดให้ผู้อพยพซึ่งมีคุณภาพได้มีงานทำ ตรวจสอบผู้ที่ถูกปฏิเสธมิให้อยู่อาศัยเพื่อให้มั่นใจว่าจะสามารถเดินทางกลับประเทศบ้านเกิดได้ และเสนอแนวทางที่ให้ความสำคัญกับการแก้ปัญหาที่ทำให้คนต้องหลบหนีออกนอกประเทศ

นายบัน คี มูน เลขาธิการ UN กล่าวให้การสนับสนุนต่อแผนการย้ายผู้อพยพไปยังประเทศ EU อื่นรวมถึงการรับผู้อพยพเพิ่มอีก 20,000 คนว่าเป็นก้าวที่ถูกต้องโดยได้ขอให้ประเทศสมาชิกให้ความสนใจในการพิจารณาแผนและแบ่งความรับผิดชอบในการรับผู้อพยพ เพราะจะช่วยให้ EU แก้ไขปัญหาการล้นไหลเข้ามาของผู้อพยพและจะเป็นตัวอย่างที่ดีให้กับภูมิภาคอื่นที่กำลังประสบปัญหาเช่นเดียวกัน แต่สำหรับการใช้ปฏิบัติการทางทหารนั้น เลขาธิการ UN กล่าวว่า EU ควรหาหนทางต่างๆ ในการช่วยชีวิตผู้อพยพที่ข้ามมาจากแอฟริกาเหนือมากกว่าจะใช้กำลังทหาร โดยได้วิพากษ์วิจารณ์แผนของ EU ที่จะใช้ปฏิบัติการนาวิกโยธินในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนเพื่อทำลายเรือของขบวนการค้ามนุษย์ที่ขนส่งผู้อพยพ และตั้งข้อสงสัยเกี่ยวกับการตอบโต้ทางทหารในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพของ EU

ภายใต้กฎ EU ผู้อพยพที่ต้องการลี้ภัยจะต้องพิมพ์ลายนิ้วมือและจดทะเบียนในยุโรปประเทศแรกที่เดินทางถึง แต่ในช่วงปีหลังอิตาลีและกรีซได้ยินยอมให้คนเดินทางไปประเทศ EU อื่นโดยไม่ต้องจดทะเบียน

1 มิถุนายน 2558

คณะกรรมการยุโรปประกาศว่าจะทำการย้ายคนซีเรียและเอริเทรีย 40,000 คน โดยเสนอขอให้ชายหญิงและเด็กซึ่งจำเป็นต้องรับการคุ้มครองระหว่างประเทศได้ย้ายไปอยู่ในประเทศสมาชิก EU อื่น โดยประเทศที่รับไปจะได้เงินช่วยจำนวน 6000 ยูโรจากงบประมาณของ EU ต่อผู้อพยพที่รับเข้าไป 1 คน ตามแผนโควตาซึ่งขับเคลื่อน

โดยนายฌอง-คล็อด ยุงเกอร์ ประธานคณะกรรมการยุโรป คณะกรรมการเน้นว่าการอนุญาตให้ลี้ภัยยังเป็นสิทธิของประเทศสมาชิกที่จะตัดสินใจว่าจะให้สถานะผู้ลี้ภัยจำนวนกี่คน

ภายใต้แผนโยกย้ายถิ่นฐานใหม่ ประเทศสมาชิกใน EU ไม่จำเป็นต้องให้ผู้อพยพตั้งถิ่นฐานใหม่เป็นการถาวร เพียงแต่ดำเนินการเกี่ยวกับคำขอลี้ภัยของคนเหล่านี้ตามขั้นตอนในประเทศ คณะกรรมการได้เสนอให้ทางการอิตาลีและกรีซคัดกรองคนที่เดินทางมาถึงว่าต้องเป็นผู้จำเป็นได้รับความคุ้มครองอย่างแท้จริงโดยความช่วยเหลือจากสำนักสนับสนุนผู้ลี้ภัยแห่งยุโรป

การกำหนดว่าประเทศใดใน EU ควรจะต้องรับผู้อพยพไว้จำนวนเท่าใดนั้นจะพิจารณาจากจำนวนประชากรของประเทศ ผลิตภัณฑ์มวลรวมในประเทศ (GDP) และการว่างงาน รวมถึงจำนวนผู้อพยพที่รับไว้แล้ว (จำนวนใบสมัครผู้ขอลี้ภัยที่ได้รับ และจำนวนผู้ลี้ภัยที่ได้ตั้งถิ่นฐานใหม่ระหว่างปี 2553-2557)

หากแผนได้รับความเห็นชอบ คาดว่าฝรั่งเศสและเยอรมนีจะรับผู้อพยพที่จะย้ายไปมากกว่า 30 เปอร์เซ็นต์ นอกจากนั้นแผนยังมีข้อเสนอแยกต่างหากที่จะย้ายผู้อพยพจำนวน 20,000 คน ส่วนใหญ่จากซีเรียที่ปัจจุบันอาศัยในจอร์แดน เลบานอน และตุรกีด้วย

เพื่อให้สามารถดำเนินการตามแผนได้นั้น สมาชิกสองในสามต้องเห็นชอบ ในขณะที่เยอรมนีและสวีเดนให้ความเห็นชอบแผนดังกล่าว แต่ประเทศอื่นต่างยังสงวนท่าทีหรือแสดงความไม่เห็นด้วยอย่างรุนแรง

แผนการย้ายถิ่นฐานใหม่นั้นได้ตอบสนองข้อกังวลของประเทศสมาชิก EU เกี่ยวกับการแบ่งเบาภาระ และป้องกันไม่ให้ผู้อพยพเข้ามาในเขต EU อีกมากกว่าที่จะให้สิทธิแก่บุคคลก่อน แม้ว่าจะมีการเรียกร้องให้คำนึงถึงหลักมนุษยธรรมก็ตาม แต่ยังมีข้อกังวลว่าผู้ที่สามารถเดินทางถึงฝั่งอิตาลีและกรีซได้สำเร็จก็จะอ้างสิทธิในการคัดกรองให้เป็นผู้ลี้ภัยได้รวดเร็วก่อนจะถูกกระจายไปยังประเทศใดก็ตามที่เห็นชอบจะเข้าร่วมในแผนดังกล่าว

ปัจจุบันมีงานวิจัยน้อยมากเกี่ยวกับแรงจูงใจและการเดินทางของผู้อพยพทางเรือ อย่างไรก็ตาม วาระของ EU เกี่ยวกับประเด็นการโยกย้ายถิ่นฐานได้บรรจุมาตรการความมั่นคงใหม่ที่มุ่งควบคุมพรมแดนด้านนอกอย่างกว้างขวางซึ่งจัดทำขึ้นเพื่อผลักดันผู้อพยพออกไปนอก EU และหลายฝ่ายมองว่าแนวโน้มการปฏิบัติต่อการโยกย้ายถิ่นฐานและการลี้ภัยในฐานะที่เป็นประเด็นความมั่นคงนั้นคือวาระที่แท้จริงของ EU

6 และ 7 มิถุนายน 2558

กองเรือนานาชาติได้ช่วยผู้อพยพเกือบ 5,900 คนที่เสี่ยงตายข้ามทะเลจากแอฟริกาเหนือมายุโรป โดยเรือรบ Bulwark ของอังกฤษช่วยเหลือผู้อพยพได้กว่า 1,000 คนรวมหญิงตั้งครรภ์ 10 คน เรือของสวีเดน สเปน อิตาลี

และเรือพาณิชย์อีก 1 ลำได้ร่วมกันช่วยเหลือเรือ 15 ลำและช่วยชีวิตคนได้ทั้งหมด 2,400 คน เมื่อวันที่ 6 มิถุนายน 2558 ผู้อพยพจำนวน 3,500 คนได้รับการช่วยชีวิต 45 ไมล์ห่างจากฝั่งลิเบีย

การนำตัวผู้อพยพที่ช่วยชีวิตไว้ได้ทั้งหมดไปขึ้นที่ท่าเรืออิตาลีได้ก่อให้เกิดความตึงเครียดระหว่างรัฐบาลและนักการเมืองในพื้นที่จากฝ่ายค้านอย่างมาก โดยเฉพาะจากฝ่ายต่อต้านผู้อพยพได้ออกมากล่าวว่า อิตาลีไม่สามารถรับผู้อพยพได้มากกว่านี้อีกแล้ว ซึ่งนายเมททิโอ เรนซี นายกรัฐมนตรีอิตาลีก็ได้กล่าวหาอดีตรัฐมนตรีมหาดไทยและแรงงานอิตาลีว่ามีส่วนรับผิดชอบต่อการที่ทำให้อิตาลีต้องถูกผูกมัดกับสนธิสัญญาที่ไม่เป็นธรรมที่ระบุให้ผู้ต้องการลี้ภัยต้องขออนุญาตอยู่ในประเทศแรกที่มาถึง

16 มิถุนายน 2558

รัฐมนตรีมหาดไทยของ EU ประชุมหารือถึงแผนของคณะกรรมการที่จะย้ายผู้ขอลี้ภัย 40,000 คนจากอิตาลีและกรีซไปยังประเทศสมาชิกอื่น และเพื่อสนับสนุนการบังคับใช้สนธิสัญญาซึ่งอิตาลีต้องการเปลี่ยนแปลงเพราะอิตาลีไม่อาจอนุญาตให้ผู้อพยพทั้งหมดอาศัยอยู่ในอิตาลีได้และต้องการให้ทุกประเทศรับฟังปัญหาของอิตาลี อย่างไรก็ตาม ที่ประชุมไม่สามารถตกลงกันเรื่องแผนแบ่งผู้อพยพในหมู่สมาชิกทั้ง 28 ประเทศ แต่มีความพยายามที่จะหาข้อตกลงร่วมในการประชุมสุดยอด EU ในสัปดาห์ถัดไป

ก่อนหน้านี้ นายกรัฐมนตรีอิตาลีได้ออกมาเตือนว่า หาก EU ยังไม่มีข้อตกลงร่วมกันและยังไม่มีการจัดการเรื่องผู้อพยพอย่างเป็นธรรม อิตาลีก็จำเป็นต้องใช้แผนบีซึ่งอาจหมายถึงการออกวีซ่าเชิงกั้นเป็นการชั่วคราวเพื่อให้ผู้อพยพสามารถเดินทางออกจากอิตาลีได้ภายใต้ระบบเชิงกั้น (ระบบเชิงกั้นได้ยกเลิกการตรวจสอบหนังสือเดินทางในเขต EU เพื่อส่งเสริมให้มีการเคลื่อนย้ายได้อย่างเสรี) และแม้ขณะนี้จะยังไม่มีเปิดเผยแผนบี แต่ก็มีรายงานว่าอิตาลีจะไม่ยินยอมให้ผู้อพยพที่กองทัพเรือของประเทศอื่นให้การช่วยเหลือมาขึ้นบกที่ชายฝั่งของอิตาลีอีกต่อไป

รัฐมนตรีมหาดไทยฝรั่งเศสกล่าวว่า EU ต้องสร้างความเป็นหนึ่งเดียวกับอิตาลี และขณะเดียวกันอิตาลีก็ต้องแสดงความรับผิดชอบในเรื่องนี้ด้วยเช่นกันซึ่งก็หมายถึงการส่งผู้อพยพผิดกฎหมายกลับประเทศ ขณะนี้สิ่งที่ EU ให้ความสำคัญลำดับต้นอีกประการหนึ่งก็คือ EU จะต้องส่งผู้อพยพจำนวนมากที่อยู่ใน EU อย่างผิดกฎหมายกลับประเทศต้นทางซึ่งในปี 2556 มีผู้อพยพกลับประเทศเพียง 33 เปอร์เซ็นต์

นายคิมทริส อาฟราโมปูลอส กรรมการธิการด้านการโยกย้ายถิ่นฐานกล่าวยืนยันว่า การแบ่งผู้อพยพตามแผนโควตานี้ต้องใช้กลไกบังคับมิใช่หลักความสมัครใจของประเทศสมาชิก ทั้งนี้ นายอาฟราโมปูลอสกล่าวภายหลังการประชุมของรัฐมนตรีมหาดไทยว่า แม้ในอดีต EU จะใช้หลักความสมัครใจแต่ก็ไม่ประสบผล ดังนั้นถึงเวลาแล้วที่สมาชิก EU จะต้องมองข้ามผลประโยชน์ของประเทศ

22 มิถุนายน 2558

คณะมนตรีแห่งสหภาพยุโรปได้เปิดตัวปฏิบัติการทางทะเลของ EU เพื่อต่อต้านผู้ลักลอบขนผู้อพยพและผู้ค้ามนุษย์ในทะเลเมดิเตอร์เรเนียนซึ่งเรียกว่า "EUNAVFOR Med" ปฏิบัติการนี้จะระบุ จับกุม และกำจัดพาหนะและทรัพย์สินที่ใช้หรือต้องสงสัยว่าผู้ลักลอบขนผู้อพยพและผู้ค้ามนุษย์กำลังใช้อยู่

นางเฟรเดิกา โมเกรินี ผู้แทนระดับสูงด้านการต่างประเทศและนโยบายความมั่นคงของ EU กล่าวว่า ในช่วงที่ผ่านมา EU ไม่เคยดำเนินการเกี่ยวกับปัญหาผู้อพยพอย่างจริงจังเช่นนี้มาก่อน และ EU ได้ตั้งเป้าปฏิบัติการ EUNAVFOR Med ไปที่รูปแบบของภารกิจของผู้ที่แสวงหาประโยชน์จากผู้อพยพ ซึ่งจะเป็นเพียงส่วนหนึ่งของยุทธศาสตร์ครอบคลุมหลายด้าน รวมถึงการมีความร่วมมือกับหุ้นส่วนของ EU ในแอฟริกา โดยเฉพาะอย่างยิ่งในภูมิภาค Sahel และปฏิบัติงานกับองค์กรระหว่างประเทศเพื่อการโยกย้ายถิ่นฐาน (IOM) และ UNHCR ขณะนี้ EU ได้ตัดสินใจเด็ดขาดที่จะดำเนินการเพื่อช่วยชีวิต ทำลายเครือข่ายของผู้ลักลอบขนมนุษย์และแก้ปัญหาที่สาเหตุของการอพยพ

ปฏิบัติการ EUNAVFOR Med ปฏิบัติการใช้กำลังทหารนี้เป็นเพียงส่วนหนึ่งของแผนพิมพ์เขียวของ EU ในการแก้ไขวิกฤติผู้อพยพ ที่จะมีทั้งการแบ่งโควตาให้ชาติสมาชิกร่วมกันรองรับผู้อพยพ ตั้งศูนย์คัดกรองที่ไนเจอร์เพื่อจำกัดจำนวนผู้อพยพ ร่วมมือปกป้องชายแดนกับประเทศต้นทางผู้อพยพ เพิ่มงบประมาณและทรัพยากรในภารกิจค้นหาผู้สูญหาย เป็นต้น โดยจะดำเนินการอย่างเป็นขั้นตอนตามกฎหมายระหว่างประเทศ โดยคำนึงถึงมนุษยธรรมและกฎหมายที่เกี่ยวข้องกับผู้อพยพและสิทธิมนุษยชน ขั้นตอนแรกจะมุ่งไปที่การเฝ้าระวังและประเมินเครือข่ายการลักลอบขนมนุษย์และการค้ามนุษย์ในเมดิเตอร์เรเนียนช่วงกลางไปทางใต้ โดยมีแผนปฏิบัติการขั้นที่สองด้วยการค้นหาและหากจำเป็นก็จะยึดยานพาหนะต้องสงสัย ส่วนขั้นตอนที่สามจะเป็นการทำลายยานพาหนะและสินทรัพย์ที่เกี่ยวข้อง โดยจะให้ความสำคัญกับการทำลายก่อนที่จะนำมาใช้ รวมไปถึงการจับกุมผู้ค้ามนุษย์และผู้ลักลอบขนมนุษย์

คณะมนตรีจะประเมินว่าเมื่อใดที่จะต้องปฏิบัติการในขั้นตอนถัดไป โดยจะคำนึงถึงอาณัติของ UN และความยินยอมของประเทศชายฝั่งที่เกี่ยวข้องก่อนจะปฏิบัติการในขั้นตอนถัดไปตามลำดับ สำนักงานใหญ่ของปฏิบัติการ EUNAVFOR Med จะตั้งอยู่ที่กรุงโรม ทั้งนี้คาดว่าจะในสองเดือนแรกที่เริ่มปฏิบัติการและช่วงการปฏิบัติการอีกต่อไปอีก 12 เดือนจะมีค่าใช้จ่ายอยู่ที่ 11.82 ล้านยูโร

EUNAVFOR Med ได้รับการก่อตั้งเมื่อวันที่ 18 พฤษภาคม 2558 โดยถือเป็นส่วนหนึ่งของแนวทางการดำเนินงานที่ครอบคลุมของ EU ด้านการโยกย้ายถิ่นฐานซึ่งมุ่งไปที่การตอบสนองความต้องการที่จะปกป้องชีวิตและแก้สถานการณ์ฉุกเฉินอย่างฉับพลันเพื่อแก้ไขกับปัญหาการโยกย้ายถิ่นฐานอย่างผิดกฎหมายและต่อสู้กับผู้ค้ามนุษย์ที่ต้นเหตุ

26 มิถุนายน 2558

ผู้นำประเทศสมาชิก EU ได้ตกลงกันที่จะย้ายผู้อพยพนับหมื่นที่มาจากอิตาลีและกรีซ นายโดนัลด์ ทัสก์ ประธานที่ประชุมสุดยอดกล่าวว่า จะย้ายผู้อพยพ 40,000 คนไปยังประเทศอื่นใน EU ภายในสองปีข้างหน้า แต่จะยังไม่มีกำหนดโควตาสำหรับแต่ละประเทศ

ตัวเลขใหม่จาก UNHCR แสดงให้เห็นว่าปีนี้มีผู้อพยพเดินทางทางทะเลถึงกรีซ 63,000 คน และถึงอิตาลี 62,000 คน ซึ่งผู้นำประเทศใน EU เห็นพ้องกันว่า จะให้ผู้ที่มีความจำเป็นจำนวน 40,000 คนย้ายจากกรีซและอิตาลีไปยังประเทศอื่นในสองปี โดยรัฐมนตรีมหาดไทยของประเทศสมาชิก EU จะหารือเรื่องแผนขั้นสุดท้ายในสิ้นเดือนกรกฎาคม นอกจากนั้น ผู้นำประเทศใน EU ยังตกลงที่จะให้ผู้อพยพอีก 20,000 คน ซึ่งส่วนใหญ่เป็นชาวซีเรียและอิรัก ได้ตั้งถิ่นฐานใหม่

ทั้งนี้ยังต้องพิจารณาต่อไปถึงรายละเอียดว่าจะให้ผู้อพยพเดินทางไปไหน อย่างไรก็ตาม แผนนี้จะเป็นแผนตามความสมัครใจภายหลังบางประเทศในยุโรปตะวันออกปฏิเสธที่จะยอมรับแผนโควตา และอังกฤษเลือกที่จะไม่เข้าร่วมแผนโดยอาศัยข้อยกเว้นตามที่ตกลงกันไว้ในสนธิสัญญาลิสบอน

ฮังการีซึ่งมีผู้อพยพข้ามพรมแดนเข้ามา และบัลแกเรียซึ่งเป็นประเทศที่ยากจนที่สุดในยุโรปก็ได้รับการยินยอมให้ได้รับการยกเว้น ทำให้นายกรัฐมนตรีอิตาลีไม่พอใจเนื่องจากเห็นว่าแผนนี้ยังไม่เพียงพอ และขอให้ประเทศใน EU ช่วยจัดการผู้อพยพให้มากกว่านี้

5. สถานะปัจจุบันและบทสรุป

จากลำดับเหตุการณ์การอพยพและการดำเนินความพยายามของ EU ทำให้ได้ข้อสรุปดังต่อไปนี้

5.1 แรงกดดันจากผู้อพยพที่ล้นหลามเข้ามาทำให้ EU มีอาจเพิกเฉยต่อปัญหาผู้อพยพได้อีกต่อไป โดยหลังเหตุผู้เสียชีวิตจมน้ำในเดือนเมษายน 2558 ผู้นำประเทศใน EU และรัฐบาลจึงได้ตกลงที่จะระดมความพยายามเพื่อป้องกันมิให้คนเสียชีวิตในทะเลมากขึ้น และแก้ไขการอพยพที่รากเหง้าของปัญหาด้วยการเพิ่มความเข้มแข็งทางทะเลต่อสู้กับผู้ค้ามนุษย์ ป้องกันมิให้ผู้อพยพเข้ามาใน EU อย่างผิดกฎหมาย และเสริมสร้างความเป็นหนึ่งเดียวและความรับผิดชอบใน EU รวมทั้งเรียกร้องให้เสริมความแข็งแกร่งให้กับปฏิบัติการ Triton และ Poseidon โดยเร็วด้วยการเพิ่มงบประมาณเป็นสามเท่าสำหรับปี 2558 และ 2559 เพื่อเพิ่มการค้นหาและช่วยเหลือให้มากขึ้น

5.2 EU ได้เสนอแผนโควตาผู้อพยพโดยมุ่งหวังให้ประเทศสมาชิก EU ร่วมกันรับผิดชอบปัญหาผู้อพยพแทนที่จะปล่อยให้เป็นการของอิตาลีและกรีซซึ่งเป็นประเทศยุโรปด้านนอกที่ผู้อพยพเดินทางมาถึงเท่านั้น แต่หลายประเทศยังคงต่อต้านโดยมองว่าผู้อพยพเป็นปัญหาของประเทศติดทะเลเมดิเตอร์เรเนียนซึ่งก็คืออิตาลีและกรีซ ดังนั้น การใช้แผนโควตาโดยอาศัยหลักความสมัครใจนั้นคาดว่าจะยังไม่ประสบผล เพราะเมื่อถึงที่สุดแล้วทุก

ประเทศต่างก็คำนึงถึงประโยชน์ของประเทศตน และที่สำคัญยังจะต้องมีการพิจารณากันต่อไปถึงรายละเอียดว่าผู้อพยพจะต้องเดินทางไปยังประเทศใดซึ่งเป็นเรื่องที่คาดว่าจะตกลงกันได้ไม่มากนัก

5.3 EU ได้เปิดตัวปฏิบัติการทางทหาร EUNAVFOR Med อย่างเป็นทางการเมื่อวันที่ 22 มิถุนายน 2558 โดยก่อนหน้านี้มีการหารือเรื่องนี้แล้วหลายครั้ง แต่ยังมีประเด็นเรื่องการต้องได้รับอนุญาตจาก UN ที่จะให้ EU ปฏิบัติการทางทหารเพื่อหยุดเรือลักลอบขนผู้อพยพ ซึ่งนายบัน คี มูน เลขาธิการ UN มองว่า EU ควรแก้ปัญหาการหลั่งไหลเข้ามาของผู้อพยพมากกว่าการใช้กำลังทหารและตั้งข้อสงสัยว่า การตอบโต้ทางทหารจะแก้ปัญหาผู้อพยพของ EU ได้อย่างไร และยังมีประเด็นต้องให้ลิเบียซึ่งเป็นต้นทางของการอพยพให้ความเห็นชอบ แต่ขณะนี้ลิเบียยังไม่มีรัฐบาลที่แท้จริง และคาดว่ารัฐบาลซ้อนของลิเบียจะต่อต้านเรื่องนี้ จึงทำให้ยังไม่มี ความชัดเจนว่า EU จะก้าวต่อไปอย่างไรเพื่อลดปัญหาการหลั่งไหลเข้ามาของผู้อพยพ

5.4 ประเทศใน EU รอบนอกซึ่งต้องรับผู้อพยพทางเรือก่อนประเทศอื่น เช่นอิตาลี และกรีซต่างไม่พอใจที่ต้อง ถูกผูกมัดตามกฎระเบียบระดับลินที่กำหนดให้ผู้อพยพต้องอยู่ในประเทศ EU ที่ผู้อพยพเข้ามาถึงเป็นประเทศแรก ในขณะที่ประเทศ EU อื่นก็ไม่ปรารถนาที่จะรับผู้อพยพเหล่านี้เข้ามาในประเทศของตน ขณะนี้อิตาลี ซึ่งต้องดูแล ผู้อพยพและผู้พลัดถิ่นเกือบ 70,000 คน (มีการเตือนว่าในปีนี้มีผู้อพยพข้ามทะเลเมดิเตอร์เรเนียนถึง 500,000 คน) อีกทั้งสถานการณ์ภายในประเทศก็เกิดความตึงเครียดเนื่องจากรัฐบาลอิตาลีถูกแคว้นต่างๆ ต่อต้านและแสดงความไม่ เห็นด้วยกับนโยบายการช่วยเหลือผู้อพยพทางทะเล ทำให้นายกรัฐมนตรีอิตาลีไม่อาจนิ่งเงียบได้อีกต่อไป และ กล่าวหาว่าหากยังไม่มีการจัดการเรื่องนี้อย่างเป็นธรรม อิตาลีก็อาจต้องใช้แผนบีซึ่งแม้ยังไม่มีการเปิดเผย รายละเอียด แต่คาดว่าจะเป็นการปฏิเสธมิให้กองเรือของ EU นำผู้อพยพมาขึ้นบกที่อิตาลีซึ่งก็ขัดกับแผนของ EU ที่พยายามมุ่งเป้าไปยังการคุ้มครองผู้ที่ต้องการความช่วยเหลือและป้องกันมิให้สูญเสียชีวิตเพิ่มขึ้น และการออก ใบอนุญาตพำนักรับเป็นการชั่วคราวแก่ผู้อพยพเพื่อให้เดินทางเข้าไปใน EU

5.5 แม้ EU จะมีแผนการย้ายผู้อพยพและแผนปฏิบัติการทางทหารแล้ว แต่ประเทศที่มีพรมแดนติดกับอิตาลีก็ได้ เริ่มดำเนินการบางประการที่ขัดต่อข้อตกลงเชิงกันที่ประกันให้มีการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีในกลุ่มประเทศสมาชิก EU เช่น ฝรั่งเศสซึ่งได้ปิดพรมแดนด้าน Côte d’Azur เพื่อทำการตรวจสอบรถไฟ รถยนต์ และเส้นทางเดินข้าม ภูเขาอย่างเข้มงวด และส่งผู้อพยพผิดกฎหมายกลับอิตาลี โดยในปีนี้ได้ส่งกลับแล้ว 6,000 คน ส่วนออสเตรียก็ ดำเนินการเช่นเดียวกันด้าน Brenner Pass ในเทือกเขาแอลป์

5.6 ขณะนี้มีคำถามว่า หากการดำเนินการความพยายามของ EU ในการแก้ไขปัญหาผู้อพยพไม่ประสบผลสำเร็จจะ เกิดอะไรขึ้น เพราะรัฐมนตรีมหาดไทยเยอรมนีเคยออกมาเตือนแล้วว่า หากการจัดการกับปัญหาผู้อพยพล้มเหลว ก็อาจส่งผลให้ประเทศใน EU ต้องดำเนินการตรวจสอบการข้ามแดนกันอีกครั้ง ซึ่งก็จะส่งผลกระทบอย่างรุนแรง

ต่อการเคลื่อนย้ายอย่างเสรีในเขตเชงเก้น และอาจจะทำให้การเคลื่อนย้ายเสรีในยุโรปต้องสิ้นสุดลง ซึ่งเป็นเรื่องที่ EU ไม่ปรารถนาจะให้เกิดขึ้นและจะต้องติดตามความคืบหน้ากันต่อไป

ที่มา

<https://www.unhcr.or.th/th/news/general/2101>

<http://www.wsj.com/articles/cool-response-to-eu-refugee-plan-1432740651>

<http://www.radio.cz/en/section/curaffrs/could-cr-cope-with-1800-plus-refugees-allocated-under-eu-proposals>

<https://www.bostonglobe.com/news/world/2015/06/01/germany-france-demand-changes-refugee-sharing-plan/G3An16pezkdEnBAnYeJ7xL/story.html>

<http://www.thelocal.it/20150529/eus-refugee-plans-need-a-reality-check>

<http://www.smh.com.au/world/rescue-of-10-migrant-boats-under-way-as-arrivals-set-to-reach-50000-20150607-ghin9b.html>

<http://www.abc.net.au/news/2015-06-07/international-effort-underway-to-rescue-10-migrant-boats/6528606>

<http://www.dw.de/ban-more-eu-migrant-relocation-less-mediterranean-military/a-18479553>

<http://www.dw.de/ban-more-eu-migrant-relocation-less-mediterranean-military/a-18479553>

<http://www.dw.de/german-navy-to-rescue-migrants-then-sink-boats/a-18455344>

<http://www.unhcr.org/pages/4a02d9346.html>

<http://www.dw.de/germany-italy-push-europe-to-accept-refugee-quota/a-18462904>

<http://www.dw.de/eu-defense-foreign-ministers-approve-military-mission-targeting-smuggler-boats/a-18457439>

<http://www.spiegel.de/international/europe/eu-plans-military-action-to-stem-tide-of-illegal-migrants-a-1033388.html>

<http://www.spiegel.de/international/europe/eu-plans-military-action-to-stem-tide-of-illegal-migrants-a-1033388.html>

<http://www.spiegel.de/international/europe/eu-plans-military-action-to-stem-tide-of-illegal-migrants-a-1033388.html>

<http://www.wsj.com/articles/cool-response-to-eu-refugee-plan-1432740651>

www.bbc.co.uk/news/world-europe-33144575

<http://www.dw.de/refugee-crisis-may-endanger-free-travel-within-europe/a-18520746>

<http://www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/06/22-fac-naval-operation/>

<http://www.consilium.europa.eu/en/policies/migratory-pressures/>

<http://www.ibtimes.com/european-union-refugee-plan-unlikely-work-experts-say-1930130>

<http://www.unhcr.org/557ffe639.html>

<http://www.spectator.co.uk/features/9560982/the-invasion-of-italy/>

ประมวลโดย ฝ่ายแรงงานประจำสถานเอกอัครราชทูต ณ กรุงเบอร์ลิน