

Biuletyn Instytutu Zachodniego

Seria Specjalna – „Uchodźcy w Europie”



Nr 205/2015
01'12'15

INSTYTUT ZACHODNI
im. Zygmunta
Wojciechowskiego
Poznań

Redakcja:
Radosław Grodzki
Jacek Kubera
Piotr Kubiak
Krzysztof Malinowski

Korekta:
Hanna Różanek

Kryzys migracyjny czy kryzys Unii Europejskiej?

Maciej Duszczyk

Kiedy Donald Tusk 24 listopada 2015 r. ogłosił zwołanie specjalnego szczytu Rady Europejskiej poświęconego relacjom UE-Turcja, stało się jasne, że wspólnotowi decydenci doszli do przekonania, iż UE nie poradzi sobie sama z napływem imigrantów. Tak naprawdę wszelkie instrumenty zarówno polityczne, jak i techniczne zawiodły, a Wspólnota znalazła się chyba w największym w historii kryzysie. Jest on o wiele bardziej poważny niż bankructwo Grecji czy groźba wyjścia Wielkiej Brytanii z UE. Kryzys ten bowiem dotyczy wszystkich państw członkowskich oraz instytucji unijnych i co gorsza jego źródła leżą głównie poza Europą.

Sytuacja migracyjna Unii Europejskiej wygląda następująco. Po raz pierwszy w historii na obrzeżach Wspólnoty mamy do czynienia z państwami, które znalazły się w bardzo głębokim kryzysie. W przypadku Syrii trudno jest mówić o jakiegokolwiek strukturze państwowej i wypełnianiu obowiązków, jakie zwykle realizuje rząd. Konflikty zbrojne z jakimi mamy do czynienia w Syrii, spowodowały masowy exodus ludności, głównie do państw ościennych, takich jak Liban, Jordania oraz Turcja. W przypadku Libii mamy natomiast do czynienia z sytuacją, w której istnieje konflikt wewnętrzny pomiędzy dwoma (?) rywalizującymi ze sobą ośrodkami władzy. Pomimo braku otwartych działań militarnych państwo to nie jest w stanie pełnić podstawowych funkcji w zakresie ochrony granic. Libia stała się więc głównym kanałem emigracji z Afryki subsaharyjskiej do Europy.

Do tego trzeba dodać utrzymującą się trudną sytuację Ukrainy, która zмага się z agresją rosyjską i posiada na swoim terytorium ok. 1,5 mln tzw. uchodźców wewnętrznych, którzy zostali zmuszeni do opuszczenia miejsc stałego zamieszkania. Oczywiście jednak sytuacja na Ukrainie jest o wiele bardziej stabilna niż na północy Afryki. Nie można jednak przyjąć, że sytuacja ta nie zmieni się w przyszłości. Coraz większa grupa Ukraińców nie widzi szans na powrót do miejsc pochodzenia, a więc coraz częściej rozważa emigrację zewnętrzną.

Drugim niezmiernie ważnym aspektem jest sytuacja migrantów, którzy opuścili swoje kraje i przebywają w różnych miejscach czasowego schronienia, w tym w obozach/ośrodkach dla uchodźców. Ich pobyt w nich trwa od kilku miesięcy do już kilku lat. Ogólna frustracja, brak lub niski poziom edukacji dzieci i młodzieży, trudne warunki życia w obozach oraz innych miejscach pobytu skłaniają uchodźców do poszukiwania alternatyw, nawet jeżeli związane byłoby to z ryzykiem.

Czynnikiem warunkującym sytuację migracyjną w UE jest szczelność jej granic. W dużej mierze utrzymywanie strefy Schengen polega na kontroli granic zewnętrznych i na założeniu, że zasadnicze powstrzymywanie ruchów migracyjnych następuje w państwach pochodzenia i tranzytu. Dlatego też przez wiele lat poszczególne państwa członkowskie współpracowały z reżimami politycznymi, aby zablokować imigrację do Unii Europejskiej. Obecnie o wiele łatwiej jest dostać się np. do Włoch z Libii niż to miało miejsce jeszcze kilka lat temu. Do tego trzeba zauważyć, że najszerzy kanał migracyjny (przez niego dociera do UE ok. 75% migrantów) przebiega przez Turcję, czyli kraj stabilny politycznie, który nie powinien mieć problemów z zatrzymaniem migrantów na swoim terytorium. Z różnych powodów tego nie robi. Migranci po opuszczeniu Turcji trafiają na jedną z wysp greckich i podążają przez Macedonię, Węgry, Austrię do Niemiec lub Szwecji. W konsekwencji mamy do czynienia z niekontrolowanym ruchem migracyjnym, który ma wiele negatywnych konsekwencji zarówno dla migrantów (narażenie na przestępczość), jak i poszczególnych krajów (brak kontroli nad przemieszczającymi się przez ich terytorium cudzoziemcami).

Niezmiernie istotnym wątkiem w ocenie sytuacji migracyjnej UE jest również niedocenywanie środków masowej komunikacji opartych na sieciach społecznościowych. Otóż większość migrantów to młodzi ludzie bardzo dobrze zorientowani w nowych technologiach i umiejący je wykorzystywać. Niestety humanitarna zapowiedź Angeli Merkel o przyjęciu wszystkich cudzoziemców, którzy mają podstawy do uzyskania statusu uchodźcy na terytorium Niemiec, zniekształcona przez media, trafiła do kilku milionów osób, co przyczyniło się do intensyfikacji migracji, z którą obecnie Unia



Europejska przestaje sobie radzić. W mediach pojawiły się bowiem relacje obrazujące transfer Syryjczyków i Erytrejczyków z Grecji do Luksemburga czy Szwecji. Natychmiast w sieciach społecznościowych pojawiły się wpisy: „wystarczy dotrzeć do Grecji, a potem samolotem zostaniecie przewiezieni do Szwecji”. Taki, całkowicie mylny obraz funkcjonuje u większości potencjalnych imigrantów.

Ostatni wątek, który wydaje się być kluczowy do opisu obecnej sytuacji, dotyczy profili migracyjnych obecnie przemieszczających się czy już przebywających w Unii Europejskiej osób. Większości z nich zagraża niebezpieczeństwo, nawet pomimo tego, że w ich krajach nie toczą się regularne działania wojenne. W zgodnej opinii ekspertów tylko obywatele Syrii i Erytrei mają bezsprzeczne podstawy do ubiegania się o nadanie statusu uchodźców. Sytuacja Afgańczyków, Pakistańczyków czy Libijczyków jest już o wiele bardziej skomplikowana. Natomiast w przypadku Kosowarów, Macedończyków czy Serbów, którzy dołączyli do fal migracyjnych, poza jednostkowymi przypadkami, nie może być mowy o nadaniu statusu uchodźcy czy przyznaniu innej formy ochrony międzynarodowej. Jednocześnie należy sobie zdawać sprawę, że odesłanie ich do krajów pochodzenia wcale nie musi być łatwe. Co prawda UE posiada instrument stymulowania powrotów, a nawet przymusowych deportacji, ale nigdy nie musiał być on zastosowany w takim zakresie, jak byłoby to konieczne tym razem. Można założyć, że większość z osób, które dotarły do UE, raczej w niej pozostanie.

Unia Europejska zdaje się nie dostrzegać wielowymiarowości kryzysu. Jednym z pierwszych pomysłów radzenia sobie z problemem migracyjnym było wezwanie do relokacji uchodźców w ramach państw członkowskich UE w imię solidarności europejskiej. Zdaniem polityków niemieckich, a także przewodniczącego Komisji Europejskiej Jeana-Clauda Junckera, solidarność europejska ma polegać na stworzeniu mechanizmu automatycznego i przymusowego rozdzielania cudzoziemców pomiędzy państwami członkowskimi. W opinii państw Grupy Wyszehradzkiej, ale także w dużej mierze Belgii czy Francji, propozycja taka raczej doprowadzi do dezintegracji UE, a jej wdrożenie spowoduje zawieszenie, a następnie rezygnację ze strefy Schengen. Należy bowiem zadać sobie pytanie, w jaki sposób technicznie ma działać system relokacji cudzoziemców? Jeżeli ma się opierać na dobrowolności wyboru przez cudzoziemca państwa, do którego się uda, to raczej zdecydowana większość z nich będzie wybierać Niemcy lub Szwecję.

Problem powstanie zatem w momencie, gdy po wyczerpaniu kontyngentu, jaki przyjęły na siebie Niemcy, imigranci nie będą chcieli udać się do Polski czy Estonii. Część osób, która jest świadoma położenia geograficznego Polski, może nawet



zadeklarować przyjazd, ale i tak ich celem będzie jak najszybsze jej opuszczenie i udanie się do „bogatszej” części UE. Jeżeli natomiast system relokacji miałby funkcjonować na zasadzie przymusu, czego chyba jednak nikt nie zakłada, to jednocześnie musiano by wprowadzić instrument powstrzymywania cudzoziemców przed wyjazdem do Niemiec czy do Szwecji. Oznaczałoby to w praktyce więzienie kilku tysięcy cudzoziemców w ośrodkach zamkniętych. System taki można by uznać za skrajnie niehumanitarny i niezgodny z podstawowymi prawami człowieka.

Trzeba zatem poszukiwać innych bardziej realnych do wprowadzenia instrumentów z zakresu polityki migracyjnej. Kontynuowanie dyskusji o obowiązkowym systemie relokacji nie ma sensu. Propozycja relokacji już wygenerowała kryzys UE, którego konsekwencje trudno jest dzisiaj przewidzieć. Pojawiają się pomysły tworzenia mini strefy bez kontroli granicznej obejmującej swoim zasięgiem tylko kraje Beneluksu, Niemcy, Szwecję oraz Austrię. Co bardzo ciekawe, to do tych państw w ostatnich latach napłynęło szczególnie dużo imigrantów.

Jeżeli zatem nie relokacja imigrantów ma służyć rozwiązaniu problemu napływu imigrantów, to jakie instrumenty z zakresu polityki migracyjnej można zastosować, aby nie przerodził się on w jeszcze większy kryzys UE?

Należy przyjąć, że nie istnieje jeden całościowy instrument, którego zastosowanie zmieni zasadniczo sytuację. Niektórzy politycy nawołują do przyjęcia wariantu „zero” imigracji uchodźczej i uznania, że osoby te znajdują się w krajach bezpiecznych: Turcji, Libanie czy Jordanii. To jest całkowita mrzonka. Po pierwsze, należy wysłać bardzo jasny komunikat, że Unia Europejska nie jest w stanie przyjąć wszystkich imigrantów, którzy chcą do niej przyjechać. Kluczowa jest tu postawa Niemiec, które powinny przyznać, że ich deklaracje zostały źle zrozumiane. Wypełnienie zobowiązań wynikających z konwencji dublińskiej dotyczących udzielenia schronienia wszystkim, których życie jest zagrożone, nie musi oznaczać, że schronienie to ma mieć miejsce na terytorium UE.

Po drugie, należy podjąć działania mające na celu stworzenie na terytorium UE, na głównych szlakach migracyjnych, ośrodków dla uchodźców (zwanymi obecnie hot spotami), w których zapewniono by im podstawowe warunki życia. Do nich byłyby odsyłane wszystkie osoby, które nielegalnie przekroczą granicę. Kluczowe jest podejmowanie w miejscach, w których przebywają cudzoziemcy, działań integracyjnych (głównie o charakterze podnoszenia kwalifikacji zawodowych oraz w zakresie praw człowieka), tak aby skrócić ich wchodzenie na rynek pracy oraz integrację w społeczeństwie państwa przyjmującego lub też po powrocie do państwa



pochodzenia. Wszystkie dzieci powinny być objęte edukacją. Niemożliwa do zaakceptowania jest bowiem sytuacja, w które osoby oczekujące na powrót do państwa pochodzenia lub uzyskanie prawa do wjazdu i pobytu do innego państwa nawet przez wiele lat nie podejmują żadnej aktywności zawodowej czy edukacyjnej.

Po trzecie, należy stworzyć unijny fundusz wspierania migrantów, z którego będą finansowane projekty organizacji pozarządowych w miejscach, gdzie obecnie znajdują się migranci. Celem tych projektów musi być poprawa warunków życia w ośrodkach dla uchodźców oraz w innych miejscach, w których oni przebywają. Warunki pobytu w ośrodkach w UE oraz poza jej granicami nie powinny być zasadniczo różne. Kluczowe w tym kontekście jest uzyskanie porozumienia z Turcją, która powinna zapewnić ochronę imigrantom na jej terytorium i strzec swojej granicy, tak aby jej przekroczenie w drodze do Grecji było dużo trudniejsze niż obecnie.

Po czwarte, należy wprowadzić dodatkowe mechanizmy ochrony granic zewnętrznych strefy Schengen. Powinno to polegać na zatrzymywaniu zdecydowanej większości migrantów, którzy nielegalnie je przekraczają i odsyłanie ich do ośrodków. Konieczne jest powstrzymanie obecnego procesu swobodnej migracji zarówno pomiędzy państwami trzecimi i państwami członkowskimi, jak i w ramach UE.

Po piąte, trzeba zmienić zasady polityki integracyjnej, która powinna stać się nadrzędną dla polityki imigracyjnej. Państwa powinny przyjmować taką liczbę imigrantów, jaką są w stanie zintegrować ze swoim społeczeństwem. Osoby, które nie decydowałyby się na uznanie modelu społecznego obowiązującego w danym państwie, powinny je opuścić.

Po szóste, należy stworzyć model dobrowolnych i nie opartych na kontyngentach relokacji imigrantów pomiędzy państwami członkowskimi. Powinien on opierać się z jednej strony na solidarności (dobrowolnej i nie wymuszanej przez prawo), a z drugiej – na zdolnościach absorpcyjnych danego państwa. Oznaczałoby to uznanie procedur selekcyjnych, stosowanych obecnie w polityce migracyjnej skierowanej do migrantów zarobkowych, także w stosunku do innych grup imigrantów.

Po siódme, należy wspierać Ukrainę w jej konflikcie z prorosyjskimi separatystami i wzmacniać ją gospodarczo. Pozwoliłoby to uniknąć w przyszłości zdecydowanego zwiększenia się imigracji z tego kierunku, co mogłoby dodatkowo skomplikować sytuację w UE.

Powyższe działania wydają się o wiele trudniejsze do wprowadzenia niż pozornie prosty w zastosowaniu system relokacji. Tak jednak nie jest. Wprowadzenie pakietu powyższych działań spowodowałoby odzyskanie kontroli nad obecnie



zachodzącymi procesami migracyjnymi i umożliwiłoby przygotowanie się UE na przyszłość. Należy pamiętać bowiem, że stawką w tej grze są z jednej strony ludzie, których godność należy bezwzględnie respektować, a z drugiej przetrwanie Unii Europejskiej i zachowanie jej wartości.

Tezy zawarte w tekście wyrażają jedynie opinie autora.

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

Maciej Duszczyk - dr hab., wicedyrektor Instytutu Polityki Społecznej, kierownik Zespołu Polityk Migracyjnych w Ośrodku Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego. Przewodniczący Komitetu Polityki Naukowej – organu doradczego Ministra Nauki i Szkolnictwa Wyższego. Zajmuje się głównie zagadnieniami polityki migracyjnej oraz społecznymi i ekonomicznymi konsekwencjami procesów migracyjnych. Jest członkiem Rady Naukowej Instytutu Zachodniego.

