

Helena Tendera-Właszczuk

KRYZYS MIGRACYJNY ZAGROŻENIEM DLA REALIZACJI PROJEKTU ZJEDNOCZONEJ EUROPY

Wprowadzenie

Proces integracji europejskiej stanowił pierwotnie odpowiedź na skutki II wojny światowej. Konieczność zapewnienia pokoju pomiędzy odbudowującymi się gospodarczo państwami Europy Zachodniej była główną ideą integracji. Zakładano, że zacieśnienie więzi politycznych, ekonomicznych i społecznych umożliwi budowę wzajemnego zaufania i wspólnej odpowiedzialności za losy Europy.

Celem nadrzędnym stało się budowanie wspólnoty i realizacja wspólnych zamierzeń, interesów i wartości. Sformułowano więc szereg zadań, które miały służyć tej idei, a mianowicie:

- ochrona wartości, podstawowych interesów, bezpieczeństwa, niezależności i integralności,
- umacnianie i wspieranie demokracji, państwa prawnego, praw człowieka i zasad prawa międzynarodowego,
- utrzymanie pokoju, zapobieganie konfliktom i umacnianie bezpieczeństwa międzynarodowego,
- niesienie pomocy narodom, krajom i regionom dotkniętym klęskami żywiołowymi lub katastrofami spowodowanymi przez człowieka¹.

¹ Art. 21, par. 2 Traktatu o Unii Europejskiej.

Jednym z najważniejszych elementów projektu europejskiego, który świadczy o jego zdolności do łączenia ze sobą narodów ponad granicami ich państw, są wspólne wartości. Próba dla realizacji tych wartości może bez wątpienia stać się masowy, niekontrolowany napływ imigrantów i uchodźców z krajów Bliskiego Wschodu, Turcji i Afryki, szukających możliwości zatrudnienia, lepszego życia czy schronienia przed wojną.

Istnieje obawa, że obecna fala imigrantów i uchodźców doprowadzi do kryzysu w europejskim społeczeństwie, którego część nie chce bądź nie potrafi zaakceptować nowo przybyłych z powodu odmienności wyznawanych przez nich zasad i wartości. Z kolei przymusowe narzucenie imigrantom i uchodźcom europejskich wartości, czyli czegoś nowego i nieznanego, może wywołać strach i niezadowolenie, a nawet nienawiść.

Nie należy również zapominać o najpoważniejszym zagrożeniu, jakie ów napływ niesie za sobą – terroryzmie, w konsekwencji którego spada poziom bezpieczeństwa i zaufania wobec imigrantów i uchodźców. Istnieje realna obawa, że wśród napływającej masowo ludności zza granicy mogą być specjalnie wyszkoleni terroryści, którzy zostali wysłani z misją dokonania zamachów w Europie.

Unia Europejska jest zaś nie tylko wspólnym rynkiem i sojuszem państw, ale też wspólnotą wartości politycznych i etycznych. Rodzi się więc pytanie, czy masowy i niekontrolowany napływ imigrantów i uchodźców nie zagraża realizacji wspólnych wartości, a co za tym idzie – realizacji projektu europejskiego. Próba odpowiedzi na to pytanie jest podstawowym celem niniejszego artykułu.

Teoretyczne aspekty uchodźstwa

Analiza literatury przedmiotowej wyraźnie wskazuje na brak teoretycznych podstaw w studiach nad uchodźstwem. Istniejące teorie migracji, zarówno ekonomiczne, jak i socjologiczne, jedynie wrywkowo ujmują problem uchodźstwa, analizując jego specyfikę jako jeden z czynników wpływających na podjęcie decyzji o opuszczeniu własnego kraju. Używa się tu często zamiennie terminów: migracje polityczne i migracje przymusowe, co nie odzwierciedla specyfiki tego zjawiska we współczesnym świecie globalnych konfliktów i zagrożeń. Istnieje więc potrzeba tworzenia nowych teorii opisujących to zjawisko².

Interesujący przegląd literatury przedmiotu prezentuje Elżbieta Czapka³. Przytacza ona poglądy amerykańskiego socjologa Anthony'ego H. Richmonda, który uważa, że ludzie migrują albo w oczekiwaniu na zmianę swojej sytuacji, albo z powodu zmieniających się warunków w swoim kraju, albo w celu ochrony

² H. Kelm, H. Tendera-Właszczuk, *Analiza sytuacji uchodźców w Polsce w aspekcie realizacji wspólnej polityki azylowej Unii Europejskiej*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2011, nr 852, s. 63–80.

³ E. Czapka, *Stereotyp uchodźcy*, Olsztyn 2006, s. 36–45.

lub zachowania tego, co posiadają⁴. Z kolei W. Petersen wyróżnia 5 rodzajów migracji: prymitywną, przymusową, przymuszoną, dobrowolną i masową. Zgodnie z tą klasyfikacją, uchodźstwo zaliczyć można do migracji przymuszonej. E. Czapska wskazuje jednak, że współcześnie problem uchodźstwa zdeterminowany jest zarówno politycznie jak i ekonomicznie, a nie jak uprzednio, jedynie sytuacją polityczną w kraju pochodzenia. Tak więc osoby poszukujące azylu lub uchodźcy to ci, którzy opuścili swoje kraje, aby uniknąć skutków katastrof spowodowanych przez człowieka bądź przyrodę, prześladowania lub konfliktu⁵.

Istnieją bardzo liczne pozycje literatury klasyfikujące migracje ze względu na różne kryteria⁶, pominiemy więc w niniejszym artykule te kwestie, skupiając się jedynie na jednym kryterium, a mianowicie na kryterium dobrowolności, które jest niezwykle istotne z punktu widzenia przeprowadzanej analizy.

Ze względu na kryterium dobrowolności, możemy wyróżnić migracje dobrowolne i przymusowe. Migracje przymusowe do niedawna utożsamiane były jedynie z występowaniem niesprzyjających czynników ekonomicznych i demograficznych (złe warunki życia, przeludnienie) lub politycznych (wojny, konflikty, prześladowania) w kraju pochodzenia. Ostatnio coraz częściej wymienianym wśród przyczyn emigracji czynnikiem jest czynnik ekologiczny, a mianowicie zmiany klimatyczne, wyczerpywanie się zasobów naturalnych, w tym głównie wody, i pustyńnienie terenów dawniej uprawnych. Poważnym problemem jest również zalewanie przez powodzie terenów gęsto zaludnionych czy podnoszenie się poziomu wód oceanów na skutek wzrostu temperatury na naszej planecie.

Migracje ekonomiczne mają zazwyczaj charakter dobrowolny i występują we współczesnym świecie najczęściej. Natomiast migracje o charakterze politycznym i ekologicznym występują rzadziej i są związane z wystąpieniem nieprzewidzianych okoliczności. Decyzje o migracjach o podłożu ekonomicznym podejmowane są przez dłuższy czas, natomiast wojny, konflikty narodowościowe czy klęski żywiołowe powodują pozostawienie całego dobytku w kraju pochodzenia i ucieczkę często nawet bez dokumentów.

Migracje przymusowe o charakterze politycznym powodują masowe przemieszczanie ludności z obszarów objętych konfliktem – ludność ta jest objęta ochroną międzynarodową w dowolnym państwie-sygnatariuszu Konwencji Genewskiej.

Prawne aspekty uchodźstwa

Badanie uchodźstwa jest trudne i skomplikowane głównie z powodu braku dostosowanej do współczesnych uwarunkowań globalnych, jednoznacznej i po-

⁴ *Ibidem*, s. 38.

⁵ *Ibidem*, s. 40.

⁶ S. Castles, M.J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, tłum. A. Gąsior-Niemiec, Warszawa 2011, s. 36–45.

wszechnie akceptowanej definicji uchodźcy. Brak takiej definicji rodzi wiele problemów. Jedynie bowiem prawna identyfikacja uchodźcy gwarantuje mu ochronę w prawie międzynarodowym. To ważne z punktu widzenia państwa przyjmującego: uznanie osoby za uchodźcę powoduje przyznanie mu prawa do wieloletniego pobytu w tym kraju.

Obecnie stosowana definicja uchodźcy z 1951 r. nie odzwierciedla współczesnych przyczyn uchodźstwa, często spowodowanego konfliktami i kryzysami na poziomie globalnym. Świadczyć o tym może fakt, iż w okresie wojny w Iraku w 2003 r. najliczniejszą grupę narodowościową starającą się o azyl w Unii Europejskiej stanowili obywatele tego kraju – w którym działania wojenne zostały podjęte przez USA przy wsparciu krajów Unii Europejskiej.

Konwencja Genewska z 1951 r. oraz Protokół Nowojorski z 1967 r.⁷ stanowią prawną podstawę przyznawania statusu uchodźcy i opisują fundamentalne prawa uchodźców. Dokumenty te odwołują się do definicji uchodźcy:

[...] termin „uchodźca” stosuje się do osoby, która [...] na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa⁸.

Konwencja Genewska przyznaje ochronę także tym osobom, co do których przesłanki nadania statusu uchodźcy powstały po opuszczeniu przez nich kraju pochodzenia.

W przypadku obywateli Iraku, którzy szukali schronienia w krajach Unii Europejskiej, nie można mówić o tego typu przyczynach. Definicja uchodźcy nie pozwala również na przyznanie azylu ofiarom wojen domowych. Uznaje się bowiem, w świetle konwencji, że w kraju objętym wojną domową wszyscy obywatele znajdują się w podobnej sytuacji i nie można mówić o prześladowaniu z któregokolwiek wymienionego w konwencji powodu.

Wyraźnie widać więc, że definicja prawna uchodźcy, obowiązująca niezmienne od ponad sześćdziesięciu lat, jest nieadekwatna do sytuacji międzynarodowej i wymaga przeformułowania ze względu na zmieniające się przyczyny uchodźstwa⁹.

Należy podkreślić, że zgodnie z prawem międzynarodowym również osoby, w stosunku do których nie można w sposób bezpośredni zastosować Konwencji

⁷ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 515), Protokół dotyczący statusu uchodźców, sporządzony w Nowym Jorku dnia 31 stycznia 1967 r. (Dz.U. z 1991 r., nr 119, poz. 517)

⁸ Konwencja dotycząca statusu uchodźców..., rozdz. 1, art. 1.

⁹ H. Kelm, H. Tendra-Właszczyk, *Analiza sytuacji uchodźców w Polsce...*, s. 63–80.

Genewskiej, mają prawo do ochrony na podstawie przepisów prawa wewnętrznego państwa członkowskiego.

Warto również w tym miejscu odróżnić status uchodźcy od statusu azylanta. Prawo do azylu, czyli udzielenia w określonych okolicznościach schronienia cudzoziemcom, jest zagwarantowane w prawie narodowym, w konstytucjach wielu państw. W prawie międzynarodowym jednak nie ma powszechnie przyjętej definicji azylu. Udzielenie azylu jest więc całkowicie uzależnione od decyzji konkretnego państwa. Status uchodźcy może być nadany zarówno przez państwo, jak i przez organ międzynarodowy, jakim jest UNHCR (Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchodźców). Status azylanta, w przeciwieństwie do statutu uchodźcy, nie zapewnia ochrony międzynarodowej¹⁰.

Warunki, które należy łącznie spełnić, by móc uzyskać status uchodźcy:

- cudzoziemiec przebywa poza krajem pochodzenia,
- nie korzysta z ochrony innego państwa,
- żywi uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych,
- nie może lub nie chce korzystać z ochrony państwa pochodzenia.

Zgodnie z Europejską Konwencją o Ochronie Praw Człowieka i Podstawowych Wolności, każdy człowiek w razie prześladowania może ubiegać się o azyl lub korzystać z niego w innych krajach. Protokół nr 4 do tej konwencji zawiera zakaz zbiorowego wydalania cudzoziemców.

Kolejną kategorią prawną jest ochrona czasowa cudzoziemców. Jest ona nadawana w sytuacji masowego napływu imigrantów, spowodowanego brakiem bezpieczeństwa w kraju pochodzenia. Na mocy ochrony czasowej, cudzoziemcy otrzymują prawo legalnego pobytu w kraju przyjmującym na określony czas, tj. do momentu gdy w państwie pochodzenia zostanie im zagwarantowane bezpieczeństwo. Procedura ta jest o wiele krótsza, mniej skomplikowana i mniej kosztowna dla państwa przyjmującego niż procedura azylowa.

Kryzys migracyjny w Unii Europejskiej – skala zjawiska

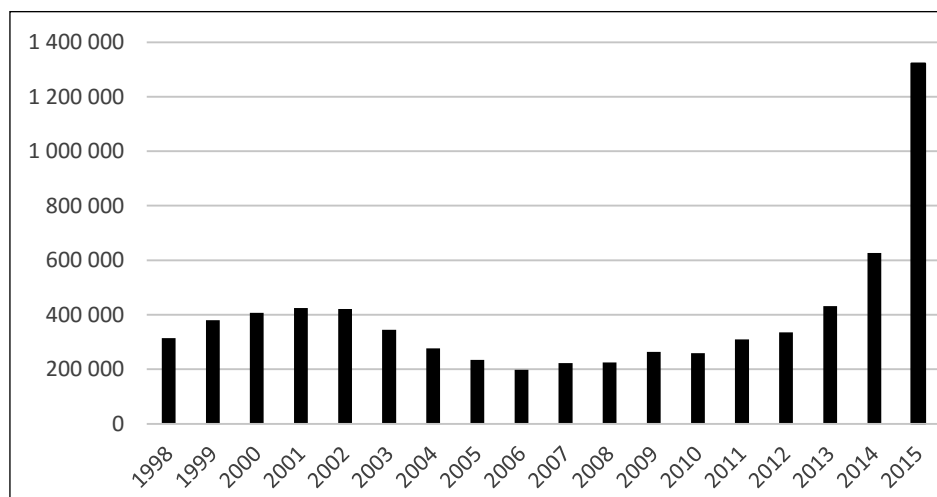
Od początku działań wojennych w Afganistanie i Iraku mieszkańcy tych krajów przesiedlali się do państw sąsiadujących – Pakistanu oraz Iranu. Według informacji podanych przez rząd w Syrii, państwo to gościło ponad milion uchodźców z Iraku. W konsekwencji Pakistan i Iran stały się państwami z największą populacją uchodźców na świecie.

¹⁰ J. Białocerkiewicz, *Status prawny cudzoziemca w świetle standardów międzynarodowych*, Toruń 2002, s. 140–141 oraz A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2002, s. 35.

Od roku 2014 nastąpił niekontrolowany napływ mieszkańców Afryki, w tym głównie obywateli Syrii i Erytrei, oraz Afganistanu, poszukujących możliwości osiedlenia się w Unii Europejskiej

Obecnie najwięcej aplikacji o azyl w Unii Europejskiej trafia od osób pochodzących przede wszystkim z Syrii – stanowią oni 25% wszystkich osób szukających azylu w krajach Europejskiego Obszaru Gospodarczego (EOG). Kolejną znaczną grupę stanowią osoby pochodzące z Afganistanu, których wnioski o azyl stanowią 11%. Liczna, choć już zdecydowanie mniejsza część uchodźców pochodzi także z Iraku, Kosowa, Albanii, Erytrei oraz Serbii. Trwająca na tamtych terenach wojna zmusza ich do poszukiwania schronienia poza granicami kraju. Docierają aż do granic Europy, która jest dla nich obszarem pokoju, dobrobytu i poszanowania praw człowieka¹¹. W sytuacji masowego napływu imigrantów granice zewnętrzne Unii okazały się nieskuteczne, a budowany od 1985 r. system strefy Schengen – nieskuteczny.

Wykres 1. Liczba wniosków azylowych złożonych w państwach członkowskich UE w latach 1998–2015



Źródło: E. Guild, S. Carrera, *Rethinking asylum distribution in the EU: Shall we start with the facts?*, 17 June 2016, <https://www.ceps.eu/publications/rethinking-asylum-distribution-eu-shall-we-start-facts> [dostęp: 12.10.2016].

Wykres 1 pokazuje liczbę wniosków o udzielenie azylu w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 1998–2015. Do roku 2013 liczba osób wnioskujących wahała się od 197 tys. do 424 tys. rocznie. W latach 1998–2001

¹¹ *The Mediterranean migration crisis. Why people flee, what the EU should do*, Human Rights Watch, 2015.

obserwowaliśmy tendencję rosnącą, od 2002 do 2006 r. liczba wniosków azylowych wyraźnie się zmniejszała. W latach 2007–2013 liczba osób wnioskujących o udzielenie azylu prawie się podwoiła, osiągając 431 tys. Przelomowy był rok 2014, kiedy to liczba wniosków wzrosła do 626 tys. W roku 2015 liczba ta uległa podwojeniu. Szacunki UNHCR pokazują, że w pierwszej połowie 2016 r. do Unii Europejskiej przybył już 1 mln imigrantów.

Tabela 1 pokazuje liczbę wniosków azylowych złożonych w państwach członkowskich Unii Europejskiej w latach 1998–2015. Liczba osób ubiegających się o azyl wyniosła w 2015 r. 1 mln 321 tys. Najwięcej wniosków złożono w Niemczech – blisko 476,5 tys., na Węgrzech – ponad 177 tys., w Szwecji – ponad 162,4 tys., w Austrii – około 88 tys., we Włoszech – 84 tys., co stanowi około 75% ogółem złożonych wniosków.

Jeśli za kryterium przyjąć liczbę wniosków przypadających na 1 mln obywateli państwa, w którym złożono wniosek, nadal na pierwszym miejscu plasują się Niemcy, a następnie Austria, Malta, Luksemburg oraz Węgry.

Do Unii Europejskiej najczęściej przybywają obywatele Syrii (34%), Afganistanu (19%) i Iraku (13% ogółu imigrantów). W większości państw członkowskich największy odsetek przybyszów stanowią Syryjczycy, Afgańczycy, Irakijczycy i Irańczycy. W krajach, w których złożono najwięcej wniosków azylowych, sytuacja wygląda następująco: 53% imigrantów przybywających do Niemiec to Syryjczycy. W Szwecji 36% stanowią Afgańczycy, 29% to Syryjczycy, a 17% – Irakijczycy. Na Węgrzech sytuacja jest podobna: największa grupa imigrantów to Afgańczycy (30%), druga pod względem wielkości to Syryjczycy (18%), a trzecia – to Irakijczycy (17%). Z kolei do Włoch najczęściej przybywają Nigeryjczycy (23%) oraz Pakistańczycy (18%). W Austrii najczęściej wniosków azylowych składają Afgańczycy (40%), Syryjczycy (26%) i Irakijczycy (14%). W Polsce natomiast aż 78% wniosków składają obywatele Federacji Rosyjskiej¹².

Obecne nasilenie się zjawiska migracji międzynarodowych nie może być traktowane jako stan wyjątkowy, który osiągnie nasycenie – a następnie absorpcja migracyjna powróci do stanu równowagi. Migracje stały się dziś zjawiskiem masowym i globalnym, nie są związane jedynie z przejściowym napływem uchodźców z krajów objętych działaniami wojennymi.

W tej sytuacji Unia Europejska zmuszona była do podjęcia szeregu działań mających na celu rozwiązanie tego palącego problemu.

¹² Eurostat, https://www.ceps.eu/sites/default/files/AsylumDistribution_Table2.jpg [dostęp: 12.10.2016].

Tabela 1. Liczba ubiegających się o azyl w poszczególnych krajach UE w latach 1998–2015

Rok Kraj	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005
UE 27 (28)	313 645	380 450	406 585	424 180	421 470	344 800	276 675	234 675
Belgia	21 965	35 780	42 690	24 505	18 800	13 585	12 400	12 575
Bułgaria	835	1 350	1 755	2 430	2 890	1 320	985	700
Czechy	4 085	7 355	8 790	18 095	8 485	11 400	5 300	3 590
Dania	5 700	6 530	10 345	12 510	5 945	4 390	3 235	2 280
Niemcy	98 645	94 775	78 565	88 285	71 125	50 565	35 605	28 915
Estonia	25	25	5	10	10	15	10	10
Irlandia	4 625	7 725	10 940	10 325	11 635	7 485	4 265	4 305
Grecja	2 950	1 530	3 085	5 500	5 665	8 180	4 470	9 050
Hiszpania	4 935	8 405	7 925	9 490	6 310	5 765	5 365	5 050
Francja	22 375	30 905	38 745	47 290	51 085	59 770	58 545	49 735
Chorwacja								
Włochy	13 100	18 450	15 195	17 400	16 015	13 705	9 630	9 345
Cypr	225	790	650	1 620	950	4 405	9 675	7 715
Łotwa	35	20	5	15	25	5	5	20
Litwa	160	145	305	425	365	395	165	100
Luksemburg	1 710	2 930	625	685	1 040	1 550	1 575	800
Węgry	7 120	11 500	7 800	9 555	6 410	2 400	1 600	1 610
Malta	160	255	160	155	350	455	995	1 165
Holandia	45 215	39 275	43 895	32 580	18 665	13 400	9 780	12 345
Austria	13 805	20 130	18 285	30 125	39 355	32 360	24 635	22 460
Polska	3 425	3 060	4 660	4 480	5 170	6 810	7 925	5 240
Portugalia	355	305	225	235	245	115	115	115
Rumunia	1 235	1 665	1 365	2 280	1 000	885	545	485
Słowenia	335	745	9 245	1 510	650	1 050	1 090	1 550
Słowacja	505	1 320	1 555	8 150	9 745	10 300	11 395	3 550
Finlandia	1 270	3 105	3 170	1 650	3 445	3 090	3 575	3 595
Szwecja	12 840	11 220	16 285	23 500	33 015	31 355	23 160	17 530
Wielka Brytania	46 015	71 160	80 315	71 365	103 080	60 045	40 625	30 840

Źródło: opracowanie własne na podstawie danych Eurostatu.

2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015
197 410	222 635	225 150	263 835	259 400	309 040	335 290	431 090	626 960	1 321 600
8 870	11 575	15 165	21 615	26 080	31 910	28 075	21 030	22 710	44 660
500	815	745	855	1 025	890	1 385	7 145	11 080	20 365
2 730	1 585	1 645	1 235	775	750	740	695	1 145	1 515
1 960	2 225	2 350	3 720	5 065	3 945	6 045	7 170	14 680	20 935
21 030	19 165	26 845	32 910	48 475	53 235	77 485	126 705	202 645	476 510
5	15	15	40	35	65	75	95	155	230
4 240	3 935	3 855	2 680	1 935	1 290	955	945	1 450	3 275
12 265	25 115	19 885	15 925	10 275	9 310	9 575	8 225	9 430	13 205
5 295	7 195	4 515	3 005	2 740	3 420	2 565	4 485	5 615	14 780
30 750	29 160	41 840	47 620	52 725	57 330	61 440	66 265	64 310	75 750
							1 075	450	210
10 350	14 055	30 140	17 640	10 000	40 315	17 335	26 620	64 625	84 085
4 540	6 780	3 920	3 200	2 875	1 770	1 635	1 255	1 745	2 265
10	35	55	60	65	340	205	195	375	330
145	125	520	450	495	525	645	400	440	315
525	425	455	480	780	2 150	2 050	1 070	1 150	2 505
2 115	3 420	3 175	4 665	2 095	1 690	2 155	18 895	42 775	177 135
1 270	1 380	2 605	2 385	175	1 890	2 080	2 245	1 350	1 845
14 465	7 100	15 250	16 135	15 100	14 590	13 095	13 060	24 495	44 970
13 350	11 920	12 715	15 780	11 045	14 420	17 415	17 500	28 035	88 160
4 225	7 205	8 515	10 590	6 540	6 885	10 750	15 240	8 020	12 190
130	225	160	140	155	275	295	500	440	895
380	660	1 175	960	885	1 720	2 510	1 495	1 545	1 260
500	370	255	190	240	355	295	270	385	275
2 850	2 640	895	805	540	490	730	440	330	330
2 275	1 405	3 670	4 910	3 085	2 915	3 095	3 210	3 620	32 345
24 320	36 205	24 785	24 175	31 850	29 650	43 855	54 270	81 180	162 450
28 320	27 905		31 665	24 335	26 915	28 800	30 585	32 785	38 800

Próby rozwiązania problemu masowego napływu imigrantów

W związku z kryzysem migracyjnym Jean-Claude Juncker przedstawił pięciopunktowy plan, wzywający do większej solidarności w ramach unijnej polityki migracyjnej. Obejmował on¹³:

1. niezwłoczne wdrożenie Powszechnego Europejskiego Systemu Azylowego,
2. zintensyfikowanie praktycznej pomocy dla Europejskiego Biura Wsparcia Azylu (European Asylum Support Office),
3. współpracę z krajami trzecimi, zwłaszcza z Afryki Północnej,
4. polityczną determinację w kwestii legalnej migracji,
5. konieczność zabezpieczenia granic Europy.

Ponadto przyjęto Pakiet finansowania operacji „Tryton” i „Posejdon” w latach 2015–2016 oraz finansowania ogólnounijnego programu przesiedleń.

Kolejną decyzją było natychmiastowe wsparcie ewentualnej misji Wspólnej polityki bezpieczeństwa i obrony (WPBiO) w zakresie walki z przemytem migrantów.

Postanowiono również w trybie pilnym (do końca maja 2015 r.) przedstawić wnioski ustawodawcze w sprawie uruchomienia systemu reagowania w sytuacji nadzwyczajnej oraz wniosek dotyczący trwałego wspólnego unijnego systemu relokacji.

Kolejnym krokiem było przyjęcie zalecenia zawierającego propozycję programu przesiedleń w skali unijnej obejmującego 20 tys. miejsc. Program ten, z kryteriami rozmieszczenia takimi jak: PKB, liczba ludności, stopa bezrobocia i liczba osób ubiegających się w przeszłości o udzielenie azylu oraz przesiedlonych uchodźców, objął wszystkie państwa członkowskie i uwzględnia działania już podjęte przez te państwa na zasadzie dobrowolności. W latach 2015–2016 z budżetu UE zostanie przekazana dodatkowa kwota 50 mln EUR na wsparcie tego programu.

Państwa członkowskie na podstawie wniosku Komisji z 23 kwietnia 2015 r. zobowiązały się do szybkiego podjęcia kroków mających na celu ratowanie życia ludzkiego oraz do zintensyfikowania działań Unii w dziedzinie migracji. Kilka dni później, 29 kwietnia, została przyjęta rezolucja Parlamentu Europejskiego w tej sprawie.

Komisja 13 maja 2015 r. opublikowała Europejski program w dziedzinie migracji, w którym potwierdza, że kwestia migracji jest jednym z jej priorytetów. Program proponuje natychmiastowe działania w celu stawienia czoła skrajnej sytuacji panującej w regionie Morza Śródziemnego oraz działania, które należy podjąć w najbliższych latach. Program ma na celu przyjęcie kompleksowego planu popra-

¹³ *Szczyt w Valletcie w sprawie migracji, 11–12.11.2015*, Rada Europejska, Rada Unii Europejskiej, <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/international-summit/2015/11/11-12/> [dostęp: 12.10.2016].

wy zarządzania migracją we wszystkich jej aspektach oraz umocnienie wspólnej polityki azylowej poprzez takie środki jak¹⁴:

1. ograniczenie zachęt dla nielegalnych migrantów,
2. zarządzanie granicami – ratowanie życia i zabezpieczanie granic zewnętrznych,
3. nowa polityka dotycząca legalnej migracji.

Pod koniec czerwca 2015 r. przywódcy Unii Europejskiej zobowiązali się do przejęcia od Grecji i Włoch, szczególnie narażonych na presję migracyjną, 40 tys. imigrantów pochodzących głównie z Syrii i Erytrei. Przyjęli także zobowiązanie do przesiedlenia z obozów funkcjonujących poza UE 20 tys. uchodźców w ciągu dwóch lat.

Reakcją na to zobowiązanie były wnioski przedstawicieli rządów państw członkowskich zebranych w Radzie z 20 lipca 2015 r. w sprawie przesiedlenia za pomocą wielostronnych i krajowych systemów 20 tys. uchodźców wymagających ochrony międzynarodowej:

Minister Jorge Fernández Díaz (Hiszpania) ogłosił, że jego kraj przejmie 1300 uchodźców od Włoch i Grecji oraz przesiedli 1449 osób z obozów z krajów trzecich. KE proponowała, by Hiszpanie przyjęli w sumie ponad 4200 uchodźców.

Austria zobowiązała się, że przesiedli z obozów poza Unią 1900 uchodźców, ale nie przejmie nikogo z Włoch i Grecji. Według austriackiej minister Johanny Mikl-Leitner Austria w przeliczeniu na liczbę mieszkańców otrzymała niemal dziesięć razy więcej wniosków o azyl niż Włochy i Grecja łącznie.

Węgry zdecydowały, że nie wezmą udziału ani w przesiedleniu uchodźców spoza UE, ani w relokacji z Włoch i Grecji. Władze tego kraju od początku krytykowały unijne plany i argumentowały, że są jednym z krajów najbardziej narażonych na presję migracyjną.

Aby ułatwić realizację planów dotyczących relokacji uchodźców Komisja Europejska zamierza przeznaczyć na nie dodatkowo 240 mln EUR, czyli 6 tys. EUR na jednego uchodźcę. Na przesiedlenia z obozów dla uchodźców poza Unią Komisja przeznaczy 53 EUR.

Kancelarz Angela Merkel 24 sierpnia 2015 r. zapowiedziała, że Niemcy przyjmą wszystkich ubiegających się o azyl pochodzących z Syrii.

Decyzją Rady Unii Europejskiej z 22 września 2015 r. ustanowiono środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji.

We wrześniu 2015 r. Komisja Europejska zaproponowała następujące rozwiązania kryzysu związanego z masowym napływem imigrantów¹⁵:

¹⁴ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady, Europejskiego Komitetu Ekonomiczno-Społecznego i Komitetu Regionów, Europejski program w zakresie migracji, Bruksela, 13.05.2015, COM(2015) 240 final.

¹⁵ *Europe/Mediterranean Migration Response. Situation Report #11*, IOM, 31 December 2015, https://www.iom.int/sites/default/files/situation_reports/file/IOM-Europe-Mediterranean-Migration-Response-Situation-Report-31-December-2015.pdf [dostęp: 12.10.2016].

1. Nadzwyczajna relokacja 120 tys. uchodźców z obszaru Grecji, Węgier i Włoch do innych państw członkowskich UE. Państwa przyjmujące otrzymają na ten cel wsparcie finansowe z UE. Tymczasowa klauzula solidarności zakładała, że państwo, które z różnych przyczyn nie będzie mogło uczestniczyć w relokacji, będzie zobowiązane wnieść wkład finansowy do budżetu UE w wysokości 0,002% PKB. Niemożność uczestniczenia w relokacji będzie kontrolowana przez Komisję Europejską. Propozycja ta jest uzupełnieniem wcześniejszych postanowień na temat relokacji z obszaru Włoch i Grecji 40 tys. osób, które potrzebowały ochrony międzynarodowej. Łącznie daje to liczbę 160 tys. osób.

Tabela 2. Nadzwyczajna relokacja z obszaru Włoch, Grecji i Węgier

Kraj docelowy:	Liczba osób:			
	z Włoch	z Grecji	z Węgier	Ogółem
Austria	473	1529	1638	3640
Belgia	593	1917	2054	4564
Bułgaria	208	672	720	1600
Chorwacja	138	447	479	1064
Cypr	36	115	123	274
Republika Czeska	387	1251	1340	2978
Estonia	48	157	168	373
Finlandia	312	1007	1079	2398
Francja	3124	10093	10814	24031
Hiszpania	1941	6271	6719	14931
Królestwo Niderlandów	938	3030	3246	7214
Niemcy	4088	13206	14149	31443
Litwa	101	328	351	780
Luksemburg	57	185	198	440
Łotwa	68	221	237	526
Malta	17	56	60	133
Polska	1207	3901	4179	9287
Portugalia	400	1291	1383	3074
Rumunia	604	1951	2091	4646
Słowacja	195	631	676	1502
Słowenia	82	265	284	631
Szwecja	581	1877	2011	4469
Ogółem	15600	50400	50400	120000

Źródło: Komisja Europejska, *Kryzys związany z uchodźcami: zdecydowane działania Komisji Europejskiej*, komunikat prasowy, Strasburg, 9.09.2015.

2. Stworzenie stałego mechanizmu relokacji dla wszystkich państw członkowskich przy uwzględnieniu zasady solidarności, aby być przygotowanym na przyszłe sytuacje kryzysowe. Celem jego ustanowienia jest pomoc państwu członkowskiemu, które zarejestrowało nieproporcjonalny napływ uchodźców, zagrażający prawidłowej realizacji procedur rozpatrywania wniosków o przyznanie azylu w danym kraju.
3. Utworzenie wspólnego europejskiego wykazu bezpiecznych krajów pochodzenia. Ma on pomóc w klasyfikowaniu imigrantów na tych, którzy przybyli do UE ze względów ekonomicznych, poszukując lepszych warunków życia w państwach członkowskich UE, oraz na uchodźców, którzy przybyli w celu ochrony przed sytuacją panującą w kraju pochodzenia, uciekając przed prześladowaniami lub wojną.
4. Skuteczniejsza polityka powrotów. Ma na celu wsparcie dla osób, które postanowiły (lub są zmuszone) powrócić do kraju swego pochodzenia w związku z ustaniem czynnika powodującego konieczność zapewnienia im ochrony międzynarodowej.
5. Komunikat w sprawie zasad zamówień publicznych na środki wspierające uchodźców. Państwa członkowskie mają obowiązek zaspokoić podstawowe potrzeby wszystkich osób wnioskujących o azyl. Przede wszystkim należy zapewnić im mieszkanie, zaopatrzenie oraz dostęp do podstawowych usług (opieka medyczna). Komunikat zawiera wskazówki dla organów zarządzających na szczeblu krajowym odnośnie do zapewnienia przy zamawianiu usług spójności z porządkiem unijnym, tak by odbyło się to w szybki i prosty sposób, bez niepotrzebnej biurokracji wydłużającej działania.
6. Uwzględnienie zewnętrznego wymiaru kryzysu związanego z uchodźcami. Podjęto starania, by poszukać wspólnych rozwiązań, które mogłyby doprowadzić do zażegnania konfliktów na terenach Syrii, Libii oraz Iraku. Unia Europejska oferuje swoją pomoc poprzez udzielanie wsparcia dla osób w Syrii oraz pomocy finansowej dla krajów ościennych, do których napływa najwięcej uchodźców. Są to takie kraje jak Turcja, Jordania i Liban. UE tworzy również Fundusz powierniczy na rzecz Afryki.
7. Utworzenie wielofunkcyjnego centrum pilotażowego w Nigrze, we współpracy z Międzynarodową Organizacją ds. Migracji (IOM), Wysokim Komisarzem ONZ ds. Uchodźców i władzami Nigru. Centrum zapewnia osobom potrzebującym informacje, lokalną ochronę i możliwości przesiedlenia. Takie ośrodki w krajach pochodzenia i tranzytu będą oferować nielegalnym migrantom możliwość dobrowolnego powrotu.

Mimo podjętych decyzji, do marca 2016 r. udało się rozmieścić jedynie około 1500 przebywających w Grecji i Włoszech osób ubiegających się o azyl (z planowanych 160 tys.)¹⁶.

¹⁶ E. Guild, S. Carrera, *Rethinking asylum distribution in the EU...*

Bariery asymilacji imigrantów

Na skutek polityki imigracyjnej przyjętej przez niektóre kraje członkowskie Unii Europejskiej, począwszy od lat 60. XX wieku, Europa Zachodnia w dość liberalny sposób przyjmowała imigrantów z Afryki, Azji oraz Europy Wschodniej. Liczba osób wyglądających, mówiących i zachowujących się inaczej niż „typowi” Europejczycy stale rośnie. Zjawisko to nasilało się przez lata, a brak zrozumienia dla odmienności i nieznajomość innych kultur doprowadziły w ostatnich latach do niepokoju na tle rasowym.

Bariery występują po obu stronach. Te, które dotyczą ludności napływającej z innych krajów, a często i kontynentów, zostały sklasyfikowane następująco¹⁷:

- bariery polityczne,
- bariery geograficzne i klimatyczne,
- bariery językowe i kulturowe,
- bariery psychologiczne
- pozostałe bariery adaptacyjne.

Ponieważ bariery te zostały szeroko przeanalizowane w literaturze przedmiotu, nie będą szerzej omawiane w niniejszym artykule. Zajmiemy się tu bowiem analizą barier w akceptacji osób obcego pochodzenia w krajach Unii Europejskiej.

Początkowo, tj. w latach 60. i 70., obcokrajowcy uzupełniali braki w podaży siły roboczej w dynamicznie rozwijających się gospodarkach Europy Zachodniej i byli traktowani jako osoby przebywające w tych krajach czasowo. Z czasem obcokrajowcy, którzy sprowadzili swe rodziny, zaczęli wrastać w środowiska krajów przyjmujących, czego najlepszym przykładem były Francja i Holandia, a także Niemcy.

Ciosem dla idei wielokulturowości była informacja, że znaczna część islamistów, którzy dokonali zamachów w USA 11 września 2001 r., mieszkała, studiowała i szkoliła się w Niemczech. Spowodowało to, że wielomilionowa grupa muzułmanów, która przybyła do tego kraju na skutek polityki niemieckiego rządu w latach 60. i 70., zaczęła być postrzegana mniej przyjaźnie.

Tragedią porównywalną z wydarzeniami w USA były zamachy bombowe w Madrycie w marcu 2004 r. oraz Londynie w lipcu 2005 r. Pomimo ogólnej świadomości istnienia zjawiska terrorystów-samobójców, szokiem dla Europejczyków był fakt, że tym razem byli to muzułmanie urodzeni i wychowani w Europie. Nigdy wcześniej nie zdarzyło się również, aby atakowali oni swoich współobywateli. Z kolei w sierpniu 2006 r. świat obiegła wiadomość o udaremnionej próbie porwania dziesięciu samolotów lecących z Wielkiej Brytanii do USA. Samoloty miały być użyte jako bomby, a atak miał zostać przepro-

¹⁷ J.E. Zamojski, *Migracje doby współczesnej. Geneza, charakterystyka, wyzwania i odpowiedzi*, [w:] *Przemiany w zakresie migracji ludności jako konsekwencja przystąpienia Polski do Unii Europejskiej*, red. P. Korcelli, Warszawa 1998, s. 155 (Biuletyn PAN. Komitet Przestrzennego Zagospodarowania Kraju, z. 184).

wadzony przez 50 osób, za pomocą płynnej substancji wybuchowej. Większość zamachowców stanowili młodzi członkowie wspólnot muzułmańskich, żyjących w Wielkiej Brytanii. Wydarzenie to spowodowało dalszą eskalację strachu i agresji wobec mniejszości narodowych w Europie.

W 2004 r. w Holandii został zamordowany znany reżyser Theo van Gogh, który wraz z imigrantką z Afryki Ayaan Hirsi Ali nakręcił film *Submission* („Podanie”), przedstawiający dramatyczną sytuację kobiet prześladowanych w społecznościach islamskich.

Z kolei we Francji przejawem zaostrzającej się sytuacji były kilkutygodniowe zamieszki na przedmieściach miast, spowodowane śmiercią dwóch młodych potomków imigrantów, którzy uciekając przed policją, ukryli się w stacji transformatorowej. Za sprawą zamieszek powróciły problemy związane z istnieniem biednych i niebezpiecznych „gett” muzułmańskich oraz z powszechnym, acz nieoficjalnym traktowaniem imigrantów z Afryki jako obywateli drugiej kategorii.

Trudnej sytuacji nie ułatwiła również publikacja karykatur Mahometa w duńskiej gazecie „Jyllands-Posten” we wrześniu 2005 r. Wydarzenie to zostało nagłośnione w mediach, a zamieszki nim spowodowane wybuchły m.in. w Afganistanie, Nigerii, Libii i Pakistanie. W ich wyniku zginęło prawie 140 osób¹⁸.

Zamachy terrorystyczne w kolejnych latach również wstrząsnęły opinią publiczną. Zamach na rodzinę królewską w Holandii w dniu święta narodowego, 30 kwietnia 2009 r., zamachy w Norwegii w 2011 r. są również przykładem narastających napięć i konfliktów w społeczeństwach wielonarodowych. Szczególnie utkwiły w pamięci ostatnie zamachy terrorystyczne: w Paryżu (13 listopada 2015 r.), w Brukseli (22 marca 2016 r.) i w Nicei (14 lipca 2016 r.).

Jednak najpoważniejszym wyzwaniem dla europejskiej tolerancji i solidarności były wydarzenia, które miały miejsce w wielu niemieckich miastach w noc sylwestrową 2015 r. Podczas zabawy ponad 1500 kobiet zostało zaatakowanych, molestowanych seksualnie i w ponad 1000 przypadkach zgwałconych przez grupy oraz pojedynczych przedstawicieli obcych społeczności. Zostali oni w kilkuset przypadkach złapani i osądzeni. Są to obywatele krajów afrykańskich i Bliskiego Wschodu, ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy oraz nielegalni imigranci.

Wydarzenia te wstrząsnęły opinią publiczną we wszystkich państwach członkowskich Unii Europejskiej, powodując narastającą niechęć i wrogość wobec obcokrajowców. Poszanowanie praw człowieka jest wartością fundamentalną i odnosi się nie tylko do sposobu traktowania cudzoziemców poszukujących bezpieczeństwa i godnych warunków życia, ale również do obywateli państw członkowskich, którzy w obecnej sytuacji muszą o te prawa walczyć we własnych krajach.

¹⁸ H. Kelm, H. Tendera-Właszczuk, *Polityka Unii Europejskiej wobec imigrantów*, „Zeszyty Naukowe Uniwersytetu Ekonomicznego w Krakowie” 2008, nr 787, s. 63–84.

Sytuacja imigrantów w UE uległa ogromnym przemianom na przestrzeni ostatnich dziesięcioleci, a w związku z wspomnianymi dramatycznymi wydarzeniami zagadnienie asymilacji imigrantów ze społeczeństwem europejskim stało się obecnie niezwykle trudne.

Podsumowanie

Obserwowane od kilku lat zjawisko masowego, niekontrolowanego napływu imigrantów i uchodźców do Unii Europejskiej wydaje się tendencją trwałą, zagrażającą realizacji projektu zjednoczonej Europy, która szczyci się wysokimi standardami w zakresie przestrzegania praw człowieka i podstawowych wolności, pokojem, dobrobytem, demokracją, tolerancją i solidarnością. Realizacja tego projektu możliwa była dzięki wspólnemu stanowisku państw członkowskich odnośnie do przechodzenia na wyższy poziom integracji – w tym realizacji idei jednolitego rynku wewnętrznego. Jego niezwykle ważnym elementem jest swoboda przepływu osób w Unii Europejskiej. Jest to wolność szczególnie cenna i ważna dla obywateli, przy zachowaniu zasad szczególnej ochrony granic zewnętrznych w celu zapewnienia bezpieczeństwa. System ochrony granic Schengen okazał się nieskuteczny, a współpraca państw członkowskich przy podejmowaniu decyzji odnośnie do zarządzania kryzysem migracyjnym okazała się największą porażką w sześćdziesięcioletniej historii tego ugrupowania.

Obywatele Unii Europejskiej widzą nieudolność unijnych instytucji, bezradność elit politycznych, fiasko podejmowanych działań i rosnące zagrożenie dla własnego bezpieczeństwa, stabilizacji i dobrobytu. Nie dziwi więc fakt, że w obliczu obecnych wydarzeń przyjmują uzasadnione nastroje antyimigranckie, które zaprzeczają powszechnej realizacji praw człowieka i podstawowych wolności. Badanie opinii społecznej pokazuje raczej negatywne nastawienie społeczeństw wobec przybywających do Europy uchodźców. Większość obywateli państw członkowskich nie popiera podejmowanych na szczeblu międzynarodowym decyzji by przyjmować uchodźców. Jak wskazują badania przeprowadzone w sierpniu bieżącego roku, stosunek do osób przybywających do Europy pogorszył się na przestrzeni paru miesięcy.

Obecny kryzys obnażył słabości realizacji projektu zjednoczonej Europy. Widać wyraźnie, że interesy państw członkowskich i opinie społeczeństw są w znacznej mierze decydujące dla elit politycznych, co nie daje możliwości osiągnięcia porozumienia w wielu zasadniczych kwestiach, będących wspólnym interesem Unii, a zarazem źródłem konfliktu wewnątrz ugrupowania. Nie pozwala to sprostac negatywnym zjawiskom spowodowanym kryzysem migracyjnym.

Niepokojący scenariusz rysuje się również w związku narastaniem tendencji separatystycznych wśród państw członkowskich (wynik referendum w Katalonii, chcącej oddzielić się od Hiszpanii, które odbyło się 9 listopada 2014 r.). Podobne są

nastroje wśród Basków, Walończyków czy Flamandów. W tym kontekście optymistycznie nastawia wynik szkockiego referendum, które miało miejsce 18 września 2014 r., w którym większość obywateli opowiedziała się za pozostaniem w Wielkiej Brytanii. Obawy budzi natomiast wynik referendum w Wielkiej Brytanii, które odbyło się 23 czerwca 2016 r., w sprawie tzw. Brexitu. Brytyjczycy zdecydowali się opuścić Unię Europejską. Nie można wykluczyć, iż może to zapoczątkować proces stopniowego rozpadu Unii Europejskiej.

Immigration crisis as a threat to the United Europe project

The illegal immigration flows towards European Union are rapidly growing up over the past few years. The Member States' opinions and policies differ a lot in the matter of acceptance or not the refugees and illegal immigrants. The basic European values: peace, democracy, human rights, tolerance and solidarity seem to be imperilled. Some Member States are questioning positive assets of the immigrants inflow because of the fact that the newcomers abuse the fundamental rights of the EU citizens. There are not only the security threats. The paper will address the challenges between European institutions' actions to solve the immigration crisis and the possible future scenarios of the integration process.

Key words: European Union, migration crisis, Member States' sovereignty, European Union crisis

Kryzys migracyjny zagrożeniem dla realizacji projektu zjednoczonej Europy

Liczba nielegalnych imigrantów napływających do Unii Europejskiej od kilku lat gwałtownie wzrasta. Stanowiska państw członkowskich UE, podobnie jak ich polityka dotycząca akceptowania (lub nie) napływu nielegalnych imigrantów znacznie się różnią. Podstawowe wartości Unii Europejskiej: pokój, demokracja, prawa człowieka, tolerancja i solidarność, wydają się zagrożone. Niektóre państwa UE podają w wątpliwość pozytywne czynniki związane z napływem imigrantów z powodu tego, iż nie przestrzegają oni podstawowych praw obywateli Unii Europejskiej. Są to nie tylko kwestie związane z bezpieczeństwem. Celem niniejszego artykułu jest ukazanie wyzwań stojących przed instytucjami unijnymi, które muszą podjąć odpowiednie kroki w celu przezwyciężenia kryzysu migracyjnego, i związanych z tym możliwych przyszłych scenariuszy rozwoju projektu europejskiego.

Słowa kluczowe: Unia Europejska, kryzys imigracyjny, suwerenność państw członkowskich, kryzys Unii Europejskiej