

Mieczysław Stolarczyk

prof. zw. dr hab., Uniwersytet Śląski w Katowicach

STANOWISKO POLSKI WOBEC KRYZYSU MIGRACYJNO-UCHODŹCZEGO UNII EUROPEJSKIEJ

Wprowadzenie

Unia Europejska (UE) od kilku lat znajduje się w fazie dezintegracji¹, czy zdaniem innych autorów, w kryzysie egzystencjalnym². Pojawiały się opinie, że proces integracji w ramach UE zaczyna się cofać i Unia z powodu tego regresu może się załamać pod ciężarem kryzysów, z którymi się zmagają³. Przyczyną tego stanu było współwystępowanie (nakładanie się) wielu kryzysów i małe efekty podejmowanych działań zmierzających do ich rozwiązania. Zasadne były stwierdzenia, że kryzys unijny jest wielopłaszczyznowy, dotyczy wielu obszarów integracji europejskiej i przejawów funkcjonowania Unii Europejskiej⁴. Mam tutaj na uwadze przede wszystkim kryzys strefy euro (czy według innych kryzys w strefie euro), kryzys Wspólnej Polityki Zagranicznej i Bezpieczeństwa (WPZiB) Unii Europejskiej oraz

¹ Szerzej zob. Z. Czachór, *Kryzys i zaburzona dynamika Unii Europejskiej*, Warszawa 2013; *Kryzys Unii Europejskiej*, red. J. Kloczkowski, O. Krutik, A. Wołk, Kraków 2012; R.G. Grosse, *Europa w fazie dezintegracji*, „Rzeczpospolita”, 18.03.2016.

² P.J. Borkowski, *Unia Europejska – kryzys egzystencjalny*, „Rocznik Strategiczny” 2015/16, s. 182 i nast.

³ R. Kuźniar, *Po pierwsze Europa*, „Gazeta Wyborcza”, 3–4.10.2015.

⁴ K.A. Wojtaszczyk, *Kryzysy w procesie integracji europejskiej – istota i następstwa*, [w:] *Kryzysy w procesie integracji europejskiej i sposoby ich przewycięzania*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Nadolska, Warszawa 2015, s. 399.

Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony (WPBiO), kryzys uchodźczy, kryzys związany ze wzrostem tendencji eurosceptycznych wśród społeczeństw państw członkowskich UE, w tym dążeń do wystąpienia z UE oraz kryzys powszechnie akceptowanego w UE przywództwa⁵. Na te i inne kryzysy występujące w Unii⁶ nakładał się wzrost zagrożenia atakami terrorystycznymi dżihadystów wielu państw członkowskich UE (np. zamachy terrorystyczne w Paryżu 13 listopada 2015 r. i w Brukseli – 22 marca 2016 r.).

Kryzysy są immanentną cechą procesu integracji na każdym jej etapie: w ramach Wspólnot Europejskich (WE) i UE występowały istotne problemy, od rozwiązania których zależała dalsza efektywność przedsięwzięć integracyjnych, w tym przechodzenie do coraz wyższych stadiów integracji. Znane są opinie, że proces integracji europejskiej rozwija się od kryzysu do kryzysu (np. kryzys tzw. pustego fotela w połowie lat 60. XX w. czy kolejne kryzysy w ramach UE związane z reformami instytucjonalnymi w pierwszej dekadzie XXI w.), które udawało się przezwyciężyć a niemal po każdym z nich integracja europejska ulegała zacieśnieniu.

Uzasadnione jest pytanie, czy podobnie jak to miało miejsce w dotychczasowej historii integracji europejskiej, również kryzysy z którymi obecnie boryka się UE uda się rozwiązać w takim stopniu, by po poważnym przyhamowaniu w ostatnich latach, proces integracji europejskiej mógł się rozwijać a w dłuższej perspektywie cała Unia wyjdzie z niego silniejsza? Pojawiają się co do tego uzasadnione wątpliwości. Współwystępowanie kilku bardzo poważnych kryzysów w UE oraz stosunkowo niewielka dotychczasowa efektywność ich rozwiązywania uzasadniają formułowanie pesymistycznych prognoz co do dalszego rozwoju integracji w ramach Unii. Zasadne były stwierdzenia, że jest to najgłębszy kryzys UE

⁵ Bogdan Góralczyk wskazywał na siedem kryzysów UE: kryzys finansowy i gospodarczy niektórych państw strefy euro, głównie Grecji; kryzys strukturalny strefy euro; kryzys migracyjny; kryzys systemu bezpieczeństwa, w tym WPZiB; kryzys przywództwa i wizji; wzrost dominacji Niemiec; kryzys instytucjonalny określany jako „deficyt demokracji”. *Siedem kryzysów zagraża UE. Prof. B. Góralczyk: chcąc Unię ratować, trzeba ją wymyślić na nowo*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Siedem-kryzysow-zagraza-UE-Prof-B.Goralczyk-chcac-Unie-ratowac-trzeba-ja-wymyslic-na-nowo,wid,17912681,wiadomosc.html?ticaid=115c56> [dostęp: 16.10.2015]. Adam Krzemiński pisał, że UE wstrząsa naraz pięć wielkich kryzysów: finansowy grexit, brytyjskie wotum separatum, rosyjska agresja na Ukrainę, napór uchodźców z krajów muzułmańskich oraz kryzys samej idei europejskiej jedności. A. Krzemiński, *Wygaszanie Europy*, „Polityka”, 30.03–5.04.2016, nr 14.

⁶ Autorzy jednego z opracowań wskazywali na następujący syndrom różnych kryzysów występujących w Unii Europejskiej: kryzys aksjologiczny, kryzys strukturalny, instytucjonalno-ekonomiczny, kryzys modelu demokracji, kryzys społeczny, kryzys komunikacji, kryzys modernizacyjny procesu integracji europejskiej, kryzys legitymizacyjny, kryzys obecności UE w stosunkach międzynarodowych. Zob. *Kryzysy w procesie integracji europejskiej...*, op. cit.; Roman Kuźniar pisząc o Unii wielu kryzysów wskazywał na: kryzys finansowo-gospodarczy, kryzys polityczno-instytucjonalny, kryzys demograficzny, kryzys międzynarodowej roli UE oraz kryzys migracyjno-uchodźczy. R. Kuźniar, *Europa w porządku międzynarodowym*, Warszawa 2016, s. 213 i nast.

od chwili jej powstania a głównym problemem przed którym stoi proces integracji europejskiej nie jest rozmyślanie nad jego dalszym rozwojem, ale to, jak powstrzymać jego rozpad⁷. Nie brak było także głosów, że chcąc ratować Unię, trzeba ją wymyślić na nowo⁸. Charakterystyczne, że takie prognozy pojawiały się nie tylko wśród euroceptyków występujących w większej bądź mniejszej skali w społeczeństwach wszystkich państw członkowskich UE, ale także wśród zwolenników dalszego rozwoju integracji europejskiej. Nigdy w dotychczasowej historii integracji w ramach UE nie toczyła się tak intensywna dyskusja dotycząca przyszłości tego procesu, w której tak często, jak w ostatnich latach, formułowane byłyby obawy dotyczące implikacji nieuchronności daleko idącej dezintegracji w ramach Unii czy wręcz jej rozpadu⁹.

Z uwagi na współwystępowanie wielu kryzysów w UE w drugiej dekadzie XXI wieku, syndrom wielu kryzysów oraz ich wielopłaszczyznowość, nie brak było głosów, że najpoważniejszym z nich jest kryzys migracyjno-uchodźczy. Bezprecedensowy w historii UE w swej skali napływ uchodźców i migrantów doprowadził, według wielu ocen, do największego kryzysu UE od jej powstania. Jego apogeum przypadło na rok 2015. Nigdy jeszcze w ciągu jednego roku do państw członkowskich UE nie przybyło tak wielu imigrantów poszukujących ochrony (uchodźcy) oraz poprawy poziomu swojego życia (migranci ekonomiczni). W roku 2015 do państw członkowskich UE napłynęło ok. 1.5 mln uchodźców i migrantów. Intensywność sporów występujących wśród państw członkowskich UE na tle rozwiązania kryzysu uchodźczo-migracyjnego, w tym zakwestionowanie w praktyce unijnej zasady solidarności oraz eksponowanie przez rządy wielu państw interesów państwowych przed rozwiązaniami unijnymi w tym zakresie, dawały podstawę do formułowania opinii, że kryzys uchodźczo-migracyjny jest największym, w porównaniu z innymi kryzysami, zagrożeniem dla dalszego procesu integracji w ramach UE, który może doprowadzić do jej rozpadu¹⁰.

Celem opracowania jest jedynie zarysowanie najważniejszych kwestii dotyczących głównych przyczyn i przejawów kryzysu uchodźczo-migracyjnego, który wystąpił w UE w połowie drugiej dekady XXI wieku oraz sposobów i efektów jego rozwiązania; przede wszystkim zaś zaprezentowanie stanowiska rządu RP wobec uwarunkowań i sposobów rozwiązania tego kryzysu. Istotnym wątkiem jest także wskazanie na niektóre implikacje kryzysu uchodźczo-migracyjnego, w tym stanowiska Polski wobec sposobów jego rozwiązania, dla dalszego procesu integracji europejskiej.

⁷ *Ibidem*; M. Becker, *Krise der EU: Ach, Europa*, www.spiegel.de/politik/ausland/europaische-union-in-der-krise-ist-die-eu-zu-retten-a-1066744.html [dostęp: 25.04.2016].

⁸ *Siedem kryzysów zagraża UE. Prof. B. Góralczyk...*, *op. cit.*; J. Zielonka, *Koniec Unii Europejskiej?*, przeł. E. Gołębiowska, Warszawa 2014.

⁹ Zob. J. Zielonka, *op. cit.*

¹⁰ R. Kuźniar, *Europa w porządku międzynarodowym...*, *op. cit.*, s. 239.

Niektóre uwarunkowania kryzysu uchodźczo-migracyjnego w Unii Europejskiej

W połowie 2015 r. znacznie zwiększyła się liczba uchodźców z Bliskiego oraz Środkowego Wschodu i innych regionów świata, którzy najczęściej przybywali do Grecji a docelowo kierowali się do jednego z innych państw członkowskich UE, przede wszystkim do Niemiec¹¹. W roku 2014 do Niemiec przybyło ok. 200 tys. imigrantów a w roku 2015 ok. 1 mln. Szacowano, że w roku 2015 do UE przybyło ok. 1,5 mln nielegalnych migrantów, w tym ok. 40% spełniało warunki pozwalające na otrzymanie statusu uchodźcy. Prawie milion migrantów przybyło do Europy przez Morze Śródziemne, a co drugi miał obywatelstwo syryjskie. Około 3,5 tys. osób utonęło w Morzu Śródziemnym starając się dotrzeć do wybrzeży Europy¹². Większość z nielegalnych migrantów zabiegała o otrzymanie statusu uchodźcy. Na czele tej listy byli Syryjczycy, Afgańczycy i Irakijczycy¹³. Przyczyną tej zmasowanej migracji były konflikty zbrojne trwające na obszarze Syrii¹⁴, Iraku, Libii, Afganistanu¹⁵ oraz wyż demograficzny w państwach arabskich i związana z tym wielka nadwyżka siły roboczej.

Dominowało stanowisko, że kryzys migracyjny, który był jednocześnie kryzysem humanitarnym, był wynikiem wielu krwawych konfliktów w Azji, Afryce i na Bałkanach, w tym przede wszystkim militarnych interwencji Stanów Zjednoczonych i państw członkowskich NATO¹⁶. Stosunkowo często formułowana była opinia, że główną odpowiedzialność za skalę kryzysu uchodźczo-migracyjnego ponosiły Stany Zjednoczone. W tym kontekście pojawiały się opinie, że Europa stała się ofiarą amerykańskiego, a potem także własnego interwencjonizmu

¹¹ W roku 2015 główny szlak uchodźców prowadził z Syrii przez Turcję, Morze Egejskie, Grecję, a potem przez zachodnie Bałkany, na północ UE, głównie do Niemiec. Grecja, która borykała się nadal z nieprzewidywanymi implikacjami kryzysu finansowo-gospodarczego, znalazła się w roku 2015 w największym stopniu wśród państw członkowskich UE pod ciśnieniem fali uchodźców, co wzmacniało destabilizację tego państwa.

¹² W roku 2016 dotarło drogą morską do Europy prawie 360 tys. osób, w większości do Grecji i Włoch. Utonęło ok. 5 tys. migrantów. Liczba osób, które utonęły podczas przeprawy morskiej zwiększyła się o ok. 20% w porównaniu do roku 2015. Najczęściej do tragedii dochodziło na odcinku morskim z Libii do Włoch.

¹³ P.J. Borkowski, *op. cit.*, s. 189–190; P. Sasnal, *Exodus z Syrii. Migranci i uchodźcy z Bliskiego Wschodu*. „Rocznik Strategiczny” 2015/16, s. 336 i nast.

¹⁴ Trwający od wielu lat konflikt zbrojny w Syrii sprawił, że wiele milionów Syryjczyków opuściło swój kraj i większość z nich (ok. 4,5 mln) znalazła tymczasowe schronienie w obozach w Jordanii, Libanie i Turcji. P. Sasnal, *op. cit.*, s. 341.

¹⁵ Według niektórych danych ponad połowa imigrantów napływających w 2015 r. do UE pochodziła z Syrii, 14% z Afganistanu, 7% z Erytrei i po ok. 3% z Iraku, Pakistanu, Nigerii i Somalii. R. Antczak, *Koniec multikulti albo Europy*, „Wprost”, 27.09.2015, nr 39.

¹⁶ Szerzej zob. *Wojny Zachodu*, red. M. Madej, Warszawa 2017; M. El Ghamari, *Determinanty obecnych kryzysów w Europie*, „Opcja na Prawo” 2016, nr 2.

(np. Libia)¹⁷. Wiesław Żółtkowski pisał: „Wojny prowadzone, inspirowane lub popierane przez USA i kraje europejskie przyniosły skutek m.in. taki, że tłumy ludzi zagrożonych śmiercią lub po prostu pozbawionych perspektyw egzystencji ruszyły w kierunku świata demokracji i praw człowieka”¹⁸.

Roman Kuźniar argumentował, że Zachód nie miał prawa podejmować działań zmierzających do obalenia rządów w Iraku, Libii czy Syrii. Bez tych interwencji nie byłoby zbrodniczego tzw. państwa islamskiego. Jedną z konsekwencji konfliktów, które Zachód wywołał w Afryce Północnej i na Bliskim oraz Środkowym Wschodzie przez swoje interwencje wojskowe są kolejne akty terroru w Europie Zachodniej oraz potężna fala uchodźców i migrantów, którą ku Europie pchnęły te konflikty¹⁹. Dzisiejsi uchodźcy do Europy – pisał ten sam autor – pochodzą głównie z Iraku, Syrii i Afganistanu. „Gdzie są teraz pierwsi odpowiedzialni za sytuację, która stworzyła dzisiejszy megakryzys – Anglosasi i Francuzi”²⁰.

Generał Waldemar Skrzypczak argumentował, że główną przyczyną fali emigracji był najazd Stanów Zjednoczonych, Francji i innych państw NATO na Libię w 2011 r. i obalenie dyktatury Kaddafiego, która dawała stabilizację, porządek i bezpieczeństwo w tym rejonie. Arabowie twierdzą, że wyście nas najechali, a teraz my będziemy was najeżdżać²¹. Warto mieć na uwadze, że działania militarne podjęte przez niektóre państwa członkowskie NATO wobec reżimu Muamara Kaddafiego w Libii, w wyniku których Libia stała się państwem upadłym, zostały podjęte z inicjatywy prezydenta Francji Nicolasa Sarkozy’ego. Jednym z najważniejszych motywów tej inicjatywy prezydenta Francji było, obok motywów ekonomicznych (przejęcia kontroli nad częścią libijskich złóż ropy naftowej), dążenie do poprawy swoich notowań przed zbliżającymi się wyborami prezydenckimi we Francji.

Cytowany już Roman Kuźniar pisał, że liberalny interwencjonizm Zachodu w Kosowie, Afganistanie, Iraku i w Libii nie tylko nie prowadził do demokratycznych przeobrażeń i poprawy sytuacji praw człowieka, ale powodował znaczące pogorszenie sytuacji bezpieczeństwa, które niosło ze sobą dramatyczne skutki dla ludności cywilnej określane zwykle terminem katastrofy humanitarnej²². Janusz Danecki w jednym z wywiadów powiedział:

¹⁷ R. Kuźniar, *Przegląd sytuacji strategicznej – aspekty globalne i regionalne*, „Rocznik Strategiczny” 2015/16, s. 20.

¹⁸ W. Żółtkowski, *Nowe wędrówki ludów*, „Przegląd”, 28.09–4.10.2015, nr 40, s. 53.

¹⁹ R. Kuźniar, *Po Nemezis czas na Atenę*, „Gazeta Wyborcza”, 21–22.11.2015; M. Cesarz, *Kryzys uchodźczy w Europie – zarys problemu*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania – istota – następstwa*, red. K.A. Wojtaszczyk, J. Szymańska, Warszawa 2017, s. 101 i nast.

²⁰ R. Kuźniar, *Przyjmujemy ich ale z głową*, „Gazeta Wyborcza”, 19–20.09.2015.

²¹ Gen. Skrzypczak: *wszystko rozpoczęło się od najazdu Amerykanów na Państwo al-Kaddafiego*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1329,title,Gen-Skrzypczak-wszystko-rozpozczelo-sie-od-najazdu-Amer-rykanow-na-Panstwo-al-Kaddafiego,wid,17973158,wiadomosc.html?icaid=115f11> [dostęp: 14.11.2015].

²² R. Kuźniar, *Liberalny interwencjonizm Zachodu po zimnej wojnie – przesłanki i konsekwencje*, [w:] *Wojny Zachodu...*, op. cit.

Sialiśmy na Bliskim Wschodzie spustoszenie, rozbijając poprzednie ośrodki władzy, a potem napuszczając na siebie różne ugrupowania. Tak się stało w Iraku – po okupacji amerykańskiej, w tym polskiej²³.

Błędy popełnione przez Stany Zjednoczone i inne państwa Zachodu wobec Iraku i Syrii oraz wobec tzw. demokratycznych rewolt w regionie bliskowschodnim na początku drugiej dekady XXI wieku („arabska wiosna”) były istotną determinantą, która znajdowała się wśród czynników sprawczych, jakie doprowadziły do proklamowania w roku 2014 na części terytorium Iraku i Syrii tzw. państwa islamskiego. Wiele państw członkowskich NATO uważało tzw. państwo islamskie za główne zagrożenie dla bezpieczeństwa narodowego i międzynarodowego. Działalność zbrodniczego reżimu „państwa islamskiego”, wojna domowa w Syrii i Iraku oraz zaangażowanie militarne wielu państw w ten konflikt i w pokonanie tzw. państwa islamskiego, należały do głównych przyczyn kryzysu humanitarnego UE.

Za swego rodzaju paradoks należy uznać, że Stany Zjednoczone, które w największym stopniu były odpowiedzialne za obalenie przy użyciu siły militarnej autorytarnych, ale stabilnych i w znacznym stopniu laickich reżimów na Bliskim Wschodzie (za destabilizację Bliskiego Wschodu zapoczątkowaną w 2003 r. wojną w Iraku)²⁴, czego następstwem była trwająca od lat fala uchodźców z Iraku czy z Libii, nie poczuwały się do odpowiedzialności za kryzys humanitarny i do pomocy UE w przezwyciężeniu kryzysu uchodźczo-migracyjnego. Nie było też woli współpracy w rozwiązaniu problemu migracyjnego ze strony czołowego mocarstwa bliskowschodniego – Arabii Saudyjskiej, której władze w tym samym czasie wydawały dziesiątki miliardów dolarów na zakup uzbrojenia, przede wszystkim od koncernów amerykańskich.

Jak już zostało wspomniane, kryzys uchodźczy i imigracyjny często był postrzegany jako najpoważniejsze zagrożenie dla przetrwania Unii i jej spójności oraz największe wyzwanie dla jej przyszłości. Na poziomie Unii podstawowym problemem był nie efektywny system azylowy UE²⁵ i brak spójnej polityki wobec uchodźców oraz kierowanie się poszczególnych państw przede wszystkim

²³ *Pod sztandarem zemsty. Wywiad z prof. Januszem Daneckim*, „Przeгляд”, 7–13.12.2015, nr 50, s. 22.

²⁴ *Zob. Wojny Zachodu...*, *op. cit.*

²⁵ Zgodnie z obowiązującym w UE systemem azylowym wszyscy uchodźcy, którzy dotarli w 2015 r. do UE, powinni spaść na barki Grecji i Włoch wyłącznie ze względu na położenie geograficzne tych krajów. Zgodnie z tzw. konwencją dublińską kraje te musiałyby dokonać rejestracji i przyjąć wnioski azylowe od wszystkich uchodźców, którzy właśnie tam po raz pierwszy przekroczyli granicę UE. Gdyby Niemcy – pisał Piotr Buras – stosowały w 2015 r. ściśle prawo europejskie, powinny odprawić milion uchodźców z kwitkiem do krajów ościennych. P. Buras, *Hipokrycy zatroskani o Unię*, „Rzeczpospolita”, 22.03.2016. Szerzej zob. O. Raczyński, *Wspólny europejski system azylowy i acquis wobec kryzysu migracyjnego w Europie*, „Rocznik Strategiczny” 2015/16, s. 414 i nast.

własnymi interesami²⁶. Wystąpiły bardzo poważne problemy z rozróżnieniem migrantów na uchodźców zmuszonych do emigracji z własnego kraju w wyniku prześladowań politycznych czy religijnych bądź zagrożeń wojennych, którym zgodnie z konwencją ONZ o uchodźcach z 28 lipca 1951 roku należy się schronienie i pomoc, w tym uzyskanie statusu uchodźcy, przyznanie azylu czy pobytu tolerowanego²⁷, oraz na migrantów ekonomicznych (socjalnych), którzy miesza się z uchodźcami i przybywali do UE w poszukiwaniu pracy i lepszej jakości życia²⁸. Komisja Europejska potwierdziła, że 60% migrantów, którzy w 2015 roku dotarli do Europy, to migranci ekonomiczni²⁹.

Masowość migracji i ich skoncentrowanie w stosunkowo krótkim czasie wykazała, że UE nie wypracowała skutecznej polityki azylowej i imigracyjnej. Państwa członkowskie strefy Schengen na własną rękę zabezpieczały się przed falą migracyjną dążąc do ograniczenia liczby uchodźców. Mimo że brak granic wewnętrznych UE oceniany był jako jedna z największych korzyści płynącej z istnienia Unii, to ta wartość ustępowała przed dążeniem do wzmocnienia poczucia bezpieczeństwa, którym motywowane były decyzje o przywracaniu kontroli na granicach wewnętrznych strefy Schengen. Znaczna część społeczeństw państw członkowskich UE opowiadała się za przywróceniem kontroli granicznych wewnątrz strefy Schengen, stawiając zdecydowanie wyżej bezpieczeństwo od swobody podróżowania jak i wielu innych praw i wolności obywatelskich (tolerancji, otwartości). W wielu państwach członkowskich UE wzrosły wpływy ugrupowań prawicowo-nacjonalistycznych, które eksponowały zagrożenia w dziedzinach: bezpieczeństwa, gospodarczej, socjalnej i kulturowej związane z migracją. Ugrupowania prawicowe (np. we Francji) upowszechniały opinię, że źródłem zagrożenia jest zbyt liberalna polityka migracyjna rządów i zbyt duża pobłażliwość dla nie asymilujących się muzułmanów żyjących w rządzących się własnymi prawami gettach.

²⁶ M. Skóra, *Republika Federalna Niemiec a kwestia imigracyjna*, „Biuletyn Niemiecki”, nr 59, październik 2015.

²⁷ Uchodźcą w rozumieniu Konwencji dotyczącej statusu uchodźców jest osoba „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 znajduje się, na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego miejsca zamieszkania, nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”. *Konwencja dotycząca statusu uchodźców z 1951 roku*, Dz.U. 1991, Nr 119, poz. 515. Zob. I. Oleksiewicz, *Uchodźcy w Unii Europejskiej. Aspekty prawne i polityczne*, Bydgoszcz–Rzeszów 2006.

²⁸ O. Raczyński, *op. cit.*, s. 415 i nast.

²⁹ R. Kuźniar, *Przegląd sytuacji strategicznej...*, *op. cit.*, s. 21.

Sposoby i efekty rozwiązania kryzysu uchodźczo-migracyjnego

Kryzys uchodźczy wywoływał wiele emocji i sporów w UE. Dotyczyły one m.in. czynników sprawczych tego kryzysu (np. polityki Francji wobec Libii w 2011 r.)³⁰ i sposobów jego rozwiązania. W tym drugim przypadku spory dotyczyły m.in.: zapewnienia należytej opieki uchodźcom i migrantom, rozdzielnika uchodźców między państwa członkowskie UE; ratowania strefy Schengen przez wzmocnienie zewnętrznych granic UE w kontekście działań podejmowanych przez wiele państw (np. Węgry, Słowację, Austrię, Niemcy, Szwecję, Francję); czasowego wprowadzenia kontroli własnych granic, granic wewnątrz strefy Schengen, w tym budowy płotów i ogrodzeń³¹ oraz sprawnego deportowania imigrantów, którzy nie mają tytułu do ubiegania się o azyl; przyznawania azylu przede wszystkim uchodźcom konfliktów zbrojnych, osobom uciekającym z własnego kraju w obawie przed utratą życia swego i swoich najbliższych, a w zdecydowanie mniejszym stopniu imigrantom ekonomicznym, a także wysokości środków finansowych przekazywanych Turcji w zamian za zatrzymanie u siebie jak największej liczby uchodźców z państw sąsiednich³².

13 maja 2015 roku Komisja Europejska zaproponowała przyjęcie Europejskiego Programu w zakresie Migracji. Kilka tygodni później przedstawiła pierwszy pakiet dotyczący jego realizacji obejmujący m.in. relokację 40 tys. osób z Grecji i Włoch oraz przesiedlenie 20 tys. uchodźców z krajów trzecich do UE. We wrześniu 2015 roku Komisja Europejska przedstawiła projekt relokacji dodatkowych 120 tys. osób ubiegających się o azyl z państw członkowskich UE, narażonych na szczególną presję migracyjną oraz stałego kryzysowego mechanizmu relokacji³³.

Krytycznie została oceniona, zarówno w Niemczech, jak i w innych państwach członkowskich UE, deklaracja kanclerz Angeli Merkel z 24 sierpnia 2015 r., motywowana przede wszystkim względami humanitarnymi, że Niemcy będą rozpatrywać wnioski o azyl z pominięciem obowiązujących dotąd w Unii

³⁰ Roman Kuźniar pisał, że Unia nie potrafiła utrzymać w ryzach w 2011 r. dwóch swoich członków, Francji i Wielkiej Brytanii, którzy interweniowali w Libii z zamiarem obalenia M. Kaddafiego, a w ich zaangażowaniu wyraźne były motywy neokolonialne (zwłaszcza odzyskanie dostępu do znacjonalizowanych wcześniej zasobów ropy naftowej). „Po obaleniu Kaddafiego Libia stała się nie tylko państwem upadłym, ale też zarzewiem innych konfliktów (broń, najemnicy) w różnych krajach Afryki, a zarazem czymś w rodzaju otwartych wrót, przez które w kolejnych latach ruszały ku Europie setki tysięcy uchodźców i emigrantów”. R. Kuźniar, *Europa w porządku międzynarodowym...*, *op. cit.*, s. 236.

³¹ Rząd Węgier podjął w czerwcu 2015 r. decyzję o wybudowaniu ogrodzenia na granicy z Chorwacją oraz z Serbią.

³² Zob. *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania...*, *op. cit.*, s. 125 i nast.

³³ Z. Czachór, A. Jaskulski, *Polska wobec kryzysu migracyjnego w Europie*, http://www.institut.obywatelski.pl/wp-content/uploads/2016/06/Analiza_Polska-wobec-kryzysu.pdf [dostęp: 23.03.2017].

tw. procedur dublińskich³⁴ i są gotowe przyjąć wszystkich imigrantów (tw. polityka gościnności, Willkommenskultur). To oświadczenie kanclerz Niemiec wzmocniło falę migracyjną z Bliskiego Wschodu do UE i Niemiec, jako głównego państwa docelowego³⁵. Bardzo szybko okazało się, że Niemcy przekroczyły swoje zdolności absorpcyjne w zakresie bezkonfliktowego przyjmowania migrantów. Po dwóch tygodniach od oświadczenia kanclerz Merkel z 24 sierpnia 2015 roku, m.in. w wyniku presji krajów związkowych Niemiec, głównie zaś premiera Bawarii Horsta Seehofera (we wrześniu 2015 r. w Bawarii przebywało ok. 250 tys. uchodźców), kanclerz Merkel zmuszona została do wycofania się ze składanych wcześniej obietnic, decydując się na uszczelnienie granicy z Austrią i Węgrami przez przywrócenie tymczasowo jej kontroli. Niemcy przywróciły we wrześniu 2015 roku kontrole graniczne, w celu regulowania a nie zamykania ruchu, żeby zmusić inne państwa Unii do przyjmowania uchodźców. Podobne działania podejmowały także rządy innych państw. W praktyce bardzo nieskuteczna okazała się kontrola granic zewnętrznych utworzonej strefy Schengen i kolejnych regulacji przyjmowanych w tym zakresie od roku 1985. Dominowało przekonanie, że w rozwiązaniu kryzysu migracyjnego lepiej poradzą sobie rządy na poziomie narodowym niż na poziomie unijnym. Tym samym zainicjowane został przy współudziale Niemiec działania na rzecz demontażu strefy Schengen, uważanej za jedno z głównych osiągnięć integracji europejskiej³⁶. W połowie października 2015 r. Bundestag przyjął ustawę o nowelizacji prawa azylowego, która weszła w życie 1 listopada 2015 roku³⁷. Nowe przepisy miały pomóc w ograniczeniu liczby imigrantów ekonomicznych. W lutym 2016 roku Bundestag uchwalił pakiet ustaw azylowych mających na celu ograniczenie liczby migrantów przybywających do Niemiec i szybsze odsyłanie do ojczyzn tych, którym nie przysługuje prawo do statusu uchodźcy.

³⁴ Z dniem 1 stycznia 2014 r. weszło w życie tzw. rozporządzenie Dublin III, na mocy którego „tylko jedno państwo członkowskie UE powinno być odpowiedzialne za przyjęcie i rozpatrzenie wniosku o nadanie statusu uchodźcy. Co do zasady, ma to być pierwsze państwo członkowskie, którego granice przekroczył obywatel państwa trzeciego i w którym wystąpił o uzyskanie ochrony. Jeśli osoba taka zostanie ujawniona w innym państwie, powinna zostać niezwłocznie zwrócona do kraju, który został zidentyfikowany jako odpowiedzialny za przeprowadzenie procedury uchodźczej”. M. Duszczyk, *Czy migracje położą kres UE?*, „Rocznik Strategiczny” 2015/16, s. 359.

³⁵ W roku 2015 w Niemczech złożonych zostało ponad 476 tys. wniosków o azyl, z tego wniosków pozytywnie rozpatrzonych było ponad 140 tys. Zob. J. Miecznikowska, *Uchodźcy a wybrane państwa Europy Zachodniej. Niemcy*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania...*, op. cit., s. 383.

³⁶ Należy mieć na uwadze, że odpowiednie przepisy obowiązujące wśród państw członkowskich strefy Schengen pozwalają na wprowadzenie tymczasowej kontroli na granicach wewnętrznych m.in. w sytuacji zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa wewnętrznego.

³⁷ Według nowych przepisów Albania, Kosowo i Czarnogóra zostały uznane za kraje bezpieczne, co oznaczało, że obywatele tych państw nie będą mogli liczyć na azyl w Niemczech. Nowa ustawa zakładała także, że zamiast wsparcia finansowego w wysokości 143 euro miesięcznie dla każdego imigranta, część tej sumy otrzymywać oni będą w postaci świadczeń rzeczowych.

Rząd kanclerz Merkel spotkał się także z krytyką za próbę wprowadzenia automatycznego podziału imigrantów między państwa członkowskie Unii. W wyniku zabiegów Niemiec, Rada Unii Europejskiej (na szczelbu ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich Unii) podjęła we wrześniu 2015 r. decyzję (przy sprzeciwie Węgier, Słowacji, Czech, Rumunii oraz wstrzymaniu się od głosu Finlandii) o wprowadzeniu „podziału dobrowolnego”, który przez niektóre państwa był postrzegany jako podział obowiązkowy. Po raz pierwszy w historii UE, zdecydowano się na głosowanie w zakresie spraw wewnętrznych, w którym jedne państwa zostały przegłosowane przez inne. Przyjęty wówczas podział miał dotyczyć 160 tys. imigrantów z Grecji i Włoch w ciągu dwóch lat³⁸. W kolejnych miesiącach znaczna część z tych 160 tys. imigrantów przedostała się do innych państw członkowskich UE, przede wszystkim do Niemiec. Szacowano, że w praktyce, w okresie dwóch lat, kiedy rozdzielnik miał obowiązywać, dotyczyłby on ok. 98 tys. osób (z tego na Polskę przypadałoby ok. 6 tys. osób). Jednakże w mediach i w literaturze przedmiotu zazwyczaj wskazywano na liczbę 160 tys. uchodźców, którzy na mocy decyzji Rady Unii Europejskiej z września 2015 roku podlegają relokacji do września 2017 roku we wszystkich państwach członkowskich UE.

Instytucje unijne nie mają prawa do narzucania poszczególnym państwom członkowskim kwot kontyngentów³⁹. Jednocześnie warto przypomnieć, że w traktacie z Lizbony znajdują się postanowienia mówiące o tym, że w zakresie polityki dotyczącej kontroli granicznej, azylu i imigracji oraz ich wprowadzaniu w życie, polityki te podlegają zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi, w tym również na płaszczyźnie finansowej⁴⁰. Słowacja i Węgry zaskarżyły decyzję Rady Unii Europejskiej o dystrybucji imigrantów do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu.

W pierwszych miesiącach 2016 r. ze wspomnianej liczby 160 tys. uchodźców znajdujących się w Grecji i we Włoszech jedynie kilkaset osób udało się relokować w innych państwach UE. W tym kontekście pojawiały się opinie, że problem nie został spowodowany liczbą osób poszukujących statusu uchodźcy, ale niewydolnością unijnej maszyny decyzyjnej oraz brakiem zrozumienia przez rządy państw członkowskich Unii zasady solidarności, której zastosowaniem miały być kwoty dla poszczególnych państw unijnych⁴¹.

³⁸ Aleksander Hall zwracał uwagę, że do tej pory głosowanie kwalifikowaną większością głosów w Radzie UE nie było stosowane w kwestiach tak ważnych dla państw jak polityka migracyjna. Szanowano ich racje. Teraz – niestety z udziałem Polski – powstał niebezpieczny precedens. Najważniejsze państwa Unii mogą mieć pokusę narzucania polityki migracyjnej i azylowej państwom mniejszym. A. Hall, *Europejska ślepotą*, „Rzeczpospolita”, 16.10.2015.

³⁹ M. Duszczyk, *op. cit.*, s. 360.

⁴⁰ J. Barcz, *Przewodnik po Traktacie z Lizbony. Traktaty stanowiące Unie Europejską. Stan obecny oraz teksty skonsolidowane w brzmieniu Traktatu z Lizbony*, Warszawa 2008, s. 330.

⁴¹ P.J. Borkowski, *op. cit.*, s. 183.

W społeczeństwach państw członkowskich UE wzmacniała się w owym czasie tendencja przeciwko przyjmowaniu uchodźców, przede wszystkim migrantów ekonomicznych, ze względu na różnorodne implikacje, w tym zagrożenia, z tym związane (np. społeczne, ekonomiczne, bezpieczeństwa, cywilizacyjne). Postawy te wzmacniane były przez kolejne ataki terrorystyczne⁴².

W 2016 r. imigranci i uchodźcy wciąż przybywali do Europy: tylko w ciągu dwóch pierwszych miesięcy do wybrzeży Grecji dotarło prawie 100 tys. osób. Postępował też proces przywracania kontroli na granicach wewnętrznych UE. W grudniu 2015 r. szwedzki parlament podjął decyzję o przywróceniu kontroli granicznej z Danią. W odpowiedzi to samo zrobiły władze Danii na granicy z Niemcami. Pod koniec lutego 2016 r. Belgia jako siódmy z kolei kraj Schengen przywróciła kontrole graniczne. W tym samym czasie Austria ograniczyła przyjmowanie wniosków azylowych do jedynie 80 dziennie a zdecydowaną większość nowo przybyłych migrantów (ok. 3,2 tys. dziennie) wysyłała dalej do Niemiec. Na tym tle doszło do poważnych międzyrządowych kontrowersji austriacko-niemieckich. Rosła też presja w społeczeństwie niemieckim na kanclerz A. Merkel, by podjęła decyzję o zamknięciu granicy. Coraz bardziej realna stawała się perspektywa rozpadu strefy Schengen w jej dotychczasowym kształcie, jednego z najbardziej istotnych i do niedawna cenionych przejawów integracji europejskiej.

Mimo znaczącej ewolucji polityki rządu kanclerz Merkel w sprawie rozwiązania problemu uchodźców, władze RFN konsekwentnie nalegały o zachowanie w tym względzie unijnej solidarności, by państwa członkowskie UE rozwiązały go wspólnie i razem też ponosiły odpowiedzialność za jego następstwa poprzez sprawiedliwy podział obciążeń. Rząd Niemiec opowiadał się za europeizacją problemu uchodźców. Krytykował wszelkie jednostronne narodowe rozwiązania przyjmowane przez poszczególne państwa leżące na migracyjnym szlaku bałkańskim. Popierał system relokacji i kwot, chcąc solidarnego podejścia wszystkich państw członkowskich UE do podziału obciążeń związanych z napływem setek tysięcy uciekinierów⁴³.

Kryzys migracyjny sprawił, że jedną z najpilniejszych kwestii na poziomie unijnym było znalezienie skutecznych rozwiązań dotyczących lepszej ochrony granic zewnętrznych strefy Schengen. Wśród proponowanych pod koniec 2015 roku przez Komisję Europejską zmian w obowiązującym prawie, zmierzających do wzmocnienia możliwości weryfikacji osób przemieszczających się do UE był

⁴² Z badań sondażowych przeprowadzonych w Polsce pod koniec marca 2016 r. wynikało, że 88% badanych opowiadało się za pozostaniem Polski w UE. Opuszczenie Unii popierało tylko 7% Polaków. Zdecydowana większość Polaków (70%) nie chciało, by do naszego kraju trafiali uchodźcy spoza Unii. Przyjmowanie uchodźców popierało 24% badanych. Z tych samych badań wynikało, że 50% ankietowanych opowiadało się za przywróceniem kontroli granic wewnątrz UE a 47% było temu przeciwnie. A. Stankiewicz, *Hurmem za UE, ale uchodźców niech nie przysyła*, „Rzeczpospolita”, 30.03.2016.

⁴³ J. Miecznikowska, *op. cit.*, s. 391.

m.in. projekt powołania Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej. Sprawa niezwykle pilną było też zintensyfikowanie wysiłków nad doprecyzowaniem i udoskonaleniem europejskiego prawa azylowego oraz procedury readmisji.

Istotnym wymiarem kryzysu migracyjnego był spór polityczny pomiędzy państwami członkowskimi UE oraz pomiędzy państwami a Komisją Europejską. Brak skutecznych rozwiązań w kolejnych miesiącach 2015 roku eskalował ten konflikt.

Zasadna była też argumentacja, że aby uniknąć zamykania granic wewnętrznych UE, a tym samym demontażu strefy Schengen, niezbędne są wspólne uzgodnienia dotyczące zarządzania napływem migrantów do Unii, w tym przyjmowania uporządkowanych kontyngentów uchodźców, przede wszystkim z Turcji. W Unii dominowało stanowisko, że kluczowym dla zatrzymania napływu uchodźców jest wypracowanie porozumienia między UE a Turcją, w której na początku 2016 r. koczowało w obozach dla uchodźców ok. 2,5 mln osób. Turcja odgrywała kluczową rolę w kontrolowaniu natężenia ruchów migracyjnych z Syrii i innych państw Bliskiego Wschodu do UE. Po wielu miesiącach rozmów, doszło w dniach 17–18 marca 2016 r. do sfinalizowania takiego porozumienia, przede wszystkim w wyniku kilkumiesięcznych negocjacji prowadzonych przez kanclerz Merkel z władzami Turcji. Na jego mocy Turcja zobowiązała się przyjąć z powrotem z Grecji każdego migranta⁴⁴, który dotrze tam po 20 marca 2016 r. nielegalnie z Turcji przez Morze Egejskie i nie otrzyma azylu w Grecji. W zamian UE zobowiązała się przyjąć dokładnie tyle samo migrantów z Syrii, którzy w Turcji przeszli już procedurę wersyfikacji przynajmniej do uzgodnionej liczby 72 tys. (formuła „jeden za jednego”)⁴⁵. Ponadto Unia zobowiązała się do zapłacenia Turcji 6 mld euro do 2018 r. na sfinansowanie sieci obozów filtracyjnych dla imigrantów (w których imigranci będą sprawdzani pod kątem bezpieczeństwa) i do zniesienia obowiązku wizowego dla 75 mln obywateli Turcji.

W ocenie zwolenników porozumienia UE z Turcją, miało ono zniechęcić uchodźców do nielegalnego przekraczania granicy UE. Natomiast krytycy tego porozumienia podkreślali, że jest ono niehumanitarne. Wskazywali również, że dążąc do zahamowania napływu migrantów Unia zapłaciła konfliktem sumienia porozumiewając się z autorytarnym reżimem w Turcji, który stosuje represje wobec opozycji, ogranicza wolność mediów i prowadzi wojnę domową z Kurdami⁴⁶. Zasadne były opinie, że porozumienie Unii w sprawie uchodźców z autorytarną władzą w Turcji wzmocni kryzys wartości w UE, także w polityce Niemiec wobec Turcji. W tym kontekście stawiane było pytanie, czy Turcję moż-

⁴⁴ Na początku 2016 r. w Grecji przebywało ponad 40 tys. imigrantów.

⁴⁵ Na mocy tego porozumienia Grecy zaczęli od 4 kwietnia 2016 r. odsyłać pierwszych imigrantów do Turcji.

⁴⁶ Po tzw. zamachu stanu w Turcji (15.07.2016) prezydent Turcji Recep Erdogan wzmocnił swoją autorytarną władzę. Dziesiątki tysięcy osób wyrzuconych zostało z pracy a część z nich aresztowano, w tym wielu wykładowców akademickich i dziennikarzy.

na uznać za państwo bezpieczne dla azylantów?⁴⁷. Zwracano również uwagę na to, że konwencja genewska, tak jak i prawo unijne, zakazuje masowych deportacji uchodźców. Pojawiały się opinie, że jednym z następstw porozumienia Unii z Turcją może być zmiana kierunków szlaków migracyjnych. Dlatego UE będzie musiała zawrzeć podobne porozumienie jak z Turcją, także z państwami Afryki Północnej, aby zapobiec nowej fali uchodźców z Syrii i innych państw, które zapewne pojawią się na afrykańskich brzegach Morza Śródziemnego. Niezależnie od głosów krytycznie oceniających porozumienie Unii z Turcją, faktem było, że w wyniku porozumienia UE–Turcja, w kolejnych miesiącach napływ uchodźców do Europy radykalnie się zmniejszył.

Zwolennicy rozwiązania wspólnotowego kryzysu uchodźczego postulowali wypracowanie nowych zasad unijnego prawa azyłowego, które nie zrzucałyby ciężaru przyjmowania uchodźców na państwa „frontowe” (flankowe), takie jak Grecja czy Włochy. A skoro to inne państwa powinny też przyjąć część uchodźców – pisał Piotr Buras – to musi powstać jakiś system ich rozdziału po krajach UE⁴⁸.

Zasadne było wskazywanie na wieloaspektowość kryzysu migracyjnego w UE (m.in. ekonomiczny, kulturowy, bezpieczeństwa). Tomasz Grzegorz Grose trafnie wskazywał na powiązania między kryzysem w strefie euro a trudnościami w przewyciężeniu kryzysu migracyjnego, wynikające z faktu, że w ramach oszczędności fiskalnych narzuconych członkom Unii brakuje funduszy na opiekę socjalną, oświatę, służbę zdrowia, emerytury w niejednym państwie unijnym.

Opieka nad uchodźcami staje się w tych warunkach tematem wrażliwym społecznie. Do tego dochodzą problemy asymilacji tak dużej i odmiennej kulturowo grupy przybyszów oraz zagrożenie terrorystyczne⁴⁹.

W sytuacji, kiedy uchodźcami byli przede wszystkim muzułmanie, niezwykle ważnym aspektem kryzysu uchodźczo-migracyjnego w UE stał się aspekt cywilizacyjnej tożsamości UE i Europy (europejskiej tożsamości) czy kulturowej tożsamości UE. Zdaniem Romana Kuźniara:

Dla zwolenników przyjmowania uchodźców i migrantów bez ograniczeń była to szansa na pogłębienie wielokulturowości Europy (czyli osłabienie jej oryginalnej tożsamości), dla pozostałych (od powściągliwych do przeciwników) stanowiło to wyzwanie również o charakterze tożsamościowym⁵⁰.

⁴⁷ Zasada *non-refoulement* stanowi, że osoby, której odmówiono przyznania statusu uchodźcy, nie wolno deportować na teren państwa, w którym groziłoby jej niebezpieczeństwo prześladowania. Zob. A. Moszczyńska, *Porozumienie Unii Europejskiej z Turcją w sprawie migrantów a przestrzeganie zasady non-refoulement*, „Sprawy Międzynarodowe” 2016, nr 4, s. 51 i nast.

⁴⁸ P. Buras, *Rząd PiS nie ufa Unii*, „Gazeta Wyborcza”, 2.02.2016.

⁴⁹ T.G. Grosse, *op. cit.*

⁵⁰ R. Kuźniar, *Europa w porządku międzynarodowym...*, *op. cit.*, s. 256.

Konsekwencją masowego napływu ludności z państw spoza cywilizacji łaćcińskiej był wzrost zagrożenia także dla tożsamości tej cywilizacji. Dotyczy to – jak trafnie pisał Witold J. Wilczyński – zwłaszcza najbogatszych państw Europy, w których społeczności muzułmańskie nie wykazujące skłonności do asymilacji opanowały rozległe enklawy, w których obowiązuje prawo szariat. Są to więc obszary wyjęte spod państwowej jurysdykcji, na których państwo *de facto* utraciło suwerenność⁵¹. Ten sam autor zasadnie argumentował, że imigranci muzułmańscy w państwach Europy Zachodniej nie poddają się procesowi asymilacji. Tworzą natomiast tzw. społeczności równoległe, w których żyją w izolacji od społeczeństwa państwa pobytu, ale na jego koszt, kultywując przeniesione z krajów pochodzenia tradycje religijno-prawne i obyczajowe, bardzo często zupełnie nie przystające do europejskich wzorców cywilizacyjnych. Rezultatem są konflikty i zagrożenia bezpieczeństwa⁵². Cytowany autor dowodził że, mimo iż w Stanach Zjednoczonych występuje wiele konfliktów etnicznych i rasowych, mimo że imigranci w tym państwie także nie ulegają szybkiej asymilacji, zachowując poczucie odrębności kulturowej, to różnica między amerykańską mozaiką wieloetniczności a europejskim modelem wielokulturowości (*multi-kulti*) polega na tym, że

w Ameryce wszyscy bez względu na pochodzenie, uważają się za Amerykanów, godzą się uczestniczyć w życiu publicznym i respektować amerykańskie prawo. Tymczasem europejskie społeczności równoległe, zwłaszcza muzułmańskie, pozostają na marginesie życia publicznego, nie utożsamiając się z państwami na koszt których żyją⁵³.

W trwającej wśród państw członkowskich UE w latach 2015–2017 dyskusji na temat sposobów rozwiązania kryzysu uchodźczego główne spory dotyczyły kwot rozdzielnika uchodźców między państwami Unii i stanowiska niektórych państw członkowskich sprzeciwiających się przyjmowaniu uchodźców według proponowanego w roku 2015 przez Niemcy i Komisję Europejską rozdzielnika. Niemiecki ekspert Marcel Fratzscher, akcentował, że porażka w wypracowaniu wspólnej reakcji UE na kryzys migracyjny, której podstawą byłby realny podział obciążeń, destabilizuje Europę zarówno politycznie, jak i ekonomicznie. Zwracał uwagę na to, że w obecnym kryzysie migracyjnym państwa UE okazały szczególnie brak solidarności z Niemcami, które poniosły największy ciężar w ratowaniu finansów Cypru, Grecji, Irlandii, Portugalii i Hiszpanii. Ten brak solidarności z Niemcami w sprawie rozwiązania kryzysu uchodźczego wzmacnia ugrupowania prawicowe i nacjonalistyczne w Niemczech. W ocenie M. Fratzschera w Niemczech i w innych państwach członkowskich UE narasta samolubny nacjonalizm⁵⁴.

⁵¹ W.J. Wilczyński, *Europejski kryzys migracyjny w świetle doświadczeń amerykańskich*, „Polityka Polska”, 2016, nr 11–12, s. 48.

⁵² *Ibidem*, s. 55.

⁵³ *Ibidem*, s. 56.

⁵⁴ *Coraz większy izolacjonizm Niemiec. Ekspert z Niemiec ostrzega przed konsekwencjami dla całej Unii Europejskiej*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Coraz-wikszy-izolacjonizm->

W dążeniu do rozwiązania kryzysu uchodźczo-migracyjnego w UE pojawiały się propozycje rozwiązań międzyrządowych i wspólnotowych (np. koncepcja Komisji Europejskiej utworzenia korpusu służby granicznej dla ochrony zewnętrznych granic UE). Jednakże jak podkreślali niektórzy analitycy, w fazie dezintegracji projektu europejskiego, propozycje wspólnotowe były coraz trudniejsze do przyjęcia i wzbudzały coraz większe emocje⁵⁵. Realne były obawy, by renacjonalizacja polityk państw członkowskich UE nie doprowadziła do porażki europejskiego projektu integracyjnego i powrotu Europy do systemu międzynarodowego opartego na „koncercie mocarstw”. Nazbyt optymistyczne wydawały się być założenia, że na gruzach dzisiejszej UE będzie można w sposób bezkonfliktowy uruchomić nowy, lepszy, efektywniejszy proces integracji europejskiej⁵⁶. W sytuacji ewentualnego rozpadu UE, taką nową integrację może poprzedzać długi okres dezintegracji, konfliktów i „nowego średniowiecza”. W tym kontekście zasadne jest przypomnienie, że głównym politycznym motywem i celem oraz efektem integracji zachodnioeuropejskiej po II wojnie światowej było zachowanie i umacnianie pokoju i stworzenie skutecznych mechanizmów kompromisowego rozwiązywania sporów powstających na tle występowania, obok zbieżnych, także odmiennych czy nawet sprzecznych interesów narodowych i państwowych⁵⁷.

Kwestią kluczową dla ograniczenia napływu uchodźców do UE była nie tylko lepsza ochrona granic zewnętrznych UE, przyjmowanie uchodźców ale nie wszystkich migrantów ekonomicznych, skuteczne zwalczanie przemytu ludzi, tworzenie na terenie Unii dodatkowych ośrodków dla migrantów, przestrzeganie przez państwa członkowskie unijnego prawa azylowego, czy współpraca z Turcją w celu ograniczenia napływu uchodźców, lecz przede wszystkim wygaszenie konfliktów zbrojnych, które były główną przyczyną uchodźstwa i migracji. To oznaczało także konieczność prowadzenia mniej interwencjonistycznej polityki przez Stany Zjednoczonej i inne państwa Zachodu wobec państw odmiennych cywilizacji.

Na początku października 2016 roku rozpoczęła swoją działalność Agencja Europejskiej Straży Granicznej i Przybrzeżnej z siedzibą w Warszawie, która jest następcą Frontexu. Jej głównym celem obok poprawy funkcjonowania strefy Schengen poprzez zwiększenie ochrony jej zewnętrznych granic są bardziej efektywne procedury odróżniania uchodźców od migrantów ekonomicznych.

Na początku 2017 roku w Unii Europejskiej nadal trwały rozmowy na temat nowego, stałego rozdzielnika uchodźców, w przypadku przyszłych kryzysów migracyjnych. W projekcie nowego rozdzielnika pojawiały się m.in. propozycje

Niemiec-Ekspert-z-Niemiec-ostrzega-przed-konsekwencjami-dla-calej-Unii-Europejskiej,wid,18257691,wiadomosc.html?tid=6cd9 [dostęp: 9.04.2016].

⁵⁵ T.G. Grosse, *op. cit.*

⁵⁶ Zob. J. Zielonka, *op. cit.*

⁵⁷ Zob. T. Kubin, *Pokój jako cel i efekt procesu integracji europejskiej po II wojnie światowej*, [w:] *Śląsk – Polska – Europa – Świat. Pamięci Profesora Jana Przewłockiego*, red. K. Miroszewski, M. Stolarczyk, Katowice 2013.

zamiany przez państwa UE części przypadającego im kontyngentu na wkład we wspólną politykę azylową (np. wysłanie pograniczników na granice zewnętrzne UE). Zarazem projekt ten nie przewidywał, czego chciała Polska, możliwości nie przyjmowania żadnego uchodźcy⁵⁸.

Stanowisko Polski wobec kryzysu uchodźczo-migracyjnego

Polska była państwem do którego, w stosunku do wielu innych państw członkowskich UE, przybywała stosunkowo niewielka liczba cudzoziemców ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy⁵⁹. Dla przykładu w roku 2010 było to 6 tys. 540 uchodźców a w roku 2015 11 tys. 500⁶⁰. W roku 2015 status uchodźcy przyznano 203 osobom pochodzenia syryjskiego na 349 wszystkich decyzji o przyznanie takiego statusu⁶¹. Jednocześnie w ostatnich latach znacznie wzrosła w Polsce liczba cudzoziemców, przede wszystkim, obywateli Ukrainy, którzy należeli do migrantów ekonomicznych⁶². Polska była państwem przede wszystkim migracji legalnej. Byli to migranci udokumentowani, legitymizujący się paszportem.

Stanowisko dwóch rządów Polski wobec kryzysu uchodźczego ulegało w latach 2015–2017 ewolucji, uwarunkowanej czynnikami tak wewnątrzpaństwowymi, jak i zewnętrznymi, w tym kolejnymi działaniami podejmowanymi na forum UE zmierzającymi do jego rozwiązania.

Rada Europejska zaproponowała w czerwcu 2015 roku, że państwa członkowskie UE powinny do końca lipca zadeklarować przyjęcie w sumie 60 tys. migrantów (40 tys. z Grecji i Włoch oraz 20 tys. z obozów dla uchodźców poza Unią). Ewa Kopacz, premier rządu RP, odwołując się do zasady solidarności w ramach UE, zadeklarowała wstępnie przyjęcie 2,2 tys. uchodźców, podkreślając, że takiej liczbie imigrantów Polska jest w stanie zapewnić godne warunki pobytu. Zaznaczyła, że ewentualne zwiększenie przez Polskę deklaracji w sprawie imigrantów będzie dobrze przemyślaną i odpowiedzialną decyzją. Zdaniem premier polskiego rządu, działania zmierzające do rozwiązania problemu związanego z imigrantami nie powinny polegać tylko na przydzielaniu kwot uchodźców poszczególnym krajom, ale na pomocy docelowo w tych państwach, z których imigranci przemieszczają się do Europy. Akcentowała, że działania te muszą być wielowymiarowe i solidarne. Działanie w ramach tej solidarności jest akceptowane przez Polskę, jeśli

⁵⁸ T. Bielecki, *Uchodźcy – wciąż otwarta rana Unii*, „Gazeta Wyborcza”, 5.04.2017.

⁵⁹ A. Kopycka, *Polityka RP wobec uchodźców na tle standardów Unii Europejskiej*, Katowice 2005 (dysertacja doktorska w posiadaniu autora).

⁶⁰ M. Duszczyk, *op. cit.*, s. 363. Zob. A. Floreczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2003.

⁶¹ P. Sasnal, *op. cit.*, s. 338.

⁶² Na początku 2017 r. w Polsce było 183 uchodźców z Ukrainy. Od 2014 r. do początku 2017 r. wnioski o taki status złożyło ponad 6 tys. obywateli Ukrainy. W roku 2016 Polska wydała 1 mln 267 tys. wiz dla Ukraińców, z czego 650 tys. to były wizy pracownicze.

chodzi o przyjmowanie tych najbardziej potrzebujących; tych którzy w tej chwili rzeczywiście narażają swoje życie i zdrowie, będąc w swoich krajach – w Syrii, Erytrei. Jednocześnie premier Kopacz zaznaczyła, że do Polski przybywa wielu cudzoziemców zza naszej wschodniej granicy, głównie Ukraińców. Są to osoby, które legalnie w Polsce pracują⁶³.

Na początku września 2015 roku szef Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker zaapelował do państw UE o przyjęcie 160 tys. uchodźców od Grecji, Włoch i Węgier, którzy przybyli do tych państw z Bliskiego Wschodu i z Afryki, by złagodzić kryzys migracyjny. Na Polskę miałyby przypaść ok. 12 tys. uchodźców. Polska, a także pozostałe kraje Grupy Wyszehradzkiej odrzucały jednak takie wiążące kwoty. Premier Ewa Kopacz mówiła, że rząd RP rozważa bardzo poważnie zwiększenie zaangażowania Polski w zakresie przyjmowania uchodźców. Apelowwała też do ugrupowań opozycyjnych o wypracowanie w sprawie imigrantów wspólnego stanowiska⁶⁴.

16 września 2015 roku w Sejmie odbyła się debata o imigrantach. Premier Kopacz mówiła, że Polska jest gotowa przyjąć ok. 2 tys. uchodźców, ale nie w ramach przyjętego przez Komisję Europejską tzw. systemu kwotowego, lecz w ramach systemu dobrowolnego. Premier polskiego rządu sprzeciwiała się ogólnie narzuconej obligatoryjności i opowiadała się zdecydowanie za zasadą dobrowolności przy definiowaniu programu relokacji. Premier rządu RP podkreślała, że Polska przyjmie tylko uchodźców, a nie emigrantów ekonomicznych z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej⁶⁵.

Rząd Ewy Kopacz negatywnie się odnosił do propozycji wprowadzenia relokacji jako rozwiązania systemowego i trwałego, które podlegałoby automatycznemu zastosowaniu w przypadku przekroczenia ustalonej dla danego kraju liczby osób ubiegających się o azyl. Argumentowano, że wprowadzenie mechanizmu relokacji jako permanentnego elementu europejskiego systemu azylowego będzie stanowiło czynnik przyciągający migrantów, czyli stanie się kontrproduktywne⁶⁶. Rząd premier Kopacz w dążeniu do rozwiązania kryzysu uchodźczo-migracyjnego opowiadał się także za ściślejszą ochroną granic zewnętrznych Unii, walką z przemytem ludzi oraz za udzielaniem pomocy w obozach uchodźczych na terenie Syrii, Libanu, Jordanii⁶⁷.

⁶³ Premier Ewa Kopacz o przyjmowaniu uchodźców. Będę zabiegała o to, by dobrowolność w tej kwestii nadal obowiązywała, 15.05.2015, www.premier.gov.pl [dostęp: 20.10.2015].

⁶⁴ Ewa Kopacz: ws. imigrantów powinniśmy wypracować wspólne stanowisko, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Ewa-Kopacz-ws-imigrantow-powinnismy-wypracowac-wspolne-stanowisko,wid,17834662,wiadomosc.html?ticaid=118d16&ticrsn=5> [dostęp: 19.03.2017].

⁶⁵ Premier Ewa Kopacz w Sejmie. Solidarność powinna działać w dwie strony, 16.09.2015, www.premier.gov.pl [dostęp: 25.02.2016].

⁶⁶ K. Pędziwiatr, A. Legut, *Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania...*, op. cit., s. 619.

⁶⁷ *Ibidem*, s. 621–622.

W kontekście zbliżających się wyborów do Sejmu (25.10.2015) zaostrzała się w Polsce dyskusja wokół uchodźców i migrantów. Problematyka uchodźczo-migracyjna stała się ważnym elementem debaty przedwyborczej w Polsce. Spór o obowiązkowości lub dobrowolności przyjęcia uchodźców stał się w Polsce jednym z istotnych tematów kampanii wyborczej. Stąd zapewne, pod presją ugrupowań opozycyjnych, a przede wszystkim PiS, którego przedstawiciele krytykowali rząd za nazbyt liberalną politykę wobec uchodźców, rząd premier Kopacz nie był konsekwentny w sprawie swojej polityki wobec imigrantów, w tym także ich liczby, którą Polska chce przyjąć. W ostatnich miesiącach funkcjonowania rządu premier Kopacz pojawiały się informacje, że Polska przyjmie ok. 7 tys. uchodźców w ciągu dwóch lat (2016–2017). W opracowaniach na ten temat pojawiały się nawet stwierdzenia, że rząd ten zdecydował się na przyjęcie ok. 11 tys. osób⁶⁸.

W wystąpieniu telewizyjnym 20 września 2015 roku premier Ewa Kopacz apelowała do partii politycznych, aby nie podsycaly niepotrzebnych lęków przed imigrantami. Po raz kolejny podkreśliła, że Polska przyjmie tylko uchodźców, a nie migrantów ekonomicznych. Powiedziała że nie będzie ich zbyt wielu, wielokrotnie mniej niż w latach 90. gdy Polska przyjęła ponad 80 tys. uchodźców z Czeczenii. Zaznaczyła, że koszty pobytu w Polsce uchodźców będą pokryte przez UE. Zapewniła, że w obliczu największego po II wojnie światowej kryzysu migracyjnego sprawy bezpieczeństwa oraz spokój polskich rodzin są dla niej wartością nadrzędną. Stwierdziła również, że nie widzi sprzeczności w tym, że dbając o bezpieczeństwo własnych obywateli, jej rząd oferuje także pomoc ludziom ratującym swoje życie, uciekającym z terenów wojny.

Polski rząd, mówiła E. Kopacz, nie musi, ale powinien w obliczu solidarności z Europą, której częścią jesteśmy, wesprzeć działania innych. Nie możemy udawać, że nas to nie dotyczy. Nasz udział w rozwiązywaniu poważnego europejskiego problemu jest również w naszym interesie. Premier Kopacz zapewniała, że w negocjacjach, w których Polska uczestniczy, kierowany przez nią rząd, stawia konkretne warunki: rozdzielenie uchodźców od emigrantów ekonomicznych, uszczelnienie zewnętrznych granic UE oraz pełna kontrola naszych służb nad osobami, które przyjmiemy. Premier Kopacz mówiła, że w sprawach uchodźców jej rząd jest solidarny z innymi państwami UE a jednocześnie dba o interesy Polski⁶⁹.

Rząd Ewy Kopacz, mimo podjętej decyzji o udziale Polski w relokacji uchodźców, jednocześnie wskazywał na zagrożenia z tym związane dla spójności społecznej i stabilności porządku publicznego. Premier Kopacz wielokrotnie w swoich wystąpieniach podkreślała, że jej rząd w polityce wobec uchodźców

⁶⁸ K. Pędziwiatr, A. Legut, *Polskie rządy wobec unijnej strategii na rzecz przeciwdziałania kryzysowi migracyjnemu*, [w:] *Uchodźcy w Europie. Uwarunkowania...*, op. cit., s. 618.

⁶⁹ Ewa Kopacz: *Polska przyjmie tylko uchodźców, nie emigrantów ekonomicznych*, [http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/premier-ewa-kopacz--o-uchodxcach-niedzielne-wystapienie-kopacz,578870.html](http://www.tvn24.pl/wiadomosci-z-kraju,3/premier-ewa-kopacz--o-uchodzcach-niedzielne-wystapienie-kopacz,578870.html) [dostęp: 19.03.2017].

będzie się kierował przede wszystkim względami bezpieczeństwa państwa oraz spokojem polskich rodzin.

W tym miejscu należy wspomnieć, że od jesieni 2015 roku do końca 2016 roku, średnio ponad dwie trzecie Polaków było przeciwko przyjmowaniu uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki (w tym 25% była raczej przeciwna). Ich przyjęcie popierało mniej niż 30%. Uchodźcy byli postrzegani jako zagrożenie dla bezpieczeństwa⁷⁰, jako wzrost zagrożenia terroryzmem islamskim w Polsce. Z badań przeprowadzonych wiosną 2016 roku przez Pew Research Center wynikało, że dwie trzecie Polaków jest niechętnych temu, by muzułmanie mieszkali w Polsce⁷¹.

W przeprowadzonych w Polsce 25 października 2015 roku wyborach parlamentarnych zwyciężyło PiS. Na czele utworzonego przez tę partię rządu stanęła premier Beata Szydło, która w dniu swojego powołania na stanowisko premiera (16.11.2015) zapowiedziała, że jej rząd będzie honorował ustalenia UE w sprawie uchodźców, jednak najważniejsze będzie bezpieczeństwo Polaków⁷². W pierwszych miesiącach funkcjonowania nowego rządu, jego przedstawiciele nie podważali, wbrew wcześniejszym zapowiedziom, dokonanych podziałów kwoty uchodźców między poszczególne państwa. Rząd Beaty Szydło zapowiedział, że na forum unijnym będzie opowiadał się za takimi działaniami, które powinny doprowadzić do zmniejszenia napływu uchodźców do Europy. Ten plan miał być oparty na trzech filarach:

- na działaniach zmierzających do maksymalnego uszczelnienia granic zewnętrznych UE i wypracowanie procedur oddzielania imigrantów ekonomicznych od prawdziwych uchodźców;
- na pomocy dla państw sąsiadujących z obszarami niestabilności (np. Turcji, Jordanii), tak by maksymalna liczba uchodźców pozostała w obozach dla uchodźców na ich terenie;
- dążeniu do zakończenia konfliktów, tak by możliwy stał się powrót uchodźców do ich wcześniejszego miejsca zamieszkania⁷³.

Ponadto politycy rządu premier Szydło podkreślali, że polskie służby muszą znać tożsamość osób trafiających do Polski. Rząd PiS wyraził pod koniec 2015 roku gotowość przyjęcia pierwszej 100-osobowej grupy uchodźców do końca marca 2016 roku. Mieli to być chrześcijanie z Libanu. Warto w tym miejscu wspomnieć, że do Polski sprowadzone zostały przez fundację Estera chrześcijańskie rodziny z Syrii, które w większości z Polski wyjechały do Niemiec i innych państw

⁷⁰ A. Balcer, P. Buras, G. Gromadzki, E. Smolar, *Polacy wobec UE: koniec konsensusu*, Fundacja Batorego, Warszawa 2016, s. 11.

⁷¹ A. Balcer, *Naczynia połączone*, „Dialog” 2016, nr 116, s. 47.

⁷² *Premier Beata Szydło: zrobimy wszystko, żeby Polacy czuli się bezpiecznie*, 16.11.2015, www.premier.gov.pl [dostęp: 12.12.2015].

⁷³ *Rząd Szydło nie zmieni ustaleń Kopacz w sprawie uchodźców*, <http://wiadomosci.dziennik.pl/polityka/artykuly/505626,polska-przyjmie-uchodxcow-rzad-szydlo-nie-zmieni-ustalen-rzadu-kopacz-w-sprawie-imigrantow.html> [dostęp: 19.03.2017].

Zachodniej Europy. Pobyt w Polsce traktowały one tylko jako przystanek w drodze do Europy Zachodniej.

W exposé wygłoszonym przez Beatę Szydło 18 listopada 2015 roku premier polskiego rządu powiedziała m.in.:

Sprawa uchodźców uświadamia nam także, że jasno trzeba postawić kwestię solidarności. Polegać ma ona na dzieleniu się tym, co dobre, i gotowości do udzielania sobie pomocy w sytuacji, gdy dojdzie do sytuacji nadzwyczajnych, takich jak wielkie klęski żywiołowe, zagrożenie terrorystyczne czy wręcz wojenne. Nie można jednak nazywać solidarnością prób swojego rodzaju eksportu problemów, jakie stworzyły sobie pewne państwa, bez jakiegokolwiek udziału innych, jakie mają być obciążone⁷⁴.

Witold Waszczykowski, minister spraw zagranicznych Polski w exposé wygłoszonym w Sejmie 29 stycznia 2016 roku stwierdził m.in., że w kwestii uchodźców rząd B. Szydło nie uchyla się od podjętych przez poprzedni rząd zobowiązań, jednak konsekwentnie będzie dbać o zachowanie elementarnych zasad bezpieczeństwa. Jego zdaniem, w celu zwalczania negatywnych skutków kryzysu migracyjnego, UE winna przede wszystkim odzyskać kontrolę nad przepływem osób przybywających do Europy. Warunkiem ograniczenia presji migracyjnej jest bowiem efektywna ochrona zewnętrznych granic UE, przy zachowaniu zasady poszanowania kompetencji państw członkowskich. Minister Waszczykowski deklarował wolę zwiększenia wkładu Polski w ochronę zewnętrznych granic UE poprzez zadania realizowane na własnym terytorium, jak i udział polskich funkcjonariuszy Straży Granicznej w ochronie granic innych państw członkowskich Unii. Jednocześnie minister Waszczykowski poparł rozmowy prowadzone między UE a Turcją w celu zmniejszenia presji migracyjnej. Zapowiedział, że Polska wnieśli swój wkład finansowy w realizację porozumienia z Turcją⁷⁵.

W pierwszych miesiącach 2016 roku rząd PiS usztywniał swoje stanowisko w sprawie zgody na przyjazd uchodźców w ramach unijnego systemu relokacji. Po atakach terrorystycznych w Brukseli (22 III 2016) rząd premier Szydło wycofał się z zobowiązania rządu premier Kopacz przyjęcia w ciągu dwóch lat 7 tys. uchodźców i występował przeciwko jakimkolwiek nowym rozdzielnikom uchodźców. Premier Szydło podkreślała, pod koniec marca 2016 roku, że nie widzi możliwości, aby w tej chwili imigranci do Polski przyjechali. Zwraçała uwagę, że obecnie nie działają zapowiadane procedury (np. występują opóźnienia w tworzeniu hot-spotów, czyli centrów weryfikacji uchodźców do relokowania do innych krajów Unii)⁷⁶ i nie ma pewności, że uchodźcy, którzy trafią do Polski,

⁷⁴ *Pełny tekst expose Beaty Szydło wygłoszonego 18 listopada 2015 roku w Sejmie*, www.rp.pl/Polityka/151119210-Pelny-tekst-expose-Beaty-Szydlo.html#ap-1 [dostęp: 12.07.2016].

⁷⁵ *Informacja Ministra Spraw Zagranicznych o zadaniach polskiej polityki zagranicznej w 2016 roku*, http://msz.gov.pl/pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji, s. 12–13 [dostęp: 3.02.2016].

⁷⁶ W dniu 10 lutego 2016 r. Komisja Europejska w sprawozdaniu z realizacji Europejskiego Programu w zakresie Migracji stwierdziła m.in., opóźnienia w tworzeniu punktów szybkiej reje-

będą dobrze sprawdzeni i nie trafią się wśród nich terroryści czy weterani armii tzw. państwa islamskiego. Formalnie więc nie było to wycofanie się rządu PiS ze zobowiązań podjętych przez poprzedni rząd wobec UE, a jedynie tymczasowe ich wstrzymanie. Premier Szydło podkreślała, że rząd polski czeka na zorganizowanie w pełni bezpiecznych warunków relokacji dla państw przyjmujących uchodźców⁷⁷. Zapewne jednym z ważnych czynników zaostrożenia stanowiska rządu PiS w sprawie imigrantów z państw muzułmańskich były dominujące w owym czasie w społeczeństwie polskim postawy niechęci do muzułmanów, szczególnie Arabów. Pojawiały się nawet głosy o występującej w społeczeństwie polskim islamofobii⁷⁸.

1 kwietnia 2016 roku Sejm RP przyjął uchwałę w sprawie polityki imigracyjnej Polski. Sejm negatywnie ocenił w niej decyzję Rady Unii Europejskiej z 22 września 2015 roku w sprawie relokacji 120 tys. uchodźców oraz poparcie na forum Rady Unii Europejskiej przez ówczesny rząd RP tej decyzji wbrew stanowisku pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej i Rumunii. Sejm wyraził zdecydowany sprzeciw wobec jakichkolwiek prób ustanawiania unijnych stałych mechanizmów alokacji uchodźców czy imigrantów. W uchwale podkreślono, że instrumenty polityki uchodźczej i imigracyjnej powinny pozostać w rękach państwa polskiego. W uchwale Sejm wyraził także poparcie dla niesienia i finansowania przez RP pomocy humanitarnej w miejscach objętych konfliktami zbrojnymi i krajach z nimi sąsiadującymi⁷⁹.

20 maja 2016 roku Sejm przyjął uchwałę w sprawie obrony suwerenności RP i praw jej obywateli. W uchwale tej zawarty został sprzeciw wobec podejmowanych w instytucjach unijnych prób narzucenia Polsce decyzji w sprawie imigrantów, którzy przybyli do Europy. Podkreślano, że zapowiadane decyzje rozwiązania tego problemu nie mają podstaw w prawie europejskim, naruszają suwerenność naszego państwa, wartości europejskich oraz zasadę pomocniczości UE. Niosą także zagrożenia dla ładu społecznego w Polsce, bezpieczeństwa jej obywateli oraz dziedzictwa cywilizacyjnego i tożsamości narodowej⁸⁰. W tym samym czasie w społeczeństwie polskim wzmacniały się postawy antymuzułmańskie. Politycy PiS prezentowali nawet stanowisko, że system relokacji uchodźców proponowany przez UE, zdominowaną przez Niemcy, jest formą narzucenia Polsce muzułmańskich uchodźców, aby rozbić homogeniczność etniczną Polski i łatwiej ją kontrolować⁸¹.

stracji migrantów (tzw. hotspotów) w Grecji i Włoszech, zbyt powolny proces relokacji uchodźców oraz konieczność przywrócenia prawidłowego zarządzania granicami unijnymi.

⁷⁷ *Rząd ostrzeż o imigrantach*, <http://wyborcza.pl/1,75398,19814164,rzad-ostrezej-o-imi-grantach.html>! [dostęp: 19.03.2017].

⁷⁸ A. Balcer, *op. cit.*

⁷⁹ Uchwała Sejmu Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 1 kwietnia 2016 r. w sprawie polityki imigracyjnej Polski, „Monitor Polski”, poz. 370, t. 1; Z. Czachór, A. Jaskulski, *op. cit.*, s. 16.

⁸⁰ *Ibidem*, s. 17.

⁸¹ A. Balcer, *op. cit.*, s. 47.

W roku 2016 Komisja Europejska zaproponowała reformę polityki azylowej UE, w której przewidywano m.in. stały system dystrybucji uchodźców, który byłby uruchamiany automatycznie w sytuacji kryzysowej, a także możliwość wykupienia się z obowiązku relokacji. Państwo, które nie chce przyjąć uchodźców, miałyby zapłacić 250 tys. euro za każdą nieprzyjętą osobę. Propozycja Komisji została skrytykowana przez Polskę i pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej. We wrześniu 2016 roku państwa te zaproponowały koncepcję elastycznej albo skutecznej solidarności, zakładającą, że państwa członkowskie UE same – na podstawie swojego potencjału i doświadczenia – decydowałyby o tym, w jakiej formie będą uczestniczyć w polityce migracyjnej UE i rozwiązywaniu kryzysu uchodźczego. Każdy kraj na swój sposób uczestniczył by w rozwiązywaniu problemu uchodźców: albo przyjmując uchodźców, albo przekazując pomoc finansową dla krajów trzecich, lub biorąc udział we wzmacnianiu zewnętrznych granic UE. Polska i pozostałe państwa Grupy Wyszehradzkiej opowiadały się za tym, by udział w programach dystrybucji uchodźców był dobrowolny⁸².

W kontekście decyzji rządu PiS o nie przyjmowaniu przez Polskę uchodźców zasadna wydaje się być uwaga, że jeśli powszechnie podzielany był w owym czasie pogląd, że jednym z głównych czynników sprawczych masowej migracji do UE w roku 2015 była destabilizacja Bliskiego Wschodu przez USA i inne państwa Zachodu⁸³, to Polska jako państwo, które uczestniczyło w agresji na Irak w roku 2003, a następnie miało strefę okupacyjną i zarządzało siłami wielonarodowymi w tym państwie, powinna poczuwać się do współodpowiedzialności za tę destabilizację i tym samym w większym stopniu powinna być skłonna do przyjęcia części uchodźców z Bliskiego Wschodu.

Minister spraw wewnętrznych i administracji Mariusz Błaszczak pod koniec stycznia 2017 roku zapowiedział, że rząd premier Szydło chce wprowadzić procedury graniczne, by granica z Polską nie była nielegalnie przekraczana. Ci którzy to zrobią, będą w szybki sposób deportowani. Minister Błaszczak zaznaczył, że rząd jest krytykowany przez Rzecznika Praw Obywatelskich i przedstawicieli organizacji pozarządowych za zamykanie polskiej granicy przed nielegalnymi migrantami, ale rząd swojej polityki w tym zakresie nie zmieni. Zapowiedział też nowelizację ustawy o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP⁸⁴.

Minister spraw zagranicznych Polski, Witold Waszczykowski, w swoim exposé wygłoszonym w Sejmie 9 lutego 2017 roku stwierdził m.in., że wyjścia z kryzysu migracyjnego należy szukać nie w przymusowej relokacji imigrantów, nie w przesiedleniu siłą, lecz rozwiązywaniu problemów w miejscu ich pochodze-

⁸² *Komisarz UE: do września kraje UE powinny relokować 26 tys. uchodźców*, <http://wmeritum.pl/komisarz-ue-do-wrzesnia-kraje-ue-relokowac-26-tys-uchodzcow/178106> [dostęp: 29.03.2017].

⁸³ Szerzej zob. *Wojny Zachodu...*, *op. cit.*

⁸⁴ *Błaszczak: nie otworzymy granic*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1339,title,Blaszczak-nie-otworzymy-granic,wid,18688301,wiadomosc.html> [dostęp: 30.01.2017].

nia oraz w skutecznej ochronie granic zewnętrznych Unii⁸⁵. Podkreślił wkład Polski w zarządzanie presją migracyjną ze Wschodu mówiąc, że ponad milion osób, głównie obywatele Ukrainy przebywało i pracowało w tym czasie w Polsce. Minister Waszczykowski powiedział, że całkowicie nieuzasadnione są w tym świetle próby wymuszania zgody na relokację uchodźców groźbami ograniczenia dotacji unijnych dla Polski i innych państw środkowoeuropejskich⁸⁶.

W tym czasie Polska i inne państwa Grupy Wyszehradzkiej krytykowane były zarówno przez polityków niemieckich, jak i francuskich, w tym przez prezydenta Francoisa Hollanda, za brak solidarności w kryzysie migracyjnym. Politycy Francji i Niemiec argumentowali, że państwa naszego regionu korzystają z funduszy strukturalnych, ale w obliczu kryzysu migracyjnego nie były solidarne z resztą UE. Natomiast po stronie przedstawicieli rządu Polski stosunkowo często pojawiał się argument, że Niemcy i wiele innych państw członkowskich UE nie wykazują się solidarnością z Polską w kwestii polityki energetycznej. Jednocześnie po polskiej stronie występowały obawy, że w wyniku stanowiska Polski w sprawie uchodźców może dojść do znacznego osłabienia stanowiska negocyjacyjnego Polski w rozmowach o budżecie Unii po 2020 roku oraz do braku poparcia dla polskich postulatów w ważnych dla Polski sprawach

Minister Waszczykowski w czasie obrad Konferencji Bezpieczeństwa w Monachium (17–19.02.2017) powiedział, że Polska nie sprzeciwia się przyjmowaniu uchodźców, ale opowiada się za odróżnieniem ich od zwykłych migrantów⁸⁷. To stwierdzenie ministra spraw zagranicznych Polski rozmijało się z polityką realizowaną w tym czasie przez rząd premier Szydło, który w marcu 2016 roku zawiesił zobowiązania podjęte przez rząd Ewy Kopacz w sprawie przyjęcia przez Polskę kilku tysięcy uchodźców.

27 marca 2017 roku unijny komisarz ds. migracji Dimitris Awramopulos poinformował ministrów spraw wewnętrznych członków Unii, że do września 2017 roku państwa UE powinny relokować 26 tys. uchodźców przebywających w Grecji (20 tys.) i we Włoszech (ok. 6 tys.). Komisarz zaapelował o przyspieszenie dystrybucji uchodźców. Powiedział też, że nie ma żadnych wymówek, by państwa członkowskie UE nie wywiązały się z podjętych jesienią 2015 roku zobowiązań dotyczących przyjmowania uchodźców od Włoch i Grecji, dotkniętych kryzysem migracyjnym⁸⁸. Premier Szydło po spotkaniu szefów rządów państw Grupy Wyszehradzkiej pod koniec marca 2017 roku powiedziała, że Polska, tak jak i Grupa Wyszehradzka nigdy nie zgodzi się na szantaż w sprawie uchodźców a wypowiedź

⁸⁵ Minister Witold Waszczykowski o priorytetach polskiej dyplomacji w 2017 roku, http://www.msz.gov.pl/pl/p/msz_pl/aktualnosci/wiadomosci/minister_witold_waszczykowski_o_priorytetach_polskiej_dyplomacji_w-2017_roku [dostęp: 10.02.2017].

⁸⁶ *Ibidem*.

⁸⁷ B. Lewicki, *Waszczykowski w Monachium: solidarność a UE? A my ją mamy?*, <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1356,title,Waszczykowski-w-Monachium-solidarnosc-w-UE-A-my-ja-mamy,wid,18705172,wiadomosc.html> [dostęp: 17.02.2017].

⁸⁸ Do marca 2017 r. relokowano niespełna 15 tys. osób.

D. Awramopulosa odbiera jako nieporozumienie i próbę szantażu. Premier Szydło zwróciła uwagę, że polityka migracyjna, która do tej pory była przyjęta w UE nie sprawdziła się i należy z tego wyciągnąć wnioski⁸⁹.

Według danych Komisji Europejskiej, do marca 2017 roku Polska, Austria i Węgry nie przyjęły ani jednej osoby w ramach programu relokacji. Przy czym Austria wycofała się z programu relokacji z powodu przyjęcia na swoim terytorium licznych uchodźców spoza kwot relokacji przyjętych przez Radę Unii Europejskiej w 2015 roku. Natomiast Czechy, Bułgaria, Chorwacja i Słowacja przyjęły jedynie po kilkanaście osób. Spośród państw członkowskich UE tylko Malta i Finlandia wywiązywały się w pełni ze swoich zobowiązań przyjętych w roku 2015. W połowie maja 2017 roku tylko Polska i Węgry nie brały udziału w programie relokacji uchodźców. Do programu dołączyła także Austria. W połowie maja 2017 roku państwa członkowskie UE przyjęły z Włoch i Grecji ok. 18 tys. osób czyli ok. 11%, z założonej liczby 160 tys. osób. Dwuletni rozdzielnik wygasa jesienią 2017 roku.

Rozdzielnik 160 tys. uchodźców, który państwa członkowskie UE przegłosowały we wrześniu 2015 roku (mimo sprzeciwu Węgier, Czech i Słowacji) stał się unijnym prawem, zatem Komisja Europejska mogła go egzekwować za pomocą procedur dyscyplinujących, w tym pozwu do Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości w Luksemburgu. Ale na początku 2017 roku w strukturach UE nie było zgody, czy i jak dyscyplinować państwa, przede wszystkim Polskę i Węgry, za ich decyzję o nieprzyjmowaniu uchodźców według przyjętego we wrześniu 2015 roku rozdzielnika uchodźców.

Jak już zostało wspomniane, z tego rozdzielnika na Polskę przypaść miało ok. 10–11 tys. uchodźców. W praktyce byłoby to zapewne znacznie mniej, z tego m.in. względu, że po porozumieniu UE z Turcją w marcu 2016 roku, napływ nowych uchodźców (głównie do Włoch) znacznie został wyhamowany. Jedną z przyczyn znaczącego zmniejszenia migrantów przedostających się z Turcji przez Morze Egejskie do UE (głównie do Grecji i dalej przez Bałkany, przede wszystkim do Niemiec), było zaangażowanie się władz Turcji w likwidację szlaków nielegalnej migracji, morskich i lądowych, z terytorium tureckiego w stronę UE.

W kwietniu 2017 roku minister spraw wewnętrznych i administracji Polski Mariusz Błaszczak oświadczył, że Polska nie będzie przyjmować imigrantów zwanych uchodźcami. Minister zapowiedział utworzenie przygranicznego kampusu kontenerowego, strzeżonego ośrodka, dla imigrantów, w którym umieszczone byłyby osoby ubiegające się o azyl na okres nie dłuższy niż 28 dni.

Politycy PiS uważali, że nie należy przyjmować do Polski „islamskich imigrantów”, a ofiarom wojny pomagać na Bliskim Wschodzie. Stanowisko to zapewne było ściśle związane ze wzrostem postaw antyimigracyjnych wśród Polaków wobec osób wyznających islam. Z badań przeprowadzonych przez CBOS od 30 marca do 6 kwietnia 2017 roku wynikało, że 74% ankietowanych Polaków nie

⁸⁹ <http://www.niezalezna.pl/96157-mocne-wystapienie-premier-szydlo-nie-damy-sie-szantazowac-ws-uchodzcow> [dostęp: 29.03.2017].

chce przyjmować w swoim kraju imigrantów z Afryki i Bliskiego Wschodu, co było najwyższą wartością spośród dotąd notowanych. Za przyjęciem uchodźców z Afryki i Bliskiego Wschodu opowiedziało się w sumie nieco więcej niż jedna piąta ankietowanych (22%) – był to spadek o 6 punktów procentowych w stosunku do poprzednich badań, z grudnia 2016 roku. W tym samym sondażu za przyjęciem uchodźców z Ukrainy opowiadało się 55% badanych, a przeciwnych było 40%⁹⁰.

16 maja 2017 roku Komisja Europejska zagroziła rozpoczęciem procedury o naruszenie prawa UE jeśli Polska, Węgry i Austria do czerwca nie przystąpią do relokacji uchodźców. Komisja podała, że mimo iż większość państw członkowskich UE regularnie składa nowe zobowiązania i prowadzi relokację, Węgry, Polska i Austria jako jedyne nie dokonały relokacji ani jednej osoby⁹¹. Stanowi to naruszenie ich zobowiązań prawnych, zobowiązań podjętych wobec Grecji i Włoch oraz zasady sprawiedliwego podziału odpowiedzialności. Premier Beata Szydło stwierdziła, że nie ma w tej chwili możliwości, by do Polski byli przyjmowani uchodźcy. Nie ma zgody rządu polskiego na to, aby przymusowo były narzucane jakiegokolwiek kwoty uchodźców⁹².

Mariusz Błaszczak, minister spraw wewnętrznych i administracji w nawiązaniu do oświadczenia Komisji Europejskiej stwierdził, że Polska nie ugnie się pod naciskami KE. Jego zdaniem stosowanie relokacji, spowoduje kolejne fale migracji do Europy i daje szansę przestępcom zarabiania na handlu ludźmi. Zdaniem ministra Błaszczaka, gdyby PiS nie wygrało wyborów, to już dziś mielibyśmy w Polsce tysiące uchodźców muzułmańskich, którzy tworzyliby swoje wspólnoty⁹³. Minister Błaszczak argumentował, że dla Polski gorsza byłaby zgoda na relokację uchodźców niż zapowiadane przez Unię sankcje finansowe.

Prezes PiS Jarosław Kaczyński w wywiadzie dla TVP udzielonym 20 maja 2017 roku stwierdził, że to nie Polska powinna ponosić konsekwencje kryzysu imigracyjnego, ale „Merkel i Niemcy”⁹⁴. Politycy PiS podkreślali, że Polska ma prawo do suwerennej polityki imigracyjnej i rząd PiS nie da sobie narzucić rozwiązań w tym zakresie proponowanych przez Niemcy i większość państw członkowskich UE. W tym samym czasie minister Waszczykowski w wywiadzie dla „Die Welt” zapewniał, że polski rząd pozostaje otwarty na przyjęcie uchodźców z terenów wojny, jeśli dotrą do naszych granic.

⁹⁰ CBOS: *rośnie sprzeciw Polaków wobec przyjmowania imigrantów z Afryki i Bliskiego Wschodu*, <http://www.pch24.pl/cbos-rosnie-sprzeciw-polakow-wobec-przyjmowania-imigrantow-z-afryki-i-bliskiego-wschodu.50922.i.html#ixzz4hcvVPKGp> [dostęp: 20.05.2017].

⁹¹ Rząd austriacki deklarował, że Austria przyjmie pierwszą grupę uchodźców.

⁹² *KE grozi Polsce. Chodzi o procedurę ws. naruszenia prawa w związku z relokacją uchodźców*, <http://wiadomosci.wp.pl/ke-grozi-polsce-chodzi-o-procedure-ws-naruszenia-prawa-w-zwiazku-z-relokacja-uchodzcow-6123314439956609a> [dostęp: 16.05.2017].

⁹³ *Błaszczak: relokacja nie rozwiąże problemu uchodźców*, <http://wiadomosci.wp.pl/blaszczak-relokacja-nie-rozwiaze-problemu-uchodzcow-6123378725574785a> [dostęp: 17.05.2017].

⁹⁴ <http://www.wiadomosci.wp.pl/kaczynski-tusk-zachowuje-sie-jak-nadobywatel-6124689404745857a> [dostęp: 20.05.2017].

Podsumowanie

Stanowisko dwóch rządów Polski, rządu premier Ewy Kopacz i rządu Beaty Szydło, wobec sposobów rozwiązania kryzysu uchodźczego i migracyjnego w UE ulegało w latach 2015–2017 ewolucji. Oba rządy opowiadały się za lepszą ochroną granic zewnętrznych strefy Schengen oraz za pomocą docelową w tych państwach, z których imigranci przybywali do Europy. Przedstawiciele obu rządów występowali też przeciwko narzucaniu przez UE kwot uchodźców dla poszczególnych państw i opowiadali się za zasadą dobrowolności w relokacji uchodźców. Zarówno premier Kopacz jak i premier Szydło występowały przeciwko propozycji wprowadzenia relokacji uchodźców jako rozwiązania systemowego i trwałego w UE, które podlegałoby automatycznemu zastosowaniu w przypadku przekroczenia ustalonej liczby osób ubiegających się o azyl.

Istotne różnice wystąpiły w polityce obu rządów w kwestii przyjęcia przez Polskę uchodźców. Rząd premier Kopacz, po okresie pewnego wahania i wbrew stanowisku pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej, przystąpił do unijnego programu relokacji uchodźców.

Rząd PiS, premier Szydło w okresie pierwszych miesięcy swojego funkcjonowania deklarował gotowość respektowania zobowiązań podjętych przez rząd premier Kopacz w sprawie przyjęcia przez Polskę kilku tysięcy uchodźców. Jednakże pod koniec marca 2016 roku, po atakach terrorystycznych w Brukseli, rząd PiS w sferze deklaratywnej wstrzymał się od realizacji tych zobowiązań a w praktyce wycofał się z zobowiązań poprzedników dotyczących relokacji uchodźców z Grecji i Włoch. Decyzja ta motywowana była zarówno względami bezpieczeństwa (obawy, że w wśród uchodźców mogą znajdować się terroryści islamscy), jak i względami ochrony dziedzictwa cywilizacyjnego i tożsamości narodowej, w kontekście wzrostu w społeczeństwie polskim postaw antymuzułmańskich. Do połowy maja 2017 roku Polska nie przyjęła żadnego uchodźcy z kwoty przydzielonej w roku 2015 przez Radę Unii Europejskiej poszczególnym państwom członkowskim Unii.

Stanowisko rządu premier. Szydło w kwestii relokacji uchodźców z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej rozumiało się z unijną zasadą solidarności. Jednocześnie wzmacniało tendencje renacjonalizacji polityk integracyjnych państw członkowskich Unii.

Position of Poland towards migration and refugee crisis in the European Union

The position of the governments of Poland, led by the Prime Minister Ewa Kopacz and later by the Prime Minister Beata Szydło, towards migration and refugee crisis in the European Union (EU) has evolved significantly between 2015 and 2017. The PO and PSL coalition government led by Ewa Kopacz, after some hesitation and against the standpoint of its partners from the Visegrad Group,

set about introducing the EU program for relocation of refugees. At the same time, the representatives of this government indicated that assigning a "quota system" to EU members is not enough to adequately address the migration crisis and that the EU should focus more on helping populations in the source countries of immigration. During the first month of ruling, the government of Beata Szydło was declaring its readiness to respect the obligations assumed by the previous government of Ewa Kopacz in relation to accepting a few thousand of migrants from Greece and Italy in Poland. However, at the end of March 2016, after the terrorist attacks in Brussels, the PiS government withdrew from those obligations. The decision was motivated by security aspects (fear that potential Islamist terrorists could be among the refugees) as well as matters related to protection of cultural heritage and national identity, all in the context of increasing anti-Muslim postures observed in the Polish society. Till May 2017, Poland has not received any refugee in the framework of the quota system adopted by the EU in 2015.

Key words: refugees, migrants, azylum, European Union, Poland, migration and refugee crisis

Stanowisko Polski wobec kryzysu migracyjno-uchodźczego Unii Europejskiej

Stanowisko dwóch rządów Polski, rządu premier Ewy Kopacz i rządu premier Beaty Szydło, wobec kryzysu uchodźczego i migracyjnego ulegało w latach 2015-2017 ewolucji. Rząd PO/PSL Ewy Kopacz, po okresie pewnego wahania i wbrew stanowisku pozostałych państw Grupy Wyszehradzkiej, przystąpił do unijnego programu relokacji uchodźców. Przedstawiciele tego rządu zwracali zarazem uwagę na to, że działania zmierzające do rozwiązania problemu związanego z imigrantami nie powinny polegać tylko na przydzielaniu kwot uchodźców poszczególnym krajom, ale na pomocy docelowo w krajach, z których imigranci przemieszczają się do Europy.

Rząd PiS premier Beaty Szydło w okresie pierwszych miesięcy swojego funkcjonowania deklarował gotowość respektowania zobowiązań rządu E. Kopacz w sprawie przyjęcia przez Polskę kilku tysięcy uchodźców. Jednakże pod koniec marca 2016 r., po atakach terrorystycznych w Brukseli, rząd PiS faktycznie wycofał się z zobowiązań poprzedników dotyczących relokacji uchodźców z Grecji i Włoch. Decyzja ta motywowana była zarówno względami bezpieczeństwa (obawy, że wśród uchodźców mogą znajdować się terroryści islamscy) jak i względami ochrony dziedzictwa cywilizacyjnego i tożsamości narodowej, w kontekście wzrostu w społeczeństwie polskim postaw antymuzułmańskich. Do połowy maja 2017 r. Polska nie przyjęła żadnego uchodźcy z kwoty przydzielonej przez Radę Unii Europejskiej poszczególnym państwom członkowskim Unii w roku 2015.

Słowa kluczowe: uchodźcy, migranci, azyl, Unia Europejska, Polska, kryzys migracyjno-uchodźczy

