

Stanisław Musiał

Akademia Marynarki Wojennej w Gdyni

s.musial@amw.gdynia.pl

ORCID ID: 0000-0002-8156-382X

PAŃSTWA UNII EUROPEJSKIEJ WOBEC KRYZYSU MIGRACYJNEGO W EUROPIE

STRESZCZENIE

Autor podzielił analizę problemu na trzy aspekty: aspekt prawny, aspekt polityczno-społeczny oraz aspekt polskiego uczestnictwa w tym kryzysie. Omawiając pierwszy z nich wskazał na niejednoznaczne interpretacje prawne dotyczące polityki azylowej w państwach unijnych.

Druga część to charakteryzacja polityczno-społecznych aspektów kryzysu migracyjnego w Europie. Autor wskazał tu na kryteria, którymi kierowali się migranci, aplikując o azyl w danym kraju.

Trzecią część artykułu autor poświęcił analizie miejsca Polski w kryzysie migracyjnym w Europie. Autor podkreślił w niej, iż Polska nie jest preferowanym celem migrantów z Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i innych państw muzułmańskich. Natomiast jest w coraz większym stopniu celem migracji zarobkowej z Europy Wschodniej, głównie z Ukrainy.

Słowa kluczowe:

Unia Europejska, migracja, uchodźcy, kryzys, zasiłki, relokacja.

Problem migracji jest i winien być dla Polski i Polaków tematem bliskim, gdyż jesteśmy państwem i narodem żywo uczestniczącym w ruchu migracyjnym, przede wszystkim jako kraj pochodzenia migrantów. Takie były losy historii (Nadolski, 2017, ss. 575-589).

Kryzys migracyjny – aspekty prawne

Aspekty prawne w rozwiązaniu aktualnego kryzysu migracyjnego stają się kością niezgody państw Unii Europejskiej. Punktem wyjściowym dyskusji na ten temat winno być zdefiniowanie podstawowych pojęć.

Pierwszym z nich jest pojęcie uchodźcy. Pojęcie to reguluje Konwencja Genewska z 28 lipca 1951 roku dotycząca statusu uchodźców i dołączony do niej Protokół Nowojorski z 31 stycznia 1967 roku (Konwencja dotycząca statusu uchodźców, 1951, Genewa). Obowiązujący zapis stanowi, iż uchodźcą jest osoba, która żywi uzasadnioną obawę przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub poglądów politycznych, znajduje się poza terytorium kraju, którego jest obywatelem i – z powodu tych obaw – nie chce lub nie może do tego kraju powrócić. Z postanowień konwencji genewskiej o szczególnym znaczeniu dla osób ubiegających się o ochronę wymienić należy artykuł 33 mówiący o zakazie wydalania i zwracania uchodźców do granicy państw, w których ich życiu zagrażałoby niebezpieczeństwo ze względu na rasę, religię, obywatelstwo, przynależność do określonej grupy społecznej lub poglądy polityczne, z wyjątkiem sytuacji, gdy stanowią oni zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa. Uszczegółowieniem tych zapisów dla Unii Europejskiej są tzw. Regulacje dublińskie Dublin III z 2014 roku. Według ich postanowień do rozpatrzenia wniosku o azyl zobowiązany jest pierwszy kraj Unii, do którego trafi potencjalny uchodźca (Unijna polityka azylowa, 2014).

Jednak interpretacje prawne dotyczące polityki azylowej nie są jednoznaczne w państwach unijnych, pomimo iż jeszcze w 1999 roku państwa Unii Europejskiej zobowiązały się do stworzenia wspólnego systemu azylowego. Rezultatem były nowelizacje Konwencji Dublińskiej z 1990 roku, najpierw w 2003 roku (Dublin II) oraz wspomniana nowelizacja w 2014 roku (Dublin III). Poważnym krokiem na drodze ujednoczenia systemu azylowego Unii Europejskiej są próby wprowadzenia wykazów tzw. bezpiecznych krajów pochodzenia. W tym kierunku idą – opierając się na Konwencji Genewskiej z 1951 roku – dyrektywa Rady UE z 1 grudnia 2005 roku w sprawie procedur azylowych oraz postanowienia Komisji Europejskiej. W ich interpretacji bezpieczny kraj pochodzenia to państwo, które uznaje się za bezpieczne, jeśli : opiera się ono na ustroju demokratycznym oraz nie ma w nim prześladowań; nie stosuje się tortur, nieludzkiego lub poniżającego traktowania lub kar; nie występuje zagrożenie przez użycie przemocy; nie ma konfliktu zbrojnego (Dyrektywa Rady 2005/85/WE, 2005) Ustalenie wspólnego unijnego wykazu państw bezpiecznych napotyka duże trudności, czego do-

wodem jest, iż pierwszy krok w tym kierunku, czyli utworzenia własnego wykazu państw bezpiecznych, dokonało tylko 12 na 28 państw Unii Europejskiej.

Europejski proces budowy wspólnego systemu prawnego dotyczącego przyjmowania uchodźców załamał się w wyniku masowego, niekontrolowanego napływu migrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej w 2015 roku. Brak spójnego systemu azylowego szczególnie dotknął południe Europy, głównie Włochy i Grecję – państwa graniczne Unii. Do nich bowiem – zgodnie z Konwencją Dublin III – należało i należy rozpatrywanie wniosków i przyjmowanie uchodźców, którzy najpierw winni się po przybyciu zarejestrować. Jednak rosnąca fala migrantów spowodowała przeciążenie administracji włoskiej i greckiej i w konsekwencji nieegzekwowanie przez nich tego wymogu. Efektem była niekontrolowana wędrówka migrantów na północ Europy, głównie do Niemiec. Tam, ci, którzy przybyli z Grecji nie mogli już być deportowani z powrotem do tego państwa, gdyż wyrok Europejskiego Trybunału Praw Człowieka z 2011 roku uznał warunki panujące w obozach w Grecji za „niehumanitarne”, zaś w związku z tym niemiecki Trybunał Konstytucyjny wyrokiem z 2013 roku uniemożliwił taką deportację. Stąd też ówczesne fale imigracji do Unii i wewnątrz niej pozostawały praktycznie poza kontrolą.

W tej kryzysowej sytuacji państwa Unii zdecydowały się na krok, który łamał dotychczasowe procedury prawne, ale za to wprowadzał nowe odwołujące się do unijnego systemu prawnego, opartego na wartościach i solidarności członków Unii. W obliczy klęski humanitarnej Rada Unii Europejskiej we wrześniu 2015 roku podjęła decyzję o tzw. relokacji 160 tys. uchodźców – według odpowiedniego klucza¹ - z obozów we Włoszech i Grecji do krajów unijnych. Ten akt prawny, który już w chwili jego uchwalenia – kwalifikowaną większością głosów Rady UE – budził wiele sprzeciwów państw członkowskich, był wiele razy nowelizowany a jego wykładnia stała się bardziej politycznym stanowiskiem poszczególnych państw, niż obowiązującym prawem. Te różnice w interpretacji wspomnianej decyzji spowodowały, iż z zapowiedzianej liczby relokacji 160 tys. uchodźców do końca września 2017 roku, do końca lipca tegoż roku relokowano tylko ok. 25 tys. osób. Przy czym Polska, Węgry i Czechy nie przyjęły ani jednego uchodźcy z przyznanej im puli (Polsce miało przypaść ok. 7 tys.). W efekcie Komisja Europejska

¹ Liczba migrantów, którzy powinni trafić do innych państw członkowskich UE, ustalana jest na podstawie klucza podziału w oparciu o obiektywne, wymierne i możliwe do sprawdzenia kryteria: liczba ludności (40 proc.), wysokość PKB (40 proc.), średnia liczba wniosków o udzielenie azylu uznanych w ciągu ostatnich 4 lat, stopa bezrobocia (10 proc.).

wszczęła wobec tych państw postępowania w sprawie uchybienia zobowiązaniom państwa członkowskiego Unii Europejskiej.

Przedstawiona sytuacja prawna wpływała na pogłębianie się kryzysu migracyjnego i stała się dramatycznym wyzwaniem dla solidarności krajów Unii Europejskiej.

Polityczno-społeczne aspekty kryzysu migracyjnego w Europie

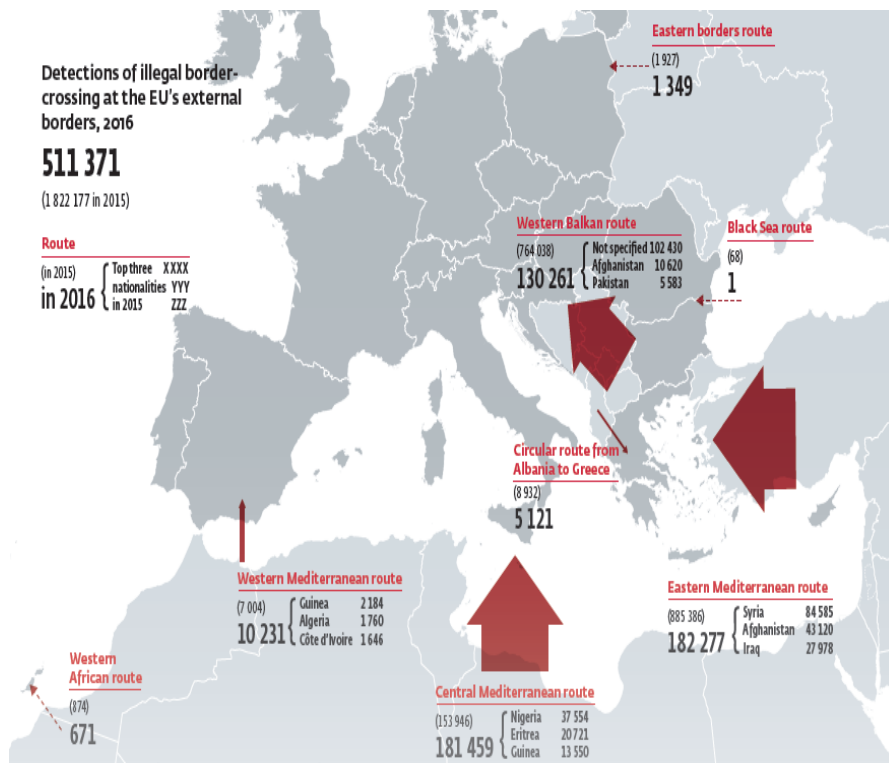
Nie wdając się w szczegółowe przyczyny kryzysu migracyjnego, który po 2011 roku dotknął Europę możemy podzielić je następująco:

- Źródła polityczne zewnętrzne: „Arabska Wiosna” w 2011 roku, konflikty zbrojne w Syrii, Iraku, Somalii, Jemenie, Libii, dyktatura w Erytrei, konflikt zbrojny w Afganistanie;
- Źródła polityczne wewnętrzne: brak efektywnego zarządzania zewnętrznymi granicami Unii Europejskiej, brak wspólnej polityki migracyjnej, brak solidarności państw unijnych wobec zagrożeń wynikłych z kryzysu migracyjnego²;
- Źródła społeczno-gospodarcze: presja demograficzna w wymienionych powyżej obszarach oraz pogarszająca się sytuacja gospodarcza państw regionu Bliskiego Wschodu i Płn. Afryki i Sahelu.

Łącznie przyczyny te spowodowały rekordowy po II wojnie światowej napływ do Europy migrantów z tych regionów, zaś ich szczyt przypadł na lata 2015-2016.

² Organizacja Lekarze Bez Granic w swoim raporcie ze stycznia 2016 roku uznała nawet, iż Unia Europejska jest głównym odpowiedzialnym za kryzys migracyjny (M. Baumard, *La gestion des migrants par l'Europe est un «échec catastrophique»*, selon MSF, 2016).

Mapa 1. Nielegalne przekroczenia granic Unii Europejskiej 2016 r.



Źródło: Frontex, European Border and Coast Gard Agency, s. 20, 2017.

Jak z powyższej mapy wynika, fale migracji po „wiośnie arabskiej” ominęły Polskę. Główny strumień migrantów poprzez Turcję, Bałkany i Afrykę Północną skierował się do Europy Zachodniej i Północnej. W roku 2016 ilość wniosków o azyl wyniosła w UE 1 204 tys., poprzednio: w roku 2014 – 562 tys., zaś w 2015 – 1 260 tys. (Eurostat, 46/2017-16 March 2017, 2017). W tymże roku 2016 wnioski te składano ilościowo najczęściej w następujących państwach: Niemcy (722 tys. – 60%), Włochy (121 tys. – 10,1%), Francja (76 tys. – 6,3%), Grecja (50 tys. – 4,1%), Austria (40 tys. – 3,3%), W. Brytania (38 tys. – 3,2%), Węgry (28 tys. – 2,3%), Szwecja (22 tys.³ – 1,9%), Niderlandy (19 tys. – 1,6%), Hiszpania (16 tys. – 1,3%), Belgia (14 tys. – 1,2%), Polska (9,78 tys. – 0,8%) – (Eurostat, 46/2017-16 March 2017, 2017).

³ Poprzedniego roku – 2015 liczba wniosków wyniosła 156 tys. (tamże).

W tym też roku ochronę międzynarodową uzyskało w państwach UE 710 tys. osób (dwa razy więcej niż w 2015 roku). Było to 61% liczby wniosków w 2016 roku. Najwięcej udzielono ich w Niemczech – 445 tys., gdy w innych krajach wielokrotnie mniej: w Szwecji 69 tys. (ale należy wziąć pod uwagę ponad ośmiokrotnie mniejszą liczbę ludności kraju), Włochy 35 tys., Francja 35 tys., Austria 32 tys. (Eurostat 70/2017 – 26 April 2017, 2017).

Ochrona ta obejmowała trzy różne statusy:

- status uchodźcy (55% całości),
- status ochrony uzupełniającej (37%),
- status prawa pobytu ze względów humanitarnych (8%).

Główni beneficjenci, którzy skorzystali z ochrony międzynarodowej państw UE w 2016 to: Syryjczycy (405 tys. lub 57% całości), Irakijczycy (66 tys.), Afgańczycy (62 tys.).

Biorąc pod uwagę ilość składanych wniosków o ochronę międzynarodową w państwach UE i pozytywne ich załatwienie w 2016 roku procentowo największa liczba dotyczyła wniosków następujących obywateli państw: Syrii (98,1%), Erytrei (92,5%), apatrydów (89,3%), Somalii (65,7%), Iraku (63,5%), Afganistanu (56,7%).

Czy kryzys migracyjny dotknął szczególnie Europę?

Przede wszystkim dotknął państwa sąsiedzkie strefy wojen. Ilość uchodźców w tych krajach obecnie wynosi: w Jordanii – 2,7 mln, Turcji – 2,5 mln, Pakistanie – 1,6 mln, Libanie, 1,5 mln, Iranie – 1 mln, Etiopii – 0,7 mln

Można zatem zadać pytanie: czym powodowane są tak istotne różnice ilościowe w wyborze przez migrantów danego kraju Unii Europejskiej jako docelowego celu emigracji. oprócz omijanej często konieczności rejestracji w pierwszym państwie po znalezieniu się w jej granicach.

Wydaje się, iż można wyróżnić następujące kryteria, którymi kierowali się migranci, aplikując o azyl w danym kraju:

- wysoki poziom życia w danym kraju i w związku z tym oczekiwana wysokość zabezpieczenia społecznego;
- łatwość uzyskania azylu;
- przebywająca już w danym kraju diaspora z państwa migrantów (krewni, znajomi ułatwiający kontakty);
- względy polityczne – demokracja i wolności polityczne;
- względy kulturowe – otwartość i pozytywny stosunek społeczeństwa do migrantów;

- względy historyczne – znajomość kultury i języka dawnych kolonizatorów.

Wszystkie te kryteria - włącznie z historycznymi, biorąc pod uwagę silne wpływy kulturowe, polityczne i gospodarcze w Europie Środkowej i Wschodniej – spełniają Niemcy. Jednak na kryzys migracyjny w Europie składają się migracje nie z tych rejonów, lecz z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. Dla migrantów z tych regionów liczą się Niemcy przede wszystkim jako kraj bogaty o wysokim poziomie zabezpieczenia społecznego.

Porównanie gospodarek Niemiec i unijnych krajów Europy Środkowej łącznie (Estonia, Łotwa, Litwa, Polska, Czechy, Słowacja, Węgry, Rumunia, Bułgaria, Słowenia, Chorwacja) wskazuje na trzykrotną przewagę PKB Niemiec nad tą grupą państw. Nie dziwi więc kierunek wędrówki migrantów do tego państwa. Kraj ten przyciąga także, podobnie jak inne państwa „starej Europy”, wysoką średnią płacy (w Polsce 3-4 razy mniejsza, niż w krajach „starej Europy”).

Jednak także poziomem zabezpieczenia społecznego. W 2016 r. rząd niemiecki przeznaczył 21,7 mld euro na wydatki związane z uchodźcami w Niemczech i poza nimi, w tym 5,3 mld euro na środki integracji w Niemczech i 4,4 mld euro na świadczenia socjalne dla azylantów i mających status pobytu tolerowanego w tym kraju. Wydatki te przekraczają połowę budżetu obronnego Niemiec i stanowią 6% budżetu państwa (Lessons From Germany's Refugee Crisis: Integration, Costs, and Benefits, 2017). Poziom zabezpieczenia socjalnego staje się więc dla migrantów punktem odniesienia w ich decyzjach wyboru kraju emigracji. Ilustracją niech będą liczby poniższego zestawienia:

- poszukujący azylu miesięcznie (do trzech miesięcy): 137 euro samotna osoba lub samotnie wychowujący rodzic; 123 dostaje małżonek; 110 euro dostaje dorosły członek rodziny; 81 euro dostaje dziecko w wieku 14-18 lat; 88 euro dostaje dziecko w wieku 6-14 lat; 80 euro dostaje dziecko w wieku do 6 lat;
Tak więc można założyć, że w tym okresie czteroosobowa rodzina uchodźców (co byłoby statystycznie minimum liczbowym rodzin mułmańskich) otrzymuje ok. 430 euro.
Oprócz tego państwo ponosi koszty zakwaterowania, umeblowania, ogrzewania, ubrań, przyborów toaletowych i innych codziennego użytku, i co bardzo ważne – opieki zdrowotnej;
- gdy nie ma decyzji w sprawie azylu po trzech miesiącach procedura jest następująca: migrant wyprowadza się z ośrodka i kwaterowany

jest z innymi uchodźcami, albo dostaje mieszkanie i wtedy obowiązują już inne stawki minimum socjalnego: 271 euro dla samotnej osoby lub samotnie wychowującej dziecko; 195 euro dostaje małżonek; 173 euro dostaje „dorosły członek rodziny”; 193 euro dostaje dziecko w wieku 14-18 lat; 154 euro dostaje dziecko w wieku 6-14 lat; 130 euro dostaje dziecko w wieku do 6 lat.

Po zsumowaniu tych składników można obliczyć, iż „liczbowo minimalna”, czteroosobowa, rodzina uchodźcza będzie miesięcznie dysponować ok. 800 euro plus inne socjalne środki ochrony np. z fundacji, pozarządowych organizacji itp.

Po decyzji pozytywnej uchodźca otrzymuje zasiłki na takich samych prawach, jak obywatele Niemiec. Oczywiście migrant musi liczyć się także z decyzją odmowną w sprawie azylu. Po niej migrant musi opuścić Niemcy. Jednak w przypadku Niemiec ochronę międzynarodową w 2016 roku uzyskało 69% wnioskujących w pierwszej instancji, plus 9% z odwołania (Eurostat, 70/2017 – 26 April 2017, 2017).

Wspomniana odmowa azylu w Niemczech nie musi łączyć się – jak pokazuje praktyka polityczna – z wydaleniem migranta. Wielu migrantom w Niemczech udaje się uniknąć deportacji nawet przez dziesięć lat, wysyłając w międzyczasie dzieci do szkoły, a dzieci te nie można deportować lub też pozostawić bez opieki, gdyż są nieletnie. Pozostaje więc legalizacja pobytu rodziców. Poza tym Niemcy nie odsyłają uchodźców z Syrii i Iraku do Grecji, pierwszego kraju unijnego, do którego przybyli, o czym wcześniej wspominaliśmy (s. 4).

Inne państwa „starej Europy” oferowały początkowo podobną do niemieckiej otwartość granic dla przybyszy – przypomnijmy wypowiedziane w sierpniu 2015 roku przez kanclerz Angelę Merkel hasło skierowane dla migrantów „Hertzlich willkommen” – lecz proponowali zabezpieczenie socjalne nieco ustępujące temu niemieckiemu. Szczególnie wyróżniała się pod tym względem Szwecja. Wskazuje na to procentowy stosunek wydanych w 2016 roku pozytywnych decyzji w sprawie ochrony prawnej migrantów: 69% otrzymało ją w pierwszej instancji oraz 25% w drugiej. Jednak proponowane zabezpieczenie socjalne migrantów nieco ustępujące temu niemieckiemu.

W okresie szczytu kryzysu migracyjnego w 2015 roku wyróżniała się Szwecja. W tymże roku kraj ten przyjął najwięcej w UE migrantów na 1 tys. mieszkańców – 8,4 w porównaniu z UE jako całością 1,2 (Eurostat, 70/2017 – 26 April 2017, 2017) – (w 2016 roku była to już połowa tego, co rok wcześniej). Patrząc na wyniki ankiety przeprowadzonej przez ośrodek Sweden

Research wśród starających się o azyl w Szwecji, to, co przyciągało ich do tego kraju można sprowadzić do następujących przyczyn: przede wszystkim: dwusetny okres nieuczestniczenia Szwecji w wojnach (74%), dobre warunki do wychowywania dzieci (53%), demokracja i wolność (35%), dobra praca (24%), przyjazne przyjęcie uchodźców przez Szwedów (19%), świadczenia socjalne (6%) (Dlaczego uchodźcy przyjeżdżają do Szwecji, 2017). Aczkolwiek można mieć wątpliwości co do oceny ważności ostatniego elementu w hierarchii ważności przyczyn migracji przybyszy do Szwecji⁴, to należy wskazać, iż świadczenia przyciągające migrantów do tego kraju niedużo ustępują niemieckim: dla czteroosobowej rodziny w ośrodku dla azylantów wynoszą ok. 300 euro, zaś poza ośrodkiem ok. 830 euro (Financial support for asylum seekers, 2017). Nie jest to dużo, ale musimy wziąć pod uwagę, iż rodziny uchodźców liczą o wiele więcej osób, które kwalifikują się do zasiłków.

Inne kraje „starej Europy” prezentują się podobne, jeśli chodzi o przyznawanie azylu, jak i świadczeń socjalnych. W przypadku Wielkiej Brytanii, to łatwość uzyskania azylu jest tam mniejsza niż w Niemczech czy Szwecji: w 2016 roku w pierwszej instancji otrzymało go 32% wnioskodawców, zaś w drugiej 52% (Eurostat, 70/2017 – 26 April 2017, 2017). Także świadczenia socjalne są nieco niższe niż w wymienionych państwach: czteroosobowa rodzina mieszkająca w ośrodku dla uchodźców może liczyć na ok. 460 euro (osoba samotna na ok. 200 euro). W innym z krajów „starej Europy”, Francji, przychylność jego władz wobec wnioskodawców o azyl jest nieco mniejsza i wynosiła w 2016 roku w pierwszej instancji 33%, zaś w drugiej 16%. Podobnie, jeśli chodzi o zasiłki, wnioskodawcy o azyl mogą oczekiwać w tym kraju zasiłek dla czteroosobowej rodziny w ośrodku dla uchodźców w wysokości ok. 510 euro (samotna osoba ok. 200 euro) – (En quoi consiste l'allocation pour demandeur d'asile (Ada)?, 2017).

Polska wobec kryzysu migracyjnego

Jak wcześniej wskazaliśmy, Polskę ominęły fale migracji do Europy po 2011 roku. Dane z roku 2016 dotyczące uchodźców w naszym kraju kształtują się następująco:

- 12 tys. (dane Eurostatu mówią o 9,78 tys. – zob. s. 7) cudzoziemców wnioskowało w Polsce o ochronę międzynarodową (80% spraw

⁴ W ankiecie wzięło udział tylko 456 uchodźców. Większość z nich wypełniała ankiety przygotowane przez autorów badania, z niektórymi przeprowadzono wywiady.

- została umorzona, gdyż opuścili oni Polskę); nadano status uchodźcy; ochrony uzupełniającej lub pobytu tolerowanego 390 cudzoziemcom,
- byli to m.in. obywatele: Rosji (129 osób), Ukrainy (97 osób), Syrii (43 osoby), Iraku (18 osób);
 - ponadto 177 cudzoziemców uzyskało zgodę na pobyt ze względów humanitarnych (UdSC: w 2016 r. 390 cudzoziemców otrzymało ochronę międzynarodową w Polsce, 2017) – (UdSC: w 2016 r. 390 cudzoziemców otrzymało ochronę międzynarodową w Polsce, 2017).

Natomiast w dłuższym okresie, obejmującym lata 2007-2015, Polska nadała status uchodźcy obywatelom następujących państw: Rosjanom (565), Syryjczykom (388), Białorusinom (148), Irakijczykom (90), Afgańczykom (67), pozostałym (314).

A jaka jest sytuacja socjoekonomiczną migrantów chcących po złożeniu wniosku o azyl w Polsce? Dla nich nie jesteśmy tak otwarci jak kraje „starej Europy”. W 2016 roku procent decyzji pozytywnych w stosunku do ubiegających się wyniósł w pierwszej instancji 12%, zaś w drugiej 6% (Urząd ds. Cudzoziemców, *Ochrona międzynarodowa*, 2017). Dane te zapewne zniechęcają ich do Polski. Ponadto świadczenia socjalne w ośrodku dla uchodźców (jest ich w naszym kraju 12) są rażąco niskie w porównaniu z przytoczonymi powyżej w krajach Europy Zachodniej: rodzina czteroosobowa wnioskująca o azyl w Polsce może liczyć na darmowe opiekę lekarską, zakwaterowanie i wyżywienie w ośrodku oraz świadczenie pieniężne w wysokości ok. 155 euro, zaś poza nim ok. 375 euro miesięczni. Jednak to, co zdecydowanie jest czynnikiem odpychającym kandydatów na status uchodźcy w Polsce, to stosunek Polaków do uchodźców, zwłaszcza z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej. W sondażu z czerwca 2017 roku na pytanie związane z przydzieloną Polsce we wrześniu 2015 roku kwotą relokacyjną: „Czy Polska powinna odmówić przyjęcia uchodźców z krajów muzułmańskich, nawet gdyby z tego powodu groziła jej utrata funduszy unijnych”, aż 56,5% ankietowanych odpowiadała, że tak. Mało tego, na pytanie, a co, gdyby „wiązało się to z koniecznością opuszczenia Unii Europejskiej”, odpowiedziała tak większość, 51,2%, a tylko 37,6% było przeciw (*Ponad połowa Polaków wolałaby wyjść z UE, niż przyjąć uchodźców. Podobnie z utratą funduszy*, 2017). Jest to o tyle szokujące, że Polacy są największymi entuzjastami Unii Europejskiej – w kwietniu 2017 roku w sondażu CBOS 88% badanych wyraziło poparcie dla członkostwa Polski w Unii, zaś tylko 5% było przeciw (*Polexit? Nie ma na to zgody. W Grupie Wyszehradzkiej Polacy są największymi euro entuzjastami*, 2017) – i ostatnio, w unijnej „perspektywie

2014-2020”, największymi odbiorcami jej funduszy. Ta postawa wobec uchodźców zbieżna jest ze stanowiskiem obecnego rządu polskiego.

Postawa władz polskich w okresie kryzysu migracyjnego ulegała pewnej ewolucji, co związane było ze zmianą w Polsce w październiku 2015 roku ekipy rządzącej. Poprzedni rząd platformy Obywatelskiej i PSL był pozytywnie nastawiony do kroków podejmowanych przez Komisję Europejską, łamiąc nawet solidarność Grupy Wyszehradzkiej (Polska, Węgry, Czechy, Słowacja), natomiast obecny na początku swego urzędowania przyznał, iż będzie respektował zobowiązania swych poprzedników, by następnie dokonać gwałtownego zwrotu. Nowa premier z obozu Prawa i Sprawiedliwości, Beata Szydło, jeszcze w styczniu 2016 roku mówiła o gotowości przyjęcia przez Polskę w 2016 roku uchodźców, ale tylko 100 z wyznaczonej kwoty oraz opowiadając się przeciwko narzucaniu przez Komisję kwot dla każdego kraju unijnego. Jeszcze dobitniej wyraził się o kwestii relokacji w wywiadzie dla kilku europejskich gazeta w październiku 2016 roku przywódca obozu rządzącego Jarosław Kaczyński w słowach, iż Polska nie ugnie się przed decyzją Komisji sprzed roku.

Taka postawa zdobyła większość w polskim Sejmie, w tym partii opozycyjnych. Dowodzą tego uchwały polskiej izby niższej parlamentu z kwietnia 2016 roku i z maja 2016 roku. Pierwsza z nich głosi, iż:

- Sejm negatywnie ocenia decyzję Rady Unii Europejskiej z 22 września w sprawie relokacji uchodźców, w tym poparcie w głosowaniu na forum Rady Unii Europejskiej przez ówczesny polski rząd tej decyzji wbrew stanowisku pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej i Rumunii;
- Sejm wzywa rząd do szczególnie dokładnego stosowania krajowych kryteriów polityki uchodźczej, która szczególną ochroną powinna obejmować samotne kobiety, dzieci, rodziny wielodzietne oraz mniejszości religijne;
- Sejm wyraża zdecydowany sprzeciw wobec jakichkolwiek prób ustanawiania unijnych stałych mechanizmów alokacji uchodźców czy imigrantów, zaś instrumenty polityki w tej dziedzinie winny pozostać w rękach państwa polskiego; wagę tego podkreśla względ na napięcia społeczne, których przyczyną jest nadmierna fala migracji z Bliskiego Wschodu do Europy;
- Sejm w pełni popiera niesienie i finansowanie pomocy humanitarnej w miejscach objętych konfliktem zbrojnym i krajach z nimi sąsiadujących.

Druga z wymienionych uchwał przegłosowana była w atmosferze sporów rządu polskiego z Komisją Europejską na tle przestrzegania praworządności przez władze polskie i zasadności systemu relokacji. Głosiła ona:

- bezzasadność podejmowania w instytucjach Unii Europejskiej prób narzucenia Polsce decyzji w sprawie imigrantów, którzy przybyli do Europy. Takie postępowanie miałyby być niezgodne z prawem europejskim, naruszać suwerenność Polski, wartości europejskie oraz zasadę pomocniczości Unii Europejskiej;
- także to, iż postępowanie takie miałyby nieść zagrożenie dla ładu społecznego w Polsce, bezpieczeństwa jej obywateli oraz dziedzictwa cywilizacyjnego i tożsamości narodowej;
- i na koniec, wyrażała sprzeciw wobec wszelkich działań przeciwko suwerenności państwa oraz stwierdzała, że obowiązkiem rządu jest obrona interesu narodowego i ładu konstytucyjnego w Polsce (Z. Czachór, A. Jaskulski, 2017).

Obecna ekipa rządząca ciągle podkreśla odmiennność swego stanowiska od poprzedniej wobec problemów migracyjnych. Swe stanowisko określa jako pragmatyczne, co różnić ma je od podejścia ideologicznego, przypisywanego poprzednikom. Podejście to miałyby opierać się na wizji wielokulturowości, szerokiej absorpcji migracyjnej i solidarności europejskiej. Taką wizję rząd uznaje za wadliwą, gdyż:

- po pierwsze, opiera się na milczącej akceptacji ciągłego naruszania prawa europejskiego dotyczącego ochrony granic, systemu dublińskiego, a także Schengen;
- po drugie, generuje ono tzw. *pull factor* i patologiczne sytuacje (np. przemysł przerzutu ludzi do Europy);
- po trzecie, w państwach docelowych migracji pojawiają się poważne problemy z integracją przybyszy;
- po czwarte, poważnie naruszony zostaje standard bezpieczeństwa („*Pragmatycznie, a nie ideologicznie*” – o polityce migracyjnej Polski, 2017).

I właśnie ten ostatni punkt traktowany jest jako podstawowy priorytet polityki migracyjnej obecnego rządu. Tłumaczy on swój negatywny stosunek do relokacji – oprócz kwestii naruszania suwerenności – właśnie względami bezpieczeństwa.

To restrykcyjne stanowisko w sprawie migracji do Europy nie oznacza, że władze polskie są przeciwne wszelkim migracjom. Dostrzegają one

także pozytywne ich strony. Dla Polski chodzi tu głównie o aspekty demograficzne i ekonomiczne. Jak wcześniej wspomnieliśmy, Polska jest w głębokim kryzysie demograficznym. Dla jego przezwyciężenia konieczne jest przede wszystkim zwiększenie dzietności Polek, ale obok tego władze polskie widzą wyjście z tej dramatycznej sytuacji w przyjmowaniu przez Polskę migrantów. Tylko jasno określają z jakich kierunków ta migracja ma nadejść. Minister stanu w Ministerstwie Spraw Wewnętrznych i Administracji, Jakub Skiba, wyraźnie to sformułował w słowach: należy „szukać rozwiązań w rozsądnie prowadzonej polityce migracyjnej. Uważam, że źródłem migracji w przypadku Polski nie powinien być obszar Bliskiego Wschodu. Naturalnym polem jest Wschód blisko naszych granic. To też nie jest pozbawione ryzyka, ale to tu leży przyszłość i to jest główny kierunek naszych zainteresowań (tamże). Najprawdopodobniej minister wskazuje tu przede wszystkim na najbliższych kulturowo i religijnie Polakom Ukraińców i Białorusinów, w mniejszym stopniu na Rosjan, a to ze względów politycznych, czyli możliwym w przyszłości utożsamianiu się tej mniejszości z polityką Moskwy wrogą Polsce. Zapewne preferencje te nie dotyczą także Czeczenów, dalekich od bliskości kulturowej z Polakami. Ta restrykcyjna polityka polskiej administracji rządowej wobec tej grupy wnioskujących o ochronę międzynarodową (nie mylić z migrantami ekonomicznymi) widoczna jest w malejącej o połowę liczbie przyjmowania wniosków w pierwszej połowie 2017 roku w stosunku do 2016 roku (pomijamy tu fakt, iż według prawa międzynarodowego winien być przyjęty każdy wniosek kogoś, kto dotarł na granicę polską).

Migrantów przybywających do Polski podzielić możemy na dwie grupy: migranci przybywający do Polski ze wschodnich obszarów Europy oraz migranci pochodzący z krajów Bliskiego Wschodu, Płn. Afryki i innych krajów muzułmańskich. Wskazane wcześniej czynniki odpychają tych drugich od Polski. Grupę pierwszą stanowią prawie w całości migranci ekonomiczni. Otóż w Polsce od kilku lat istnieje uproszczona procedura, na mocy której obywatele sześciu państw: Ukrainy, Rosji, Białorusi, Armenii, Gruzji i Mołdawii mogą przyjechać do Polski i podjąć pracę na podstawie zarejestrowanego oświadczenia pracodawcy o zamiarze powierzenia pracy cudzoziemcowi (w 2016 roku złożono 1,3 mln takich oświadczeń – absolutna większość to Ukraińcy). Czynniki przyciągające – szczególnie Ukraińców – do przyjazdu do Polski to: położenie geograficzne, względy społeczno-ekonomiczne (płaca niewiele mniejsza od średniej krajowej – w 2100 zł w 2015 przy 54 godzinnym tygodniu pracy) - (Chmielewska I. i in., 2016). Zapaść demograficzna Polski i brak pracowników w wielu dziedzinach go-

spodarki oraz to, że Polska jest sąsiednim krajem unijnym, z którego można dalej jechać na zachód.

Podsumowanie

Problem migracji jest i winien być dla Polski i Polaków tematem bliskim, gdyż jesteśmy państwem i narodem żywo uczestniczącym w ruchu migracyjnym.

Aspekty prawne w rozwiązaniu aktualnego kryzysu migracyjnego stają się kością niezgody państw Unii Europejskiej.

Przyczyny kryzysu migracyjnego, który po 2011 roku dotknął Europę możemy podzielić na: źródła polityczne zewnętrzne wobec Unii Europejskiej, źródła polityczne wewnętrzne tkwiące w niej samej i źródła społeczno-gospodarcze.

Fale migracji po „wiosnie arabskiej” ominęły Polskę. Główny strumień migrantów poprzez Turcję, Bałkany i Afrykę Północną skierował się do Europy Zachodniej i Północnej.

Kryteria, którymi kierowali się migranci, aplikując o azyl w danym kraju to: wysoki poziom życia w danym kraju i w związku z tym oczekiwana wysokość zabezpieczenia społecznego; łatwość uzyskania azylu; przebywająca już w danym kraju diaspora z państwa migrantów (krewni, znajomi ułatwiający kontakty); względy polityczne – demokracja i wolności polityczne; względy kulturowe – otwartość i pozytywny stosunek społeczeństwa do migrantów; względy historyczne – znajomość kultury i języka dawnych kolonizatorów.

Polska, ze względu na oferowane warunki ekonomiczno-socjalne dla uchodźców, obecną politykę rządową wrogą wobec nich, szczególnie muzułmanów i podobną postawę społeczeństwa polskiego, nie jest preferowanym celem migrantów z Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i innych państw muzułmańskich.

Natomiast nasz kraj jest w coraz większym stopniu – poprzez sprzyjające regulacje prawne celem migracji zarobkowej z Europy Wschodniej, głównie z Ukrainy.

BIBLIOGRAFIA

- [1] Aid to refugees: How do European countries compare?, 2017, pobrane z: <http://www.euractiv.com/section/justice-home-affairs/news/aid-to-refugees-how-do-european-countries-compare/>, [dostęp: 14.04.2017].
- [2] Amnesty International: 10 krajów przyjęło ponad połowę uchodźców, 2017, pobrane z: <http://www.rp.pl/Uchodzcy/161009742-Amnesty-International-10-krajow-przyjelo-ponad-polowe-uchodzcow.html#ap-1>, [dostęp: 10.08.2017].
- [3] Czachór Z., Jaskulski A., 2017, *Polska wobec kryzysu migracyjnego*, 2017, pobrane z: http://www.institutobywatelski.pl/wp-content/uploads/2016/06/Analiza_Polska-wobec-kryzysu.pdf, [dostęp: 10.02.2017].
- [4] Chmielewska I., Dobroczek G., Puzyńkiewicz J., 2016, *Obywatele Ukrainy pracujący w Polsce – raport z badania. Badanie zrealizowane w 2015 r.*, Warszawa, Narodowy Bank Polski, pobrane z: https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2016/20161212_obywatele_ukrainy_pracujacy_w_polsce_%E2%80%93raport_z_badania.pdf, [dostęp: 20.06.2017].
- [5] *Crise migratoire en Europe: des chiffres pour comprendre*, 2017, pobrane z: <http://www.leparisien.fr/flash-actualite-monde/crise-migratoire-en-europe-des-chiffres-pour-comprendre-16-06-2017-7057359.php>, [dostęp: 12.07.2017].
- [6] Dlaczego uchodźcy przyjeżdżają do Szwecji, 2017, pobrane z: <http://www.rp.pl/uchodzcy#sp-1>, [dostęp: 16.05.2017].
- [7] *DYREKTYWA RADY 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r. w sprawie ustanowienia minimalnych norm dotyczących procedur nadawania i cofania statusu uchodźcy w Państwach Członkowskich*, 2005, pobrane z: <http://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/b1.pdf>, [dostęp: 30.03.2017].
- [8] En quoi consiste l'allocation pour demandeur d'asile (Ada)?, 2017, pobrane z: <https://www.service-public.fr/particuliers/vosdroits/F33314>, [dostęp: 14.06.2017].
- [9] Eurostat, 46/2017-16 March 2017, Asylum in the EU Member States. 1.2 million first time asylum seekers registered in 2016. Syrians, Afghans and Iraqis continued to be the top citizenships, 2017, pobrane z: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7921609/3-16032017>

- BP-EN.pdf/e5fa98bb-5d9d-4297-9168-d07c67d1c9e1, [dostęp: 12.07.2017].
- [10] Eurostat, 70/2017 – 26 April 2017, EU Member States granted protection to more than 700 000 asylum seekers in 2016. Over half of the beneficiaries were Syrians, 2017, pobrane z: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/8001715/3-26042017-AP-EN.pdf/05e315db-1fe3-49d1-94ff-06f7e995580e>, [dostęp: 19.07.2017].
- [11] Frontex, *European Border and Coast Gard Agency*, 2017, pobrane z: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf, [dostęp: 15.06.2017].
- [12] Komisja Europejska, *Unijny wykaz bezpiecznych krajów pochodzenia, 2017*, pobrane z: https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/2_eu_safe_countries_of_origin_pl.pdf, [dostęp: 24.04.2017].
- [13] Konwencja dotycząca statusu uchodźców sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz. U. z 1991 r., Nr 119, poz. 515 i 517), 1951, pobrane z: http://www.spoleczenstwoobywatelskie.gov.pl/sites/default/files/konwencja_genewska.pdf, [dostęp: 18.05.2017].
- [14] Lessons From Germany's Refugee Crisis: Integration, Costs, and Benefits, 2017, pobrane z: <http://wenr.wes.org/2017/05/lessons-germanys-refugee-crisis-integration-costs-benefits>, [dostęp: 15.07.2017].
- [15] Nadolski M., 2016, *Polacy jako uchodźcy i Polska jako kraj przyjmujący uchodźców – perspektywa historyczna*, [w:] K. Wojtaszczyk, J. Szymańska J. (red.), *Uchodźcy W Europie. Uwarunkowania, istota, następstwa*, ss. 575-589, Warszawa, pobrane z: https://www.nbp.pl/aktualnosci/wiadomosci_2016/20161212_obywatele_ukrainy_pracujacy_w_polsce_%E2%80%93raport_z_badania.pdf, [dostęp: 20.06.2017].
- [16] *Polexit? Nie ma na to zgody. W Grupie Wyszehradzkiej Polacy są największymi euro entuzjastami*, 2017, pobrane z: <http://wyborcza.pl/7,75398,22238501,polexit-nie-ma-na-to-zgody-w-grupie-wyszehradzkiej-polacy.html#BoxGWimg>, [dostęp: 10.07.2017].
- [17] *Ponad połowa Polaków wolałaby wyjść z UE, niż przyjąć uchodźców. Podobnie z utratą funduszy, 2017*, <http://wiadomosci.gazeta.pl/wiadomosci/7,114871,22052829,ponad-polowa-polakow-wolalaby-wyjsc-z-ue-niz-przyjac-uchodzcow.html>, [dostęp: 11.08.2017].
- [18] „Pragmatycznie, a nie ideologicznie” – o polityce migracyjnej Polski, Jakub Skiba, Sekretarz Stanu w MSWiA, w rozmowie z Renatą Ste-

- fańską i Moniką Szulecką, 2017. <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/55-grudzien-2016/%E2%80%9Epragmatycznie-a-nie-ideologicznie%E2%80%9D-o-polityce-migracyjnej-polski>, [dostęp: 10.02.2017].
- [19] UdSC: w 2016 r. 390 cudzoziemców otrzymało ochronę międzynarodową w Polsce, 2017, pobrane z: <http://www.rp.pl/Cudzoziemcy/301259909-UdSC-w-2016-r-390-cudzoziemcow-otrzymalo-ochrone-miedzynarodowa-w-Polsce.html>, [dostęp: 16.05.2017].
- [20] Urząd ds. Cudzoziemców, *Ochrona międzynarodowa*, 2017, pobrane z: <https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2016/01/top5-ochrona1.pdf>, [dostęp: 15.01.2017].
- [21] *Unijna polityka azylowa: kraj UE odpowiedzialny za rozpatrywanie wniosków*, pobrane z: http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=uriserv:23010503_1, [dostęp: 19.06.2017].
- [22] Urząd ds. Cudzoziemców, *Ochrona międzynarodowa*, pobrane z: <https://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2016/01/top5-ochrona1.pdf>, [dostęp: 15.01.2017].
- [23] Urząd do Spraw Cudzoziemców, *Rodzaje przyznawanej pomocy*, pobrane z: <http://udsc.gov.pl/uchodzczy-2/pomoc-socjalna/system-pomocy-socjalnej/rodzaje-przyznawanej-pomocy/>, [dostęp: 12.06.2017].

THE MEMBER STATES OF THE EUROPEAN UNION TO THE REFUGEE CRISIS IN EUROPE

ABSTRACT

The author of the shared analysis of the problem on three dimensions: the legal dimension, the political-social dimension and the Polish participation in this crisis.

Discussing the first of them pointed to the ambiguous legal interpretations concerning asylum policy in the EU countries.

The second part is the characteristics of the social and political dimensions of the refugee crisis in Europe. The author shows here on the selection criteria by migrants of the country in which the request for asylum.

In the third part of the article Author analyzes the place of Poland in the migration crisis in Europe. It concluded that Poland is not the preferred goal of migrants from the Middle

East, North Africa and other Muslim States. But it is increasingly the aim of labor migration from Eastern Europe, mainly from the Ukraine.

Keywords:

European Union, migration, refugees, crisis, benefits, relocation.