

TEMAT RS: UCHODŹCY – MIGRACJA – TERRORYZM

MACIEJ DUSZCZYK

doi 10.7366/2300265420152119

CZY MIGRACJE POŁOŻĄ KRES UE?

W dniu 19 stycznia 2016 roku w Parlamencie Europejskim odbyła się dyskusja na temat przestrzegania podstaw demokratycznych w Polsce. Obecne w tej debacie były również kwestie migracyjne. Pytano m.in. o stanowisko Polski w sprawie radzenia sobie z napływem imigrantów¹. Premier Beata Szydło potwierdziła, że Polska wykona zobowiązanie poprzedniego rządu w zakresie przyjęcia 7 tys. migrantów z Włoch, Grecji i Libanu. Oświadczyła jednocześnie, że Polska przyjęła milion „uchodźców” z Ukrainy, co miało pokazać, że nie jesteśmy bierni w zakresie solidarności europejskiej w dziedzinie migracji. Należy przypuszczać, że zarówno w użyciu terminu „uchodźca”, jak i podanej liczbie był to tylko lapsus językowy, a nie odzwierciedlenie stanu wiedzy najwyższych polskich urzędników na temat procesów migracyjnych dokonujących się w Polsce i szerzej w Unii Europejskiej². Pokazuje jednak stan emocji, z jakim mamy do czynienia, dyskutując o migracjach, szczególnie po wydarzeniach 2015 roku. Kilkadziesiąt minut przed rozpoczęciem dyskusji na temat Polski zakończyła się sesja Parlamentu Europejskiego poświęcona migracji. W jej trakcie przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk stwierdził, że „Unia Europejska ma maksymalnie dwa miesiące na to, aby zapanować nad kryzysem migracyjnym w Europie. Jeśli strategia Unii w tej sprawie będzie nieskuteczna, grozi nam rozpad strefy Schengen”. Napiszę więcej – grozi nam upadek nie tylko strefy Schengen, ale również Unii Europejskiej. Tak więc zestawiając obie debaty, które odbyły się jednego dnia, należy zgodzić się z tymi parlamentarzystami europejskimi, dziennikarzami czy obserwatorami politycznymi, którzy pokazywali, że główny problem, przed jakim stoi Unia Europejska i jaki musi zostać pilnie rozwiązany, to właśnie kryzys funkcjonowania wspólnoty spowodowany migracjami, a nie np. utrzymujące się trudności strefy euro czy stan demokracji w Polsce lub na Węgrzech³.

¹ W niniejszym tekście wymiennie używam trzech terminów: obywatel państwa trzeciego, migrant oraz imigrant. Jednocześnie należy zauważyć, że w kontekście ostatnich wydarzeń często mówi się i pisze o uchodźcach. Trudno jednak stwierdzić, jaka grupa obywateli państw trzecich przybywających obecnie do UE otrzyma status uchodźcy lub inną formę ochrony międzynarodowej. Dlatego też w publikacjach naukowych poprawniejsze jest stosowanie powyższych terminów, choć potocznie termin „uchodźca” może być używany.

² Liczbę Ukraińców przebywających zgodnie i niezgodnie z prawem w Polsce pod koniec 2015 roku można oszacować na ok. 450–500 tys. osób. Mają oni bardzo różne statusy pobytowe. Większość z nich przebywa w Polsce czasowo. Dane szczegółowe na ten temat pokazują raporty Urzędu ds. Cudzoziemców oraz Rządowej Rady Ludnościowej. Obywatele Ukrainy otrzymują sporadycznie ochronę międzynarodową.

³ P. Sasnal (red.), *Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski*, PISM, Warszawa 2015.

Niniejszy tekst ukaże się już po marcowym szczycie Rady Europejskiej, który zdaniem D. Tuska ma być „ostatnim momentem, by przekonać się, czy nasza strategia działa”. Tak więc mogą jedynie domniemywać, co będzie ostatecznie jego tematem, dlatego też z jednej strony spróbuję opisać wydarzenia 2015 roku w zakresie imigracji, pokazać ich konsekwencje i działania, jakie zostały podjęte na poziomie unijnym, a z drugiej zastanowić się nad strategią, która może rozwiązać stojący przed nami problem.

POLITYKA MIGRACYJNA UNII EUROPEJSKIEJ

Migracje stały się obszarem zainteresowania Unii Europejskiej stosunkowo późno, a europejska polityka migracyjna jest jednym z najmłodszych pól aktywności wspólnoty. Co prawda już w lipcu 1975 roku Komisja Europejska przygotowała propozycję wprowadzenia jednolitego paszportu oraz znoszenia kontroli na granicach wewnętrznych, ale nie udało się w tym zakresie uzyskać konsensusu pomiędzy państwami członkowskimi ówczesnej Europejskiej Wspólnoty Gospodarczej. W efekcie obszar współpracy w zakresie migracji na długi czas został wyłączony z działań wspólnotowych. Przełom nastąpił w momencie negocjowania traktatu amsterdamskiego⁴, który wszedł w życie w 1999 roku. Znalazł się w nim rozdział IV zatytułowany „Wizy, azyl, imigracja oraz inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”. Brak jednoznacznych podstaw traktatowych nie uniemożliwił jednak współpracy państw członkowskich w zakresie migracji. Już bowiem w 1985 roku podpisano układ z Schengen⁵, a w 1997 roku została przyjęta konwencja regulująca odpowiedzialność za przeprowadzanie procedur azylowych, która obecnie znana jest jako „Dublin I”⁶.

Obecnie polityka migracyjna Unii Europejskiej jest regulowana zgodnie z artykułami obszaru V traktatu lizbońskiego zatytułowanego „Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”⁷. Celem działania UE w tym zakresie ma być „zapewnienie braku kontroli osób na granicach wewnętrznych oraz rozwój wspólnej polityki w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli na granicach zewnętrznych opartej na solidarności pomiędzy państwami członkowskimi i sprawiedliwości wobec obywateli państw trzecich”⁸.

Kwestie szczegółowe zostały uregulowane w rozdziale 2 pt. „Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i migracji”. Zgodnie z traktatem lizbońskim celem Unii

⁴ Traktat z Amsterdamu zmieniający Traktat o Unii Europejskiej, Traktaty ustanawiające Wspólnoty Europejskie oraz niektóre związane z nimi akty prawne, podpisany 2 października 1997 roku.

⁵ Układ o stopniowym znoszeniu kontroli granicznej między państwami jego sygnatariuszami (Belgia, Holandia, Luksemburgiem, Niemcami i Francją) zawarty w dniu 14 czerwca 1985 roku.

⁶ Więcej na ten temat w: M. Duszczyk, *Polityka imigracyjna Unii Europejskiej oraz swobodny przepływ pracowników – ewolucja i teraźniejszość*, Instytut Polityki Społecznej Uniwersytetu Warszawskiego, Warszawa 2011, s. 33–42.

⁷ Traktat z Lizbony z 13 grudnia 2007 roku zmieniający Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

⁸ Art. 67 traktatu z Lizbony z 13 grudnia 2007 roku zmieniającego Traktat o Unii Europejskiej i Traktat ustanawiający Wspólnotę Europejską.

Europejskiej jest m.in. wspieranie jednego lub kilku państw członkowskich, które staną przed faktem wzmożonego napływu obywateli państw trzecich, jeśli same nie będą mogły sobie z nim poradzić. Musi temu towarzyszyć skuteczne zarządzanie przepływami migracyjnymi, sprawiedliwe traktowanie obywateli państw trzecich przebywających legalnie w państwach członkowskich, a także zapobieganie nielegalnej imigracji i handlowi ludźmi oraz wzmocnione ich zwalczanie. Jednocześnie nie zdecydowano się na harmonizowanie polityki migracyjnej dotyczącej imigracji zatrudnieniowej, choć i w tym zakresie w ostatnich latach przyjęto kilka dyrektyw (wprowadzono m.in. jednolite zezwolenie na pobyt i pracę czy ramy dla migracji sezonowych i pracowników delegowanych).

Z punktu widzenia niniejszego tekstu kluczowe jest wskazanie dwóch obszarów współpracy państw członkowskich UE, których funkcjonowanie jest obecnie kwestionowane, a mianowicie układu z Schengen oraz rozporządzenia Dublin III (konwencja dublińska).

Układ z Schengen zakłada zniesienie kontroli granicznej na granicach wewnętrznych państw sygnatariuszy. Jednocześnie na podstawie Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z czerwca 1990 roku wprowadzono środki zapobiegające wjazdowi na terytorium państw członkowskich osób stanowiących zagrożenie dla bezpieczeństwa i porządku publicznego. Postanowiono także zharmonizować politykę wizową, bez czego „strefa Schengen” nie mogłaby funkcjonować. Kluczowym dokumentem dla funkcjonowania strefy jest Kodeks graniczny Schengen, w którym uregulowano zasady kontroli na granicach zewnętrznych oraz – co bardzo ważne – sytuacje, w których możliwe jest tymczasowe przywracanie kontroli na granicach wewnętrznych. Obecnie strefa Schengen to: 42 673 km granicy morskiej oraz 7778 km granicy lądowej.

Celem podpisania konwencji dublińskiej było jednoznaczne określenie krajów odpowiedzialnych za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Obecnie, po włączeniu jej przepisów do prawa unijnego, obowiązuje tzw. rozporządzenie Dublin III, które weszło w życie z dniem 1 stycznia 2014 roku. Zgodnie z tą regulacją tylko jedno państwo członkowskie powinno być odpowiedzialne za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Co do zasady ma to być pierwsze państwo członkowskie, którego granicę przekroczył obywatel państwa trzeciego i w którym wystąpił o uzyskanie ochrony. Jeżeli osoba taka zostanie ujawniona w innym państwie, powinna zostać niezwłocznie zawrócona do kraju, który został zidentyfikowany jako odpowiedzialny za przeprowadzenie procedury uchodźczej.

Za główne instrumenty polityki migracyjnej Unii Europejskiej można uznać:

- Europejski wspólny kodeks wizowy, którego celem było stworzenie jednolitych zasad wydawania, odmowy, unieważniania i cofania tzw. wiz schengenських;
- Frontex (Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich), której celem jest wspieranie i koordynowanie współpracy państw członkowskich w dziedzinie zarządzania granicami;

- Eurosur, czyli europejski system nadzorowania granic oraz wymiany informacji pomiędzy państwami członkowskimi;
- System Informacyjny Schengen (SIS i SIS2), czyli bazę danych zawierającą informacje o osobach i przedmiotach poszukiwanych na terenie państw członkowskich „strefy Schengen”;
- Wizowy System Informacyjny, w którym wprowadzane i uaktualniane są dane wizowe, umożliwiające elektroniczną konsultację w sprawie wydania lub odmowy wizy danej osobie;
- instrumenty polityki azylowej, uregulowane m.in. w rozporządzeniu Dublin III, takie jak np. Eurodac, czyli baza danych zawierająca odciski palców obywateli państw trzecich, którzy złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy;
- partnerstwa na rzecz mobilności, czyli porozumienia między Unią Europejską a państwami trzecimi liberalizujące zasady przemieszczania się osób. Jednym z warunków podpisania partnerstwa jest zgoda państwa trzeciego na przyjmowanie cudzoziemców, którzy nielegalnie przedostali się z jego terytorium do Unii Europejskiej (readmisja).

DYREKTYWA RADY Z 20 LIPCA 2001 R. 2001/55/WE

Analiza dokumentów Unii Europejskiej w zakresie polityki migracyjnej pokazuje, że Wspólnota zdawała sobie sprawę z możliwości napływu do niej znaczącej liczby imigrantów poszukujących schronienia. Wątek ten znajduje się m.in. w komunikatach Komisji Europejskiej czy konkluzjach Rady UE oraz Rady Europejskiej. O podejmowaniu prób przygotowania się na scenariusz napływu licznych imigrantów w krótkim czasie świadczy przyjęcie w 2001 roku dyrektywy 2001/55/WE w sprawie minimalnych standardów przyznawania tymczasowej ochrony na wypadek masowego napływu wysiedleńców oraz środków wspierających równowagę wysiłków między państwami członkowskimi związanych z przyjęciem takich osób wraz z jego następstwami⁹. Już sam tytuł sugeruje, że Unia Europejska decyduje się na przyjmowanie „wysiedleńców”, ale jednocześnie wymaga współpracy pomiędzy państwami członkowskimi w celu zarządzania „masowym napływem”. Oznacza to przybycie na terytorium państw członkowskich znacznej liczby cudzoziemców pochodzących z określonego kraju lub obszaru geograficznego, bez względu na to, czy ich przybycie na terytorium Wspólnoty ma charakter spontaniczny, czy też jest wynikiem działań pomocowych, na przykład programu ewakuacji. Jednocześnie poszczególne państwa członkowskie określają swoją zdolność do przyjmowania imigrantów, podając konkretne kwoty. Oznacza to, że instytucje unijne nie mają prawa do narzucania poszczególnym państwom kontyngentów¹⁰.

W dyrektywie przewidziano także relokację migrantów w ramach UE. Państwa członkowskie zostały zobowiązane do współpracy w odniesieniu do przeniesienia miejsca pobytu osób korzystających z tymczasowej ochrony z jednego kraju

⁹ Dziennik Urzędowy Wspólnot Europejskich nr L 212/12 z 7 sierpnia 2001 roku.

¹⁰ Prawdopodobnie właśnie z tego powodu Słowacja zgłosiła do Trybunału Sprawiedliwości UE wnioski w sprawie nieważności decyzji Rady UE dotyczącej przymusowej relokacji.

do innego, z zastrzeżeniem zgody osoby zainteresowanej na takie przeniesienie. Ponadto przewidziano system wymiany danych dotyczących liczby osób korzystających z tymczasowej ochrony oraz przekazywanie sobie informacji w sprawie przepisów ustawowych, wykonawczych i administracyjnych dotyczących wprowadzania tymczasowej ochrony. W dyrektywie określono także sytuacje, w których państwa członkowskie mogą odmówić udzielenia ochrony migrantowi. Mogą to uczynić, jeżeli „istnieją poważne przesłanki dla uznania danej osoby za osobę zagrażającą bezpieczeństwu przyjmującego państwa członkowskiego lub, po zapadnięciu prawomocnego orzeczenia skazującego za popełnienie szczególnie poważnego przestępstwa, za osobę stanowiącą zagrożenie dla społeczeństwa przyjmującego państwa członkowskiego”.

Regulacje opisane w dyrektywie pokazują, że od piętnastu lat Unia Europejska posiada akt prawny stanowiący podstawę do radzenia sobie z napływem imigrantów poszukujących ochrony. W związku z tym zdziwienie powinien budzić fakt, że w roku 2015 instytucje unijne tak późno zareagowały na napływ imigrantów, co doprowadziło do największego kryzysu UE od jej powstania.

SKALA NAPŁYWU IMIGRANTÓW

Unię Europejską stanowi większość najlepiej rozwiniętych państw świata. Nie powinno zatem dziwić, że jest ona celem imigracji. Ponadto wszystkie państwa członkowskie są stronami konwencji genewskiej dotyczącej kwestii uchodźstwa¹¹, co stanowi dodatkową zachętę do imigracji o charakterze humanitarnym. W swojej historii Unia Europejska notowała już napływ wielu tysięcy imigrantów, w tym tych, którzy na terytorium państw członkowskich poszukiwali ochrony przed prześladowaniami czy utratą życia. Można tu wskazać m.in. imigrację „bałkańską” czy z krajów Afryki Subsaharyjskiej objętych działaniami wojennymi. Co roku o status uchodźcy ubiegało się kilkaset tysięcy osób. Jednakże poziom imigracji w roku 2015 był najwyższy w historii UE. Dane Eurostatu pokazują, że w roku 2015 w całej Unii Europejskiej złożono ponad 1,3 mln wniosków o nadanie statusu uchodźcy, z czego prawie 40% w Niemczech (tab. 1).

Największy procentowy wzrost liczby wniosków odnotowały w ostatnich latach Włochy oraz Węgry (tab. 1). Pokazuje to skalę zadań, jakie stoją przed państwami członkowskimi UE, szczególnie tymi, które posiadają granicę zewnętrzną Unii. Dane prezentowane przez Eurostat z całą pewnością nie są ostateczne. Należy założyć, że do Unii Europejskiej przybyło więcej imigrantów. Wynika to z faktu, że nie wszyscy decydują się na wystąpienie o status uchodźcy, zdając sobie sprawę, iż szansa na jego otrzymanie jest minimalna. Niektórzy z nich zostali co prawda zarejestrowani, ale nie starali się o nadanie statusu, a więc nie znajdują się w prezentowanych statystykach. Hipotezę taką potwierdzają dane UNHCR, który szacuje, że w 2015 roku jedynie przez Morze Śródziemne i Egejskie do Unii Europejskiej dotar-

¹¹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 roku (DzU z 1991 r., Nr 119, poz. 515 i 517) oraz Protokół dotyczący statusu uchodźców sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 roku (DzU z 1991 r., Nr 119, poz. 517).

Tabela 1**Liczba wniosków o status uchodźcy w UE oraz w wybranych państwach członkowskich w latach 2013–2015**

Państwo	2013	2014	2015
UE	432 055	626 710	1321 560
Niemcy	126 995	202 815	476 510
Francja	66 265	64 310	75 750
Szwecja	54 365	81 325	162 450
Włochy	26 620	64 625	84 085
Węgry	18 900	42 775	177 135
Austria	17 500	28 035	88 160

Źródło: Eurostat (migr_asyappctza).

ło ponad 1,4 mln obywateli państw trzecich¹². Prawie połowę z nich stanowili uciekinierzy z Syrii. Główny szlak migracyjny przechodzi przez Turcję, Grecję, kraje bałkańskie (wcześniej Węgry) do Niemiec i Szwecji. Ten kierunek migracji wybrało w 2015 roku ok. 80% migrantów. Zgodnie z szacunkami niemieckiego ministerstwa spraw wewnętrznych w 2015 roku tylko do Niemiec napłynęło ponad 1,4 mln obywateli państw trzecich, którzy nie posiadali formalnego prawa do przekroczenia granicy. Jest to ponad pięciokrotnie więcej niż w roku 2014¹³.

Dane unijnej agencji Frontex potwierdzają dużą dynamikę napływu imigrantów poszukujących ochrony w UE. Raporty agencji pokazują wzrost liczby podejmowanych prób nielegalnego przekraczania granic zewnętrznych UE lub granic wewnętrznych w ramach strefy Schengen¹⁴.

Skala napływu imigrantów poszukujących w Unii Europejskiej ochrony lub poprawy jakości życia nie powinna zaskakiwać. Sytuacja w Afryce Północnej oraz na Bliskim Wschodzie jest niestabilna politycznie, co spowodowało upadek kilku ważnych dla tego regionu państw. Można tu wskazać przede wszystkim Syrię, Libię oraz Afganistan i Irak, skąd pochodzi najwięcej imigrantów. Do tego dochodzą obywatele państw Afryki Subsaharyjskiej, które zmagają się nie tylko z wojnami, lecz także klęskami głodu.

Dane prezentujące skalę napływu imigrantów do UE pokazują, że Polska jest krajem leżącym na uboczu głównych szlaków migracyjnych. Liczba wniosków o nadanie statusu uchodźcy w Polsce w ostatnich latach była nieznaczna (tab. 2). Rok 2015 nie przyniósł w tym zakresie znaczącej zmiany, choć odnotowano wzrost liczby wniosków o ponad 3 tys.

¹² <http://data.unhcr.org/mediterranean/regional.php> (dostęp 24.01.2016, godz. 16.00).

¹³ Wystąpienie ministra spraw wewnętrznych Thomasa de Maizièrre, *Migration and the European Refugee Crisis*, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Reden/EN/2016/genf.html> (dostęp 23.01.2016, godz. 11.00).

¹⁴ Frontex Risk Analysis, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Fran_Q3_2015.pdf (dostęp 25.01.2016, godz. 16.30).

Tabela 2
Liczba wniosków o status uchodźcy w Polsce w latach 2008–2015

Rok	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Polska – liczba wniosków	8 515	10 595	6 540	6 890	10 755	15 245	8 025	11 500

Źródło: Eurostat (migr_asyappctza).

Najczęściej o status uchodźcy występują w Polsce obywatele Rosji narodowości czeczeńskiej oraz Gruzini i Syryjczycy. W 2015 roku wzrosła liczba obywateli Ukrainy ubiegających się o ochronę międzynarodową. Jednocześnie zdecydowana większość ich wniosków jest odrzucana. Polska uznaje bowiem Ukrainę za kraj bezpieczny, który ma możliwości radzenia sobie z problemem migracji przez tzw. przesiedlenia wewnętrzne, czyli relokacje osób, którym grozi niebezpieczeństwo w jednym regionie, do innego, gdzie ryzyko takie nie występuje.

Analiza danych liczbowych dotyczących migracji osób poszukujących ochrony oraz poprawy jakości swojego życia jasno pokazuje, że rok 2015 był bezprecedensowy w historii Unii Europejskiej. Nigdy jeszcze w ciągu jednego roku do państw członkowskich nie napłynęło tak wielu imigrantów. Prognozy dotyczące roku 2016 są również alarmistyczne. Jeżeli nie nastąpi zmiana podejścia do migracji ze strony UE i państw członkowskich, można spodziewać się powtórzenia scenariusza z roku 2015, co tym razem postawiłoby pod znakiem zapytania funkcjonowanie nie tylko strefy Schengen, ale także Unii Europejskiej.

DZIAŁANIA UE W ZAKRESIE RADZENIA SOBIE Z KRYZYSEM

Dane statystyczne zaprezentowane w powyższym punkcie pokazują, że sytuacja migracyjna jest dynamiczna i nic nie zapowiada, iż będzie się zmieniać w najbliższych miesiącach czy nawet latach. Oznacza to konieczność koordynacji działań na poziomie unijnym oraz wymaga determinacji państw członkowskich w zakresie rozwiązania problemu. Niestety działania zarówno Komisji Europejskiej, jak i Rady Europejskiej są bardzo mocno spóźnione. W pierwszych miesiącach napływu, kiedy było już jasne, że jego skala przekroczy wcześniejsze oczekiwania, instytucje unijne skupiły się głównie na forsowaniu rozwiązania mającego na celu relokację migrantów w ramach UE. Po długich negocjacjach ustalono, że relokacją zostanie objęte 160 tys. imigrantów¹⁵. W ramach tego instrumentu Polska zgodziła się przyjąć 6182 uchodźców z obozów w Grecji i we Włoszech oraz 900 przesiedlonych z Libanu. Będą to głównie obywatele Syrii, Afganistanu oraz Erytrei. Trafiają oni do Polski do końca 2017 roku i zostaną czasowo rozlokowani w ośrodkach dla uchodźców. Rząd zapowiedział, że w roku 2016 do Polski trafi około 400 imigrantów. Należy jednak pamiętać, że decyzja o relokacji zapadła w głosowaniu w Radzie UE. Przeciw wdrożeniu tego instrumentu głosowały Węgry, Czechy i Słowacja, a Finlandia wstrzymała się od głosu. Tak więc po raz pierwszy w historii UE zde-

¹⁵ http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-15-5698_en.htm (dostęp 21.01.2016 godz. 21.12).

cydowano się na głosowanie w zakresie spraw wewnętrznych, w którym jedno państwo zostało przegłosowane przez inne. Nie mogło to dobrze wróżyć praktycznemu wdrożeniu instrumentu. Sprawę dodatkowo pogorszyło złożenie przez Słowację do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej wniosku o uznanie decyzji o relokacji za nieważną. Powoduje to opóźnienie relokacji migrantów w oczekiwaniu na wyrok Trybunału. Ponadto należy sobie zdawać sprawę z konsekwencji relokacji. Relokacja opierająca się na dobrowolności, czyli tak jak to zostało zapisane w dyrektywie 2001/55/WE, mogłaby prowadzić do sytuacji, w której pewne państwa członkowskie nie zostałyby wskazane przez cudzoziemców przebywających w ośrodkach. Jednocześnie w przypadku Polski realna byłaby sytuacja, w której cudzoziemcy wybieraliby nasz kraj, ale ich celem byłyby Niemcy czy Szwecja. Zdawaliby sobie bowiem sprawę z położenia Polski i łatwości dostania się do państw, które są w rzeczywistości ich celem. Nie zakładam jednocześnie sytuacji zobowiązania państw członkowskich do fizycznego powstrzymywania migrantów przed wyjazdem. Oznaczałoby to bowiem umieszczanie ich w strzeżonych ośrodkach, co byłoby działaniem skrajnie niehumanitarnym. W praktyce obecnie forsowany model relokacji prowadziłby do dalszego niekontrolowanego przemieszczania się w ramach UE, co byłoby kolejnym argumentem za wprowadzeniem kontroli granicznych, a więc zawieszenia funkcjonowania strefy Schengen.

Jak widać, relokacja nie może skutecznie rozwiązać problemu migrantów w UE i konieczne są inne instrumenty z zakresu polityki migracyjnej. Porażka działań mających na celu radzenie sobie z napływem obywateli państw trzecich spowodowała reakcje w ramach poszczególnych państw członkowskich. Kraje najbardziej narażone na napływ cudzoziemców zaczęły podejmować działania bez konsultacji z innymi państwami oraz instytucjami unijnymi (można tu wskazać m.in. Węgry, które w praktyce zamknęły granicę z Serbią, czy Danię, która prowadzi kontrole na granicy i ogranicza prawa obywatelskie imigrantów). Inne natomiast jednoznacznie stwierdziły, że ich możliwości przyjmowania imigrantów uległy wyczerpaniu (np. Szwecja czy Austria). Zmiana nastawienia do imigrantów nastąpiła również w Niemczech, gdzie w trybie pilnym zmieniono system wsparcia dla cudzoziemców poszukujących ochrony. Jednocześnie kanclerz Angela Merkel, pomimo nacisku ze strony członków jej partii, opowiedziała się za utrzymywaniem otwartości w przyjmowaniu uchodźców. Pomimo tej deklaracji Niemcy podjęły działania mające na celu powstrzymywanie kolejnych imigrantów przed dostaniem się na ich terytorium oraz rozpoczęły wydalanie tych cudzoziemców, którzy nie mają szans na uzyskanie ochrony międzynarodowej. Głównie chodzi tu o obywateli państw bałkańskich.

Głównym problemem, z jakim mamy do czynienia w dokonujących się obecnie procesach migracyjnych, nie jest jednak skala tego napływu, ale raczej skutki, które ona wywołała. W praktyce zawieszono bowiem zasady wprowadzone przez rozporządzenie Dublin III oraz ograniczono swobodę podróżowania w ramach strefy Schengen. Stało się to w wyniku niekontrolowanego przemieszczania się imigrantów zarówno między państwami trzecimi a państwami UE, jak i pomiędzy nimi. Po zamknięciu granicy przez Węgry szlak migracyjny wygląda następująco. Po dotarciu do Grecji z Turcji osoby te kierowane są na promy i przez Pireus udają się na grani-

cę macedońską. Po jej przekroczeniu docierają do Serbii, a następnie do Chorwacji, czyli państwa członkowskiego UE, które nie jest członkiem strefy Schengen, później wjeżdżają do Słowenii, która członkiem strefy Schengen już jest, a następnie przez Austrię kierują się do Niemiec. Jak widać, osoby te kilkakrotnie nielegalnie przekraczają granice, swobodnie podróżując pomiędzy poszczególnymi państwami. Nie ma tutaj większego znaczenia, czy dane państwo jest członkiem strefy Schengen, czy też nie. Sytuacja była przez dłuższy czas tolerowana. Dopiero pod koniec 2015 roku wprowadzono ściślejsze kontrole na granicy, tak aby ograniczyć skalę napływu. Jak wspomniano, najwcześniej uczyniły to Węgry, które już w miesiącach wakacyjnych zamknęły swoją granicę z Serbią i spowodowały, że imigranci zmuszeni zostali do wybierania dłuższej trasy. Brak reakcji w pierwszych miesiącach napływu oraz zezwolenie migrantom na swobodne poruszanie się po Unii Europejskiej spowodował także przywrócenie kontroli na granicach położonych z dala od szlaków migracyjnych. Przykładowo kontrole takie wprowadzono na moście łączącym Szwecję oraz Danię oraz na granicy niemiecko-duńskiej. Ma to na celu ograniczenie napływu migrantów z Niemiec, które powoli przestają sobie radzić z zapewnianiem pomocy docierającym do nich osobom. W konsekwencji należy stwierdzić, że jeden z fundamentów Unii Europejskiej, jakim jest strefa Schengen, został znacząco osłabiony i trzeba postawić pytanie o dalsze jej funkcjonowanie. Ponadto na terytorium Unii Europejskiej na masową skalę dochodzi do przestępstw, które są typowe dla niekontrolowanych procesów migracyjnych. Mamy do czynienia m.in. z handlem dziećmi, gwałtami, porwaniami, pracą przymusową czy molestowaniem seksualnym. Dlatego też bezwzględnie konieczne jest odzyskanie kontroli nad zachodzącymi procesami i zapewnienie migrantom podstawowego bezpieczeństwa. Należy również wskazać rosnące napięcia między imigrantami i obywatelami państw przyjmujących, które są dodatkowo podsycane medialnie. Skutkiem tego jest lawinowo rosnąca liczba wykroczeń przeciwko migrantom, często o charakterze rasistowskim. Także sami migranci, pochodzący z innych kręgów kulturowych, dopuszczają się zachowań, które w państwach członkowskich UE nie mogą być tolerowane i powinny być jednoznacznie zwalczane.

Postawa państw członkowskich, konieczność zatrzymania swobodnego przemieszczania się migrantów w ramach UE, rosnące napięcie społeczne, a przede wszystkim zmiana stanowiska Niemiec spowodowały, że zarówno Komisja Europejska, jak i Rada Europejska uzyskały silny mandat do zmiany podejścia do rozwiązania problemu. Kluczowe dla ograniczenia napływu oraz odzyskania kontroli nad procesami migracyjnymi okazały się nie relokacje cudzoziemców w ramach UE, ale uszczelnianie granic, bardziej skuteczne zwalczanie przemytu ludzi, stworzenie na terenie UE dodatkowych ośrodków dla migrantów zwanych hotspotami, poprawa warunków życia w ośrodkach dla uchodźców poza granicami UE oraz, co najważniejsze, współpraca z Turcją w celu ograniczenia nielegalnych przekroczeń granicy. Wszystkie te działania zostały doprecyzowane w konkluzjach Rady Europejskiej po posiedzeniu 17 grudnia 2015 roku w Brukseli. Państwa członkowskie zgodziły się na:

- wzmocnienie ochrony granic zewnętrznych, tak aby nie dochodziło do nielegalnych ich przekroczeń,

- przeznaczenie dodatkowych środków na budowę ośrodków dla uchodźców (hot-spotów) w państwach członkowskich, tak aby były one w stanie przyjmować znacznie więcej imigrantów niż obecnie,
- zapewnienie identyfikacji, rejestracji i pobierania odcisków palców oraz przedsięwzięcie środków pozwalających się zająć kwestią odmowy rejestracji,
- podjęcie środków, aby zapewnić faktyczny powrót i readmisję osób nieuprawnionych do pobytu,
- uruchomienie kwoty 3 mld euro na potrzeby Instrumentu Pomocy dla Uchodźców w Turcji,
- wykonanie wcześniejszych ustaleń dotyczących relokacji i przesiedleń.

Niestety praktyczna realizacja decyzji Rady Europejskiej napotyka poważne trudności. Otwieranie kolejnych ośrodków dla uchodźców jest znacznie opóźnione i nie wiadomo, czy uzyskają one zdolność operacyjną przed kwietniem 2016 roku, kiedy to oczekiwany jest kolejny wzrost imigracji. Podobnie jest w przypadku ochrony granic. Nikt obecnie nie ma pomysłu, jak chronić granicę grecką, jeżeli Turcja nie będzie chciała wypełnić swoich zobowiązań i powstrzymać wyjazd migrantów z jej terytorium. Nie rozwiązano również problemu readmisji i wydaleń tych osób, które nie mają szans na uzyskanie ochrony międzynarodowej. Osoby takie bardzo często nawet po wręczeniu im nakazu opuszczenia danego państwa członkowskiego nie czynią tego, korzystając z rozbudowanych sieci migracyjnych, i pozostają na terytorium UE nielegalnie. Do tego niepokojącego obrazu należy jeszcze dodać wspomniane już problemy z przestrzeganiem przez imigrantów prawa i zasad społecznych kraju, w którym się znaleźli. Niestety grozi to wybuchem niepokojów społecznych i dalszym wzrostem postaw antyimigranckich, a więc w konsekwencji zwiększeniem poparcia dla partii antyunijnych. W związku z powyższym należy zgodzić się z zacytowanym we wstępie do niniejszego tekstu zdaniem przewodniczącego Donalda Tuska, że pozostało nam bardzo niewiele czasu, aby zaproponować rozwiązania, które uchronią Unię Europejską przed upadkiem.

CO NALEŻY I MOŻNA ZROBIĆ?

Kluczem do rozwiązania obecnego problemu migracyjnego¹⁶ i odzyskania kontroli nad przepływami migracyjnymi jest wysłanie sygnału, że Unia Europejska, szanując zasadę udzielania schronienia osobom, których życie jest zagrożone, nie jest w stanie przyjąć wszystkich na swoje terytorium. Jednocześnie uznaje konieczność wspierania osób poszukujących ochrony w państwach ich obecnego pobytu. W praktyce zasada ta powinna zostać zrealizowana przez uszczelnienie granicy zewnętrznej (tam, gdzie jest to fizycznie możliwe), stworzenie obozów dla uchodźców na terytorium państw posiadających granicę zewnętrzną UE oraz powstanie specjalnego funduszu, z którego finansowano by ośrodki dla uchodźców poza Unią Europejską. Kluczowe jest także uzyskanie długofalowego porozumienia z Turcją,

¹⁶ W poniższych działaniach pomijam kwestię ustabilizowania sytuacji w Syrii, uznając, że w ciągu najbliższych miesięcy, a więc do napływu kolejnej fali imigracyjnej, nie jest to możliwe, choć konieczne w dłuższej perspektywie czasowej.

ale tak aby uniknąć błędów popełnionych w kontaktach z Mu'ammarem Kaddafim, który z migracji stworzył instrument nacisku na Unię Europejską. Przyjęcie takiego modelu „zarządzania” migracjami oznaczałoby, że migrant docierający do Grecji czy Włoch zostaje zatrzymany i skierowany do obozu dla uchodźców. Po przeprowadzeniu identyfikacji otrzymuje informacje o legalnych możliwościach wjazdu do Unii Europejskiej (np. przez uzyskanie pozwolenia na pracę, podjęcie działalności gospodarczej itp.). Jeżeli nie spełnia on kryteriów wskazanych w regulacjach migracyjnych, jest odsyłany do państwa, z którego przybył. Najczęściej byłaby to Turcja. Wszystkie osoby przebywające w ośrodkach dla uchodźców poza UE również powinny otrzymać szczegółowe informacje o możliwościach legalnego wjazdu do państw członkowskich. Najważniejszym elementem takiego systemu jest pokazanie, że warunki pobytu w ośrodkach dla uchodźców zlokalizowanych w UE oraz poza jej terytorium zasadniczo się nie różnią. Wymagałoby to jednak znaczących inwestycji w ośrodki dla uchodźców oraz środków na ich utrzymanie. Koszty te można byłoby sfinansować z funduszu nadzorowanego i częściowo dotowanego przez UE. Fundusz powinien także pozyskiwać część środków z państw trzecich, takich jak USA, Australia czy kraje Półwyspu Arabskiego. Można również rozważyć wprowadzenie specjalnej opłaty, np. od biletów lotniczych czy ropy naftowej, która stanowiłaby podstawę takiego specjalnego funduszu. Niezmiernie ważne jest też stworzenie systemu wspierania migrantów przebywających w ośrodkach. Szczególnie istotne jest zapewnienie edukacji dzieciom oraz korzystanie ze szkoleń zawodowych przez dorosłych. W ich trakcie mogliby uzyskiwać pożądane na rynkach pracy kwalifikacje, a tym samym zwiększać swoje szanse na legalną imigrację do państw UE czy innych. Ponadto posiadałoby zajęcie w czasie pobytu w ośrodkach, co jest kluczowe z punktu widzenia psychologicznego. Nabyte kwalifikacje mogłyby również zostać przez nich wykorzystane po ewentualnym powrocie do państwa pochodzenia. W czasie pobytu w ośrodkach powinni być informowani o modelu społecznym obowiązującym w UE oraz ryzyku natychmiastowego wydalenia w sytuacji, w której złamałoby umyślnie prawo. Ten ostatni punkt wymaga determinacji ze strony służb nadzoru porządku publicznego państw członkowskich, które nie powinny tolerować popełniania wykroczeń uzasadnianych odrębnością kulturową.

Konieczne jest również przywiązywanie większej wagi do polityki integracyjnej. Doświadczenie państw imigracyjnych pokazuje, że główne błędy zostały popełnione nie w ramach polityki migracyjnej, ale właśnie integracyjnej. Państwa nie poradziły sobie z napływem cudzoziemców, których wcześniej wielokrotnie zapraszały, ponieważ traktowały ich pobyt jako czasowy lub też nie były zainteresowane pełnym ich włączeniem do społeczeństwa przyjmującego. W nowym modelu powinna obowiązywać zasada, że państwo jest otwarte na nowych imigrantów, o ile wcześniej przybyli zostali zintegrowani społecznie i ekonomicznie. Oczywiście państwa demokratyczne pozostają otwarte i tolerancyjne dla odmienności, ale jednak wprowadzają jasne normy, których cudzoziemcy muszą przestrzegać i im się podporządkować. Muszą oni pogodzić się z tym, że znaleźli się w tolerancyjnych i wielokulturowych społeczeństwach, ale posiadających swoje tradycje i wypracowany model społeczny, którego nadużywanie nie zostanie zaakceptowane.

Polska, która ma bardzo niewielki odsetek cudzoziemców oraz rzadko udziela ochrony międzynarodowej, powinna odgrywać bardziej istotną niż do tej pory rolę w dyskusji na temat migracji na poziomie unijnym. Dotychczas jest raczej odbiorcą i komentatorem propozycji stworzonych przez instytucje unijne oraz państwa członkowskie¹⁷. Tymczasem powinna opracowywać własne propozycje dotyczące rozwiązania obecnych problemów. Przykładowo mogłaby zaproponować dobrowolny model relokacji cudzoziemców oparty na realnych możliwościach danego państwa oraz zdolności integracyjnej. Byłby on zgodny z zasadami przyjętymi w 2001 r. i zdecydowanie łatwiejszy do zaakceptowania, choć wymagałoby to woli politycznej i zmierzenia się z niechętną opinią publiczną.

Na zakończenie należy jeszcze wspomnieć o jednym problemie, którego rozwiązanie chyba jednak przerasta możliwości Unii Europejskiej. Chodzi mianowicie o zakończenie konfliktów zbrojnych, które na początku XXI w. są największym źródłem migracji. W polityce w stosunku do uchodźców chodzi bowiem o to, że otrzymują oni schronienie jedynie czasowo. Po uspokojeniu się sytuacji politycznej czy militarnej w ich państwie pochodzenia – wracają. Niestety szansa, że obecnie trwające konflikty zakończą się w najbliższych miesiącach, jest raczej iluzoryczna. Zatem konieczne jest przyjęcie założenia, że zdecydowana większość uchodźców, jacy docierają do Unii Europejskiej, będzie zainteresowana pozostaniem w niej na stałe.

WILL THE MIGRATIONS BRING ABOUT THE COLLAPSE OF THE EUROPEAN UNION?

The inflow of migrants we saw in 2015 caused the biggest crisis in the functioning of the European Union since its establishment. EU institutions and governments of member states responded too late and disproportionately to the scale of the problem. Consequently, two basic pillars of the European integration, namely the Schengen Agreement and the Dublin Regulations, were challenged. The main goal of the paper is to describe the problems ensuing from the mass inflow of immigrants. It presents the scale of the inflow, the instruments of the European migration policy and the actions taken to regain control over migration processes in the EU. Moreover, the author proposes his own action strategy which should contribute to the resolution of the problems caused by migrations, both in a shorter and longer perspective.

Słowa kluczowe: migracje, uchodźcy, Unia Europejska, polityka migracyjna, kryzys

¹⁷ Trudno bowiem uznać za konstruktywną propozycję ministra Witolda Waszczykowskiego, by tworzyć z imigrantów syryjskich dywizje bojowe i kierować je do walki z ISIS. Mogłoby to paradoksalnie służyć wzmocnieniu Państwa Islamskiego przez dostarczenie mu broni i wyszkolonych rekrutów.