

Biuletyn Instytutu Zachodniego

Seria Specjalna – „Uchodźcy w Europie”



Nr 219/2016
02'02'16

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Poznań

Redakcja:

Radosław Grodzki
Jacek Kubera
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:

Hanna Różanek

ISSN 2450-5080

Kryzys migracyjny – Europa w oku cyklonu?

Joanna Dobrowolska-Polak

Prognozy napływu imigrantów nie są pomyślne dla objętej migracyjnym chaosem Unii Europejskiej, która nie jest przygotowana na przyjęcie kolejnych fal uchodźców. Zbyt wiele problemów pozostaje nierozwiązanych, nie wypracowano odpowiedzi na podstawowe pytania dotyczące narodowych i unijnej polityki wobec imigrantów, a także nie dokonano implementacji rozwiązań przyjętych w 2015 r. przez Komisję Europejską i Radę Europejską.

W pierwszych trzech tygodniach 2016 r. do Europy przybyło 46 240 osób, ośmiokrotnie więcej niż w analogicznym okresie 2015 r., kiedy zarejestrowano 5550 imigrantów¹. Choć nieuprawnione jest zastosowanie ośmiokrotnego iloczynu do prognozowania szacunkowej liczby imigrantów w bieżącym roku (jego wynikiem byłaby liczba 8 mln potencjalnych przybyszy), to jednak tak duża różnica między napływem imigrantów w porównywalnych okresach 2015 i 2016 r. i utrzymanie – mimo zimy – fali imigracji na wysokim poziomie pozwala spodziewać się intensywnego wzrostu ich napływu od wiosny 2016 r. (apogeum szacowane jest na czas między lipcem a październikiem).

Łączna liczba przebywających na Bliskim Wschodzie i w Maghrebie uchodźców i innych osób znajdujących się pod opieką UNHCR (Urzędu Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców) przekracza 16 milionów. W państwach ościennych Syrii znajdu-

¹ Wszystkie dane dotyczące liczby imigrantów i uchodźców pochodzą z bazy UNHCR.

je się obecnie ponad 4 mln syryjskich uchodźców, a na Bliskim Wschodzie i w Maghrebie przebywają także uchodźcy i imigranci z innych państw. Ich potrzeby życiowe w miejscu tymczasowego pobytu w dużym stopniu pozostają niezaspokojone, m.in. międzynarodowe wpłaty na fundusz pomocy dla ofiar konfliktu syryjskiego pozwoliły na pokrycie 64% potrzeb opisanych w humanitarnym apelu o pomoc ONZ (*UN OCHA; RRP for Syria Regional Refugee and Resilience Plan 2015*, stan na 28.01.2016 r.). Sytuacja na obszarze objętym działaniami zbrojnymi nie poprawia się, a wynikające z nich kryzysy humanitarne nadal trwają w fazie ostrej.

Zła sytuacja uchodźców pobudza ich do poszukiwania lepszego miejsca do życia. Zgodnie z szacunkami Biura ds. Pomocy Humanitarnej ONZ (UN OCHA), w 2016 r. należy się spodziewać napływu do Europy co najmniej miliona uchodźców przybywających tylko z Turcji do Grecji (*Regional Refugee and Migrant Response Plan For Europe – Eastern Mediterranean and Western Balkans Route [January-December 2016]*). Napływ imigrantów będzie więc co najmniej tak samo wysoki, jak w rekordowym 2015 r.

Wśród osób, które od początku 2015 r. przybyły do Europy przez Morze Śródziemne, 48% stanowili Syryjczycy (i osoby deklarujące się jako Syryjczycy), 21% osób pochodziło z Afganistanu, 9% z Iraku, 4% z Erytrei, 3% z Pakistanu. 57% przybyłych osób stanowili mężczyźni, 17% kobiety i 27% dzieci i osoby deklarujące się jako nieletni. Mniejszy udział kobiet może sugerować rozbitcie rodzin, co – prognozując wielkość nowej fali imigrantów – można przełożyć na prawdopodobny ruch migracyjny oparty na unijnym mechanizmie łączenia rodzin. Ustalenie dokładnego odsetka dzieci i młodocianych wśród imigrantów nie jest możliwe, ponieważ część młodych, dorosłych mężczyzn deklarowała niższy wiek, a niektóre państwa – m.in. Szwecja – nie sprawdzały biologicznego wieku przybyszy.

Spółeczeństwa i państwa europejskie nie są przygotowane na kolejną, tak dużą falę imigrantów i wyrażają coraz głośniejszy sprzeciw wobec ich przyjmowania. Istotne zmiany oczekiwane są szczególnie w niemieckiej polityce wobec imigrantów i uchodźców. Zainicjowana przez kanclerz RFN Angelę Merkel jesienią 2015 r. polityka otwartych drzwi (*Willkommenspolitik*), która spowodowała napływ do Niemiec w ub. roku ponad 1,1 mln imigrantów, początkowo była aprobowana. Jednak napływ dziesiątek tysięcy transkulturowych imigrantów zaczął wywoływać obawy i protesty, które nasiliły się po noworocznych atakach na kobiety w kilkunastu niemieckich miastach (w tym w Kolonii). W styczniu niezadowolone społecznie zostało otwarcie zmanifestowane, szczególnie podczas demonstracji ruchu *PEGIDA* (*Patriotische Europäer gegen die Islamisierung des Abendlandes* – Patriotyczni Europejczycy



przeciwko Islamizacji Zachodu), a Niemcy zaczęli domagać się od rządu federalnego zmiany polityki wobec uchodźców i osób przybywających do Niemiec jako uchodźcy. Wyniki badań niemieckiej opinii publicznej są jednoznaczne, partie rządzącej koalicji CDU/CSU i SPD tracą poparcie (w sondażu przeprowadzonym w dniach 22-25.01.2016 r. dla dziennika „Bild” CDU/CSU uzyskała 32,5% głosów, a SPD 23%). Na trzecią siłę w RFN wyrosła antyimigrancka AfD (*Alternative für Deutschland*), wspierana przez 13% respondentów. Politycy rządzących partii, m.in. Julia Klöckner (wiceprzewodnicząca CDU) oraz Horst Seehofer (czołowy krytyk polityki migracyjnej rządu federalnego, przewodniczący CSU i premier Bawarii) po wydarzeniach noworocznych ponownie głośno zaczęli się domagać wprowadzenia zmian, w tym: wprowadzenia limitów migracyjnych do Niemiec i do Unii Europejskiej (H. Seehofer postuluje ustalenie niemieckiego limitu na poziomie 200 tys. rocznie); uruchomienia lokalnych „hotspotów” – punktów rejestracji imigrantów na granicy niemiecko-austriackiej, rozsyłających uchodźców do ośrodków w głębi RFN (w których jeszcze jest miejsce) lub odsyłających imigrantów do państw pochodzenia; nałożenia na osoby poszukujące schronienia ograniczeń na wzór wprowadzanych przez inne państwa; bezwzględnej implementacji unijnych postanowień o relokacji uchodźców i natychmiastowego wzmocnienia kontroli na zewnętrznych granicach strefy Schengen. Wreszcie, 28.01.2016 r. liderzy rządzącej koalicji osiągnęli porozumienie (*Asylpaket II*) dotyczące wprowadzenia ograniczeń w polityce RFN wobec przybywających imigrantów. Uwzględnione zostały dwa postulaty niemieckiej opozycji migracyjnej dotyczące otwarcia „hotspotów” – ośrodków recepcyjnych szybciej rozpatrujących wnioski o azyl tych osób, których przyjęcie jest mniej prawdopodobne, oraz wprowadzenia ograniczeń w prawie łączenia rodzin. Ograniczenie to – zawieszające na dwa lata prawo do sprowadzenia rodziny – będzie dotyczyło imigrantów nie spełniających kryteriów umożliwiających nadanie statusu uchodźcy w rozumieniu Konwencji Genewskiej z 1951 r., czyli tych, którzy nie doznali bezpośredniego prześladowania lub przybyli z obszarów tzw. bezpiecznych państw trzecich i uzyskali prawo pobytu w Niemczech na zasadzie ochrony uzupełniającej. Liczba osób należących do tej grupy będzie większa niż wcześniej sądzono, ponieważ równocześnie za bezpieczne państwa trzecie uznano Maroko, Tunezję i Libię. 3.02.2016 r. *Asylpaket II* ma zostać zatwierdzony przez niemiecki *Bundesrat*.

Podobnie jak w Niemczech, w innych państwach europejskich także nasilają się demonstracje antyimigranckie. Dodatkowo protestujący rozpoczynają transgraniczną współpracę. 23 stycznia przedstawiciele PEGIDA przeprowadzili w Pradze rozmowy z przedstawicielami organizacji z kilkunastu państw na temat wspólnego ogólnoeuro-



pejskiego protestu planowanego na 6 lutego br. W ślad za społecznymi protestami pojawiają się deklaracje polityków i działania władz państwowych zmierzające do ograniczenia imigracji. Przyjmujące imigrantów państwa europejskie wcześniej niż RFN zaczęły wprowadzanie restrykcji migracyjnych. Austria ustaliła limit przyjmowania uchodźców w 2016 r. na 37,5 tys., a w latach 2016-2019 łącznie na 127,5 tys. Imigranci, którzy nie spełniają warunków otrzymania azylu, m.in. pochodzących z bezpiecznych państw trzecich, do których zaliczono obecnie także Maroko, Algierię, Tunezję, Gruzję, Mongolię i Gambię, będą odsyłani. Łącznie do 2019 r. Austria zamierza deportować 90 tys. osób już przebywających na jej terytorium. Jednocześnie rząd wprowadził finansowe zachęty w wysokości 500 euro za dobrowolny powrót. Szwecja, która w stosunku do liczby ludności przyjęła najwięcej imigrantów, zdecydowała o ograniczeniu – od kwietnia 2016 r. – prawa pobytu uchodźców na swym terytorium do trzech lat, a pozostałych imigrantów, którzy nie spełniają kryteriów uchodźczych, a którym zostanie przyznana ochrona uzupełniająca, do roku. Jednocześnie tylko osobom zaliczonym do pierwszej grupy – i tylko względem ich małżonków i dzieci – będzie przysługiwało prawo sprowadzenia rodziny. W Norwegii trwa proces legislacyjny zmierzający do przyznania przez parlament prawa do unifikacji rodzin tylko uchodźcom pracującym lub studiującym w Norwegii od co najmniej czterech lat. Ograniczenia w łączeniu rodzin wprowadza także Finlandia, która dodatkowo zastrzega sobie możliwość cofnięcia uchodźcom prawa pobytu w sytuacji deeskalacji konfliktu w ich państwie pochodzenia. Państwa nordyckie, podobnie jak Austria, planują deportacje imigrantów nie spełniających kryteriów uchodźczych.

Państwa starają się też ograniczyć koszty przyjmowania uchodźców. Wielka Brytania zobowiązała imigrantów do deklarowania posiadanego majątku i utrzymywania się na własny rachunek do czasu zakwalifikowania ich do państwowej pomocy. Dania zezwoliła policji na przeszukiwanie imigrantów i konfiskatę majątku większego niż 10 tys. koron (niecałe 6 tys. zł), niektóre z niemieckich państw związkowych również pozwalają na konfiskatę majątku wyższego niż 350 i 700 euro na rzecz utrzymania uchodźców. Finlandia dodatkowo dopuszcza możliwość świadczenia przez przybyszy bezpłatnej pracy (przedstawianej jako sposób rozładowania agresji).

Ponadto wobec uchodźców zaczynają być wprowadzane elementy polityki asymilacyjnej, m.in. Austria zdecydowała o możliwości odbierania zasiłków tym spośród nich, którzy nie będą chcieli uczestniczyć w kursach integracyjnych, a Norwegia prowadzi edukację na temat różnic kulturowych, ze szczególnym uwzględnieniem odmiennych od bliskowschodnich i islamskich ról i zachowań kobiet w sferze publicznej.



Jednocześnie państwa starają się ograniczyć nielegalne wtargnięcia na ich terytorium. Węgry zablokowały granicę z Serbią i Chorwacją i od 2015 r. grożą osobom nielegalnie przekraczającym granicę karą do trzech lat więzienia. Pozostałe państwa (m.in. Słowenia i Austria), wcześniej krytykujące to działanie, zaczynają je powielać. Norwegia wprowadza prawo do zawracania na granicy osób nielegalnie przybywających do kraju z Rosji. Państwa strefy Schengen korzystają z prawa czasowego przywrócenia kontroli na swoich granicach. Dania przedłużyła obowiązywanie kontroli granicznych do 3.02.2016 r., Szwecja do 8.02.2016 r., Niemcy do 13.02.2016 r., Norwegia do 14.02.2016 r., Austria do 15.02.2016 r., a Francja do 26.02.2016 r. Państwa apelują do Komisji Europejskiej o przedłużenie prawa do utrzymania kontroli granicznych do 2017 r., podnosząc słabość kontroli na zewnętrznych granicach Schengen. Podobnie jak Komisja Europejska zarzucają szczególnie Grecji, państwu przez które do Europy przedostaje się ponad 90% uchodźców z Bliskiego Wschodu, zaniedbania kontroli i niewykonywanie obowiązków wynikających z przepisów strefy Schengen, w tym nieskuteczną identyfikację i rejestrację przybyszy, zaniechanie sprawdzania dokumentów i badania ich autentyczności, niewprowadzanie do systemu odcisków palców imigrantów (projekt Raportu Komisji Europejskiej z 27.01.2016 r.).

Zdecydowanie najwięcej oczekiwań pokładanych jest we wspólnym unijnym działaniu, koordynowanym przez Komisję Europejską. Członkowie UE – w tym Niemcy – domagają się implementacji unijnego prawa, wdrożenia postanowień przyjętych w 2015 r. i przyjęcia niezbędnych zmian w funkcjonowaniu *Frontexu* – unijnej Agencji ds. granic zewnętrznych.

Państwa przyjmujące obecnie największą liczbę imigrantów szczególnie naciskają na: uruchomienie efektywnie działających „hotspotów” w państwach śródziemnomorskich (głównie w Grecji i we Włoszech), które będą identyfikowały, sprawdzały i określały prawnomiędzynarodowy status przybyszy (obecnie działają dwa takie punkty – na włoskiej Lampedusie i greckiej Lesbos); uruchomienie i prowadzenie w założonej skali – obecnie nie działającego – programu relokacji uchodźców do państw docelowego pobytu, zgodnie z decyzjami przyjętym w maju i wrześniu 2015 r. o relokacji łącznie 160 tys. uchodźców z Grecji, Włoch i Węgier, a także opracowanie programów powrotów do miejsc pochodzenia tych imigrantów, którzy nie spełniają kryteriów uchodźczych, oraz uchodźców w przypadku deeskalacji konfliktów (propozycja KE z 9.09.2015 r.).

Komisja Europejska zachęca państwa dotąd nie odczuwające bezpośrednio kryzysu imigracyjnego, szczególnie państwa Europy Środkowo-Wschodniej, do działania zgodnego z polityką unijnej solidarności i przyjmowania imigrantów w ramach



relokacji, a także wspierania pobytu imigrantów w państwach śródziemnomorskich. Częściowo koszty utrzymania imigrantów na południu Europy są finansowane w ramach powołanego w 2001 r. unijnego mechanizmu ochrony ludności (*EU Civil Protection Mechanism – EUCPM*). Objęte obecnie tym mechanizmem państwa: Serbia (od 21.09. 2015 r.), Słowenia (od 22.10.2015 r.), Chorwacja (od 26.10.2015 r.) i Grecja (od 3.12.2015 r.) otrzymują pomoc rzeczową, taką jak namioty, koce, śpiwory, materace, leki czy generatory prądu. Wsparcie to jest jednak niewystarczające.

Najważniejszym działaniem Unii Europejskiej, Komisji i sprawującej obecnie prezydencję w UE Holandii pozostają aktywne działania na rzecz zmniejszenia liczby napływających imigrantów i uszczelnienia unijnych granic. KE postuluje przekształcenie *Frontexu* w Agencję ds. Straży Granicznej i Przybrzeżnej, zwiększenie liczebności jej funkcjonariuszy i wyposażenie jej w kompetencję reagowania na granicach Unii nawet bez zgody państwa, którego granic interwencja miałaby dotyczyć.

Koncepcja uszczelnienia granic spotyka się jednak z zarzutem o odpychaniu uchodźców od potencjalnych miejsc bezpiecznego schronienia i działaniu nie tylko niezgodnym z Konwencją Genewską dotyczącą statusu uchodźców z 1951 r., ale wręcz postępowania niehumanitarnego. O istnieniu humanitarnego obowiązku przyjmowania uchodźców przekonują głównie politycy niemieccy – kanclerz A. Merkel i prezydent RFN Joachim Gauck. Wskazania polityk bezpieczeństwa państw unijnych wydają się być jednak silniejsze.

Zadośćuczynieniem za ograniczenia wjazdu na terytorium Unii Europejskiej ma być zwiększone finansowanie pomocy dla ofiar przebywających w strefie bezpośrednio objętej kryzysem humanitarnym. Zgodnie z porozumieniem zawartym na szczycie UE-Turcja 29.11.2015 r. (wspólnym planem działania – *Joint Action Plan*), tylko Turcja ma otrzymać 3 mld euro na zabezpieczenie potrzeb syryjskich uchodźców przebywających na jej terytorium. Państwa deklarują także wsparcie finansowe dla unijnych programów pomocowych dla Afryki i dla działań organizacji humanitarnych na Bliskim Wschodzie i w Maghrebie. Od 23 września 2015 r. (według stanu na 27.01.2016 r.) największymi donatorami pomocy finansowej są Wielka Brytania, która przekazała 140 mln euro, Niemcy – 108 mln i Francja – 106 mln oraz Dania – 53 mln i Włochy 41 mln. Polska przekazała 3 mln euro. Ogółem państwa członkowskie UE przeznaczyły na ten cel 575 mln euro. Z budżetu UE przekazana została kwota 2800 mln euro. Mimo tak dużych wpłat deficyt na pokrycie założonych działań wynosi ponad 2200 mln euro (*EC – Press Release* z 25.01.2016 r.). Celem tych działań jest zabezpieczenie potrzeb i udzielenie pomocy uchodźcom w bezpośredniej bliskości ich państw pochodzenia, bez konieczności opuszczania przez nich właściwego im kręgu kulturowego.



Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

Tekst powstał w ramach Serii Specjalnej Biuletynów IZ poświęconej bieżącym problemom masowych migracji ludności z terenów objętych konfliktami do Europy. Prezentowane zagadnienia obejmują kwestie skutków społecznych, percepcji i nastawienia opinii publicznej, oraz wyzwań politycznych i ekonomicznych związanych z napływem uchodźców w Niemczech, Polsce, a także innych krajach Europy. Kolejne numery Biuletynu będą przybliżały te kwestie z różnych perspektyw.

Joanna Dobrowolska-Polak – dr, adiunkt w Instytucie Zachodnim, zajmuje się problemami pokoju i bezpieczeństwa na świecie, głównie konfliktami zbrojnymi oraz polityką zagraniczną, rozwojową i humanitarną państw, autorka kilkudziesięciu publikacji i ekspertyz dla MSZ RP.

