

# Biuletyn Instytutu Zachodniego

Seria Specjalna – „Uchodźcy w Europie”



**Nr 192/2015**  
**19'10'15**

**INSTYTUT ZACHODNI**  
*im. Zygmunta*  
*Wojciechowskiego*  
Poznań

*Redakcja:*

**Marta Götz**

**Radosław Grodzki**

**Krzysztof Malinowski**

*Korekta:*

**Hanna Różanek**

## **Zmiany legislacyjne w Niemczech w obliczu kryzysu uchodźczego**

**Tomasz Morozowski**

Według Biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców, od początku bieżącego roku do Europy przybyło pół miliona imigrantów. Do końca roku liczba ta ma wzrosnąć do 700 tys. oraz zostać podwojona w 2016 r. Rzeczywiste wartości mogą jednak różnić się od danych szacunkowych ze względu na wyjątkową dynamikę procesu napływu uchodźców do Unii Europejskiej. W każdym kolejnym miesiącu pada rekord liczby przybyłych, w sierpniu tego roku było to 156 tys. osób. Wraz z przemieszczaniem się fal imigrantów w głąb kontynentu kwestia ta szybko stała się wspólnym problemem wszystkich członków UE. W grupie państw, które otworzyły swoje granice i zadeklarowały chęć przyjęcia imigrantów główną rolę odgrywają Niemcy (będące jednocześnie celem wędrówki największej liczby cudzoziemców). Po początkowym entuzjazmie symbolizowanym przez doniosłe wypowiedzi kanclerz Angeli Merkel nadszedł czas wątpliwości i pytań o to, czy i jakie limity przyjmowania uchodźców powinny zostać wprowadzone, o konsekwencje otwartych granic, pojemność rynku pracy i sposoby asymilacji. Warto spojrzeć na tę kwestię z perspektywy niemieckiego systemu prawnego, w szczególności prawa azylowego, oraz przeanalizować sposób, w jaki władze Niemiec starają się je dostosować do nowych, kryzysowych okoliczności.

Liczba wniosków o azyl w Niemczech przekroczyła w 2014 r. próg 200 tys. po raz pierwszy od ponad dwudziestu lat. W bieżącym roku, do sierpnia, liczba tych wniosków wynosiła już ponad 250 tys. Ze względu na obecną sytuację, określaną ogólnie kryzysem uchodźczym, niemieckie ministerstwo spraw wewnętrznych spodziewa się wzrostu tej liczby do końca tego roku do poziomu 800 tys., co byłoby prawie podwojeniem dotychczasowego rekordu, czyli ponad 430 tys. wniosków o azyl w 1992 r. Sytuacja z lat dziewięćdziesiątych XX w. związana ze zjednoczeniem Niemiec i upadkiem systemu komunistycznego, w wyniku których w Europie pojawiła się nieograniczona możliwość przemieszczania się, powtarza się współcześnie z o wiele większym natężeniem. Wysoka liczba imigrantów stanowiła poważny problem dla Niemiec również w 1992 r., podobny był też ówczesny kontekst, zarówno międzynarodowy – pozostałe państwa należące do Wspólnot Europejskich nie spieszyły z pomocą, jak i wewnętrzny – temat imigrantów stał się przedmiotem debaty publicznej i obiektem zainteresowania partii politycznych, które widziały w nim możliwość zyskania poparcia, oraz przyczynił się do podzielenia społeczeństwa. Choć większość ówczesnych migrantów pochodziła z państw bloku komunistycznego, istniała już wówczas również kwestia uchodźców z Afryki. Sytuacja z lat 1989-1992 nosiła więc wiele znamion tego, co dzieje się na granicach Niemiec i innych państw UE obecnie.

Prawo do azylu zawarte w Ustawie Zasadniczej (art. 16a) kanclerz Angela Merkel określiła na początku września br. jako fundamentalne i niepodlegające liczebnemu ograniczeniu. Artykuł 16a przyjął obecny kształt po wprowadzonej w 1993 r. poprawce, ograniczającej – dotychczas nieograniczone (niem. *schrankenlos*) – gwarancje prawa azylowego. Poprawka wykluczyła między innymi możliwość ubiegania się o azyl przez osoby przyjeżdżające z pozostałych państw członkowskich Wspólnot Europejskich oraz z państw umieszczonych na liście „państw bezpiecznych” (niem. *sichere Herkunftsstaaten*), co do których istniały wątpliwości występowania w nich prześladowań politycznych. Regulacje szczegółowe zawarte są w prawie migracyjnym oraz w ustawie o pobycie, pracy zarobkowej i integracji obcokrajowców.

Niemieckie prawo azylowe opiera się również na filarach prawa międzynarodowego – Europejskiej konwencji praw człowieka z 1950 r., Konwencji genewskiej z 1951 r. o statusie prawnym uchodźców oraz na porozumieniach dublińskich. Od 1990 r. państwa europejskie mogły powoływać się na Konwencję dublińską (Dublin I), określającą dokładne kryteria rozstrzygające o tym, które państwo powinno rozpatrywać dany wniosek azylowy i „przekazywać” uchodźców do innych państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Uchwalone przez Radę Unii



Europejskiej w 2003 r. rozporządzenie Dublin II miało na celu przyspieszenie procesu ustalania państwa właściwego do rozpatrywania wniosku o azyl (na podstawie wyszczególnionych kryteriów) oraz zapobieganie nadużyciom w procedurach azylowych. Od 2013 r. obowiązuje w Europie tzw. system dubliński (na podstawie rozporządzenia Dublin III), który problem ten sprowadził do jednej podstawowej zasady – za rozpatrzenie wniosku o azyl odpowiedzialne jest to państwo, przez którego granicę wnioskodawca po raz pierwszy wkroczył na teren Unii Europejskiej. System ten stawia w niekorzystnej sytuacji zewnętrzne państwa Unii, takie jak Włochy, Węgry czy Grecję.

W obliczu kryzysów migracyjnych, zarówno z 1992 r., jak i obecnego, rząd niemiecki podejmował określone działania. Można doszukiwać się analogii co do sposobów rozwiązania problemu uchodźczego zastosowanych w latach dziewięćdziesiątych oraz rozważanych obecnie. Bezpośrednią reakcją rządu Niemiec na ten pierwszy kryzys było wprowadzenie w 1993 r. opisanej wyżej poprawki do konstytucji oraz utworzenie listy „państw bezpiecznych” zawartej w Załączniku II do ustawy o postępowaniu w sprawie udzielenia azylu (niem. *Asylverfahrensgesetz*). Poprzez nowelizację tej ustawy z sierpnia 2014 r. lista ta została poszerzona o kolejne państwa: Serbię, Macedonię oraz Bośnię i Hercegowinę. Sytuacja w tych państwach stawia w wątpliwość zasadność wniosków o azyl składanych przez osoby z nich pochodzące. Zdecydowana większość imigrantów z „państw bezpiecznych” to migranci ekonomiczni, nie zaś uchodźcy uciekający przed prześladowaniami. Urząd ds. Migracji i Uchodźców odrzuca około 99% wniosków o azyl imigrantów z państw znajdujących się na liście, stosowana jest wobec nich przyspieszona procedura rozpatrywania tych wniosków. Potwierdziła to Angela Merkel, chociażby w wypowiedzi z 12 września podkreślając, że wnioski o azyl z krajów bezpiecznych, szczególnie bałkańskich, powinny być rozpatrywane szybciej. Większy nacisk miał być położony na bardziej priorytetowe przypadki państw ogarniętych wojną.

Za pierwsze znaczące posunięcie władz niemieckich w obliczu obecnego kryzysu można uznać nowelizację wspomnianej ustawy o pobycie, pracy zarobkowej i integracji obcokrajowców z lipca 2015 r., na podstawie której, zgodnie ze słowami ministra spraw wewnętrznych Thomasa de Maizière'a, ułatwione miało zostać rozróżnienie imigrantów, którym przysługuje prawo do ochrony, od tych, którzy go nie mają. Osoby żyjące w Niemczech od lat, znające język i mogące zapewnić sobie byt, jednak nie posiadające jeszcze przyznanego azylu, otrzymały pozwolenie na dłuższy pobyt w kraju w celu rozstrzygnięcia swojej sytuacji. Natomiast imigranci nie przedstawiający perspektyw na uzyskanie prawa pobytu mieli być wydalani szybciej,



wprowadzono też możliwość aresztowania osób, co do których podjęta została decyzja o deportacji.

W sierpniu 2015 r. Niemcy zaczęły podejmować działania wynikające z deklaracji o otwarciu granic i zgody na przyjmowanie uchodźców. Pierwszym krokiem było zawieszenie stosowania zasad wynikających z rozporządzenia Dublin III – Niemcy zdecydowały się przyjmować wnioski azylowe Syryjczyków bez względu na ich wcześniejszy pobyt w innych państwach Unii. Kanclerz Merkel uzasadniała to działanie podkreślając, że system dubliński przestał działać w obecnych kryzysowych warunkach oraz, że Unia Europejska nie może pozostawić swoich państw granicznych, takich jak Włochy czy Grecja, samych z tym problemem. Następnie, na początku września, podjęta została wspólna decyzja kanclerz Niemiec oraz kanclerza Austrii Wenera Faymanna o przyjęciu azylantów koczujących na dworcu w Budapeszcie bez rutynowych procedur biurowatycznych. Ta jednorazowa w zamiarze akcja pozostawiła jednak wrażenie zachęcania imigrantów do przybywania.

Otwartość Berlina na bezwarunkowe przyjmowanie uchodźców zaczęła przynosić poważne konsekwencje w postaci sprzeciwu władz poszczególnych krajów związkowych (przed wszystkim Bawarii, zalanej nieoczekiwaną falą imigrantów w największym stopniu ze względu na bliskość granicy z Austrią), których rządy próbowały podejmować działania na własną rękę. Z rozmiarami problemu nie radziła sobie administracja, widoczne były braki w kadrach urzędniczych odpowiedzialnych za opracowywanie wniosków azylowych, na ośrodki przesiedleńcze przerabiane były szkoły, hale gimnastyczne i przedszkola.

W związku z powyższą sytuacją, Angela Merkel podjęła decyzję o zmianie podejścia, za co została mocno skrytykowana. Kanclerz tłumaczyła, że nie jest to wolta pogładowa, a jedynie dostosowanie działań w celu opanowania sytuacji. Idea pozostawała taka sama – Niemcy uchodźców przyjmują. Stało się jednak jasne, że kryzys przerósł możliwości państwa, a Niemiec nie stać na nieograniczone przyjmowanie uchodźców. Potwierdził to prezydent Joachim Gauck mówiąc, że zdolność jego kraju do przyjmowania uciekinierów z innych części świata jest ograniczona. 13 września przywrócono kontrole na granicach, mieszczące się jednak w zakresie środków przewidzianych w umowie o ruchu granicznym w ramach Układu z Schengen. Przeprowadzane doraźnie kontrole (wybiórczo wobec samochodów w pasie 20 km od granicy) tego typu były stosowane również przez Polskę w czasie turnieju Euro 2014 czy przez Niemcy przed ostatnim szczytem państw z grupy G7 w Monachium. Kontrole osobowe zostały wprowadzone na granicy z Austrią. W ramach porozumienia między Berlinem i Wiedniem zatrzymani migranci, którzy byli wcześniej



zarejestrowani w innym kraju strefy Schengen (z wyjątkiem Grecji), mogli być do niego odesłani.

Kolejnym działaniem rządu niemieckiego na rzecz zwiększenia kontroli i ograniczenia napływu uchodźców do kraju jest zaostrzenie prawa azylowego. 29 września br. opracowany został pakiet ustaw dotyczący tej kwestii (niem. *Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz*), zatwierdzony w trybie pilnym przez *Bundestag* 15 października (przy rozkładzie głosów: 475 za, 68 przeciw, 56 wstrzymujących). Dzień później pakiet ustaw miał zostać przyjęty przez *Bundesrat*, przepisy wejdą zaś w życie z dniem 1 listopada. Po wprowadzeniu zmian zaostrzających prawo azylowe, imigranci przybywający z innych państw Unii zostaną pozbawieni prawa do świadczeń socjalnych, co ma zniechęcić ich do przyjazdu do Niemiec. Skrócony zostanie również czas ich deportacji (z sześciu do trzech miesięcy) w przypadku odrzucenia podania o azyl. Świadczenia pieniężne przyznawane dotychczas osobom oczekującym na rozpatrzenie wniosku zamienione zostaną na bony żywnościowe, świadczenia rzeczowe oraz zapewnienie ewentualnego biletu na podróż powrotną. Osoby, które otrzymają decyzję odmowną w sprawie azylu, szybciej niż dotychczas utracą prawo do otrzymywania świadczeń. Wielu imigrantów nie posiada żadnych dokumentów pozwalających na ich zidentyfikowanie, co uniemożliwia ich deportację. Takie osoby również pozbawione zostaną prawa do świadczeń socjalnych oraz do pracy. Jednocześnie poszerzona zostanie pomoc imigrantom – osobom z perspektywą pozostania w kraju zapewniony będzie łatwiejszy dostęp do kursów integracyjnych. Gabinet Angeli Merkel podjął również decyzję o znowelizowaniu budżetu w celu zapewnienia większych środków na rozwiązanie problemu uchodźczego. Z tegorocznej nadwyżki budżetowej zostanie na ten cel utworzona rezerwa w wysokości pięciu miliardów euro. Zwiększona zostanie również pomoc dla krajów związkowych: z jednego do dwóch miliardów euro w tym roku oraz do ponad czterech miliardów euro w przyszłym. Dodatkowe środki mają zostać również wyasygnowane na budowę mieszkań dla uchodźców (500 mln euro) oraz na pomoc dla dzieci pozbawionych rodziców (350 mln euro). Pojawiła się również propozycja uzupełniania grupy „państw bezpiecznych” o kolejne: Kosowo, Albanię oraz Czarnogórę.

Minister T. de Maizière określił powyższe zabiegi jako sygnał wysyłany osobom, które wybierają się do Niemiec, a nie są prześladowane ze względów politycznych ani nie uciekają z kraju ogarniętego wojną domową, aby nie decydowały się na przyjazd. Kryzys uchodźczy zmusił rząd Niemiec do zmiany deklarowanego z początku podejścia – bezwarunkowego przyjmowania uchodźców – poprzez zaostrzenie przepisów prawa azylowego. Podjęte kroki można uznać za przyznanie się



do błędu lub za wyciągnięcie wniosków z rozwoju sytuacji. Wyraźnie widoczna jest ewolucja „zarządzania” kryzysem uchodźczym w Niemczech. Deklarowana przez kanclerz Merkel idea otwartości musiała zostać zweryfikowana przez rzeczywistość. Niespotykane dotąd liczby napływających cudzoziemców wymogły coraz większą selektywność w ich przyjmowaniu, zaostrzenie kryteriów przyznawania azylu aż po wprowadzenie kontroli granicznych. W niemieckiej dyskusji publicznej stawiane są pytania o to, czy ta zmiana nie nastąpiła zbyt późno oraz jakie będą długofalowe konsekwencje obecnych wydarzeń. Władze w Berlinie skupiły się na razie na najpilniejszych działaniach mających na celu rozwiązanie kwestii masowych migracji uchodźców do Niemiec w sposób doraźny. Efektywność wprowadzonych reform będzie można ocenić dopiero z upływem czasu, z pewnością jednak kanclerz Merkel i jej gabinet już teraz powinni rozważyć działania w dłuższej perspektywie. Kryzys uchodźczy jest bowiem nadal aktualny – choć może zostać złagodzony w związku z nadchodzącą zimą, a także uniemożliwiającymi masowe migracje czy przeprawy morskie warunkami atmosferycznymi – i z pewnością powróci w przyszłym roku.

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.

**Tomasz Morozowski** – politolog, absolwent Stosunków Międzynarodowych, asystent w Instytucie Zachodnim.

