



Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
AMICUS EUROPAE

**FAE Policy Paper
nr 19/2015**

Beata JURKOWICZ

Polityka Unii Europejskiej wobec imigrantów

Zatonięcie w dn. 19 kwietnia br. statku z imigrantami, płynącego z Libii do Włoch – w której to katastrofie zginąć mogło, jak wynika z danych Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców, nawet 800 osób – spowodowało, że Przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk zwołał nadzwyczajne posiedzenie Rady Europejskiej.

Nielegalni imigranci, próbujący przez Morze Śródziemne przedostać się do Europy, to poważny problem nie tylko dla państw do których przyływają, ale i dla całej Unii Europejskiej. Natychmiastowa reakcja przewodniczącego Rady Europejskiej miała więc na celu uwrażliwić pozostałe kraje członkowskie na tę sytuację oraz zapobieżenie dalszym dramatom z udziałem imigrantów. Nie można przy tym zapominać, że w grę wchodziły również względy wizerunkowe. UE, jako organizacja odwołująca się do takich wartości jak poszanowanie praw człowieka, wolność, demokracja, równość i praworządność nie mogła nie zareagować na katastrofę humanitarną, która ma miejsce u jej granic, gdyż inaczej wiele straciłaby w oczach międzynarodowej opinii publicznej.

Ze względu na ogromny wzrost liczby uchodźców, Parlament Europejski poparł wnioski Komisji Europejskiej dotyczące zwiększenia tegorocznych budżetów trzech unijnych agencji uczestniczących w zarządzaniu napływem imigrantów do UE. Są to: Frontex (Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Granicach Zewnętrznych UE z siedzibą w Warszawie), Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) oraz Europejski Urząd Policji (Europol).

Polityka migracyjna stanowi jeden z priorytetów przewodniczącego Komisji Europejskiej. Jean-Claude Juncker jeszcze jako kandydat na to stanowisko w kwietniu 2014 roku na Maltzie wzywał państwa członkowskie do większej solidarności w tym obszarze. Jednocześnie przedstawił pięciopunktowy plan dotyczący imigracji, w którym postulował szybkie wdrożenie Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego, wzmocnienie Europejskiego Urzędu Wsparcia w zakresie Azylu, intensyfikację współpracy z państwami trzecimi, zwłaszcza z krajami Afryki Północnej. Juncker podkreślił również, że Europa potrzebuje determinacji politycznej w obszarze legalnej migracji. Jego zdaniem leży to w interesie Unii, albowiem w dłuższej perspektywie na rynku pracy pojawi się ogromna luka. Z jednej strony starzejące się społeczeństwo europejskie będzie potrzebowało opieki, a z drugiej trzeba będzie wypełnić miejsca pracy pozostałe po osobach odchodzących na

emerytury. Ponadto Juncker zaapelował o większe zabezpieczenie unijnych granic zewnętrznych poprzez wzmocnienie zdolności operacyjnych Fronteksu.

Do wybrzeży Włoch codziennie przyplývają łodzie pełne uchodźców. Rząd włoski, bez pomocy ze strony UE, nie jest w stanie – nawet gdyby bardzo chciał – ani zablokować napływu nielegalnych migrantów, ani też przyjąć tak dużej liczby przybyszy. Np. na Lampedusie w wybudowanym na 300 osób ośrodku tłoczy się 1400 uchodźców. Po tym jak przywódcy państw Unii Europejskiej odrzucili pomysł systemu kwotowego (kwoty miałyby być obliczane w oparciu o dochód narodowy i liczbę wcześniej przyjętych przez dane państwo uchodźców) premier Matteo Renzi skrytykował brak solidarności między krajami członkowskimi w tej dziedzinie, wyrażając jednocześnie ubolewanie, że Włochy same muszą borykać się z osobami nielegalnie przekraczającymi granicę.

W podwójnie tragicznej sytuacji jest Grecja, która zmaga się z kryzysem gospodarczym, ale również z napływającymi na jej wyspy nielegalnymi migrantami. Sama nie jest w stanie poradzić sobie z tym problemem. Pozostawienie Grecji samej sobie przyniesie katastrofalne skutki dla całej Europy. Jest oczywiste, że tak jak prowadzi się negocjacje z rządem greckim w sprawie wdrożenia środków pomocowych, mających na celu wyjście z impasu gospodarczego, tak należy równolegle rozmawiać o konkretnych działaniach w sprawie uchodźców.

Rozpatrując problem nielegalnych migrantów, nie można zapominać, że trafiają oni na kontynent z pomocą licznie działających przemytników ludzi, którzy zarabiają miliardy euro na uchodźcach. Np. koszt podróży z Afganistanu lub Syrii do Europy to kwota od 7 do 10 tys. euro. Często na wyjazd jednej osoby składają się całe rodziny, licząc że jak już dotrze do „europejskiej ziemi obiecanej”, to ściągnie ich w sposób legalny do siebie. Tymczasem wielu z nich tonie w Morzu Śródziemnym. Problem ten nieustannie podnoszą organizacje humanitarne, które odwołują się do mocnych form przekazu, aby uwrażliwić opinię publiczną. Np. niemieckie Zentrum für Politische Schönheit (ZPS) przygotowało akcję „Die Toten kommen” (Zmarli nadchodzą). W ramach happeningu w Berlinie przygotowali pod Reichstagem symboliczne groby.

W maju Komisja Europejska ogłosiła Europejską Agendę w Sprawie Migracji. Jej najważniejszym celem jest reforma strukturalna unijnej polityki migracyjnej oraz podjęcie natychmiastowych działań takich jak: zintensyfikowanie działań Fronteksu we wspólnych

operacjach Tryton i Posejdon w 2015 i 2016 roku, wdrożenie nadzwyczajnego mechanizmu, mającego na celu pomoc krajom członkowskim konfrontującym się z nasiloną migracją, zgodnie z art. 78(3) Traktatu o Funkcjonowaniu UE, projekt stworzenia do końca 2015 roku ogólnoeuropejskiego systemu przesiedlania w sytuacjach nadzwyczajnego masowego napływu uchodźców, ustanowienie w ramach Wspólnej Polityki Bezpieczeństwa i Obrony operacji morskich służących zlikwidowaniu nielegalnego przemytu ludzi na Morzu Śródziemnym.

Natomiast wspomniana reforma strukturalna ma się opierać na czterech filarach: zmniejszenie motywacji do nielegalnej migracji, ochrona życia i bezpieczeństwo granic zewnętrznych (poprzez wzmocnienie roli Fronteksu, pomoc krajom trzecim w umacnianiu ich granic, dalsze wzmocnianie straży przybrzeżnej na poziomie UE), wzmocnienie wspólnotowej polityki azyłowej, rozwój nowej polityki w zakresie legalnej migracji.

Należy zwrócić uwagę, że narastająca liczba uchodźców w Unii Europejskiej zbiegła się w czasie z tendencjami antyunijnymi w poszczególnych krajach członkowskich, co zresztą znalazło odzwierciedlenie w dużej liczbie eurosceptyków w Parlamencie Europejskim. We Francji i w Wielkiej Brytanii partie opowiadające się przeciwko integracji europejskiej wygrały wybory do PE. Ostatecznie w gronie 751 eurodeputowanych znalazło się ok. 100 reprezentantów ugrupowań o charakterze narodowo-radykalnym.

W kwestii migracji Europa jest podzielona. Dlatego też każde państwo członkowskie próbuje rozwiązać ten problem na własną rękę. I tak, Węgry zdecydowały o zbudowaniu czterometrowego muru wzdłuż 175-kilometrowej granicy z Serbią, ponieważ to z tego kraju napływają nielegalni migranci do UE. Tylko od początku tego roku o azyl poprosiło ponad 61 tys. osób, wobec 43 tys. w 2014 roku. Należy przy tym podkreślić, że zgodnie z konwencją dublińską uchodźca występuje o azyl w tym państwie członkowskim, w którym przekroczy granicę. W podpisanym 15 czerwca 1990 roku dokumencie (weszła w życie 1 września 1997 roku), poza określeniem zasad rozpatrywania wniosku o azyl w krajach Wspólnoty, zdefiniowane zostały pojęcia wiza wjazdowa i tranzytowa, cudzoziemiec, wniosek o azyl, pozwolenie na pobyt. W 2003 roku konwencja została zastąpiona nową umową Dublin II.

Wśród imigrantów przybywających na Węgry największą grupę stanowią Syryjczycy, Irakijczycy, Afgańczycy, a także Kosowarzy. Przy czym mieszkańcy Kosowa jako kraj do

osiedlania się najbardziej upodobali sobie Niemcy. Z początkiem 2015 roku do RFN przybyło 25 tys. Kosowarów, natomiast łączna liczba uchodźców w 2014 roku wyniosła aż 630 tys. Do Niemiec przybywają nie tylko osoby uciekające przed wojną, ale i biedą, marzące jednocześnie o lepszym życiu. W chwili obecnej jedynie sześć krajów, w tym Niemcy, Szwajcaria, Szwecja i Austria przyjmują u siebie większość uchodźców napływających do Europy.

Warto też zwrócić uwagę, że na Węgrzech duża grupa imigrantów nie czekając na przyznanie azylu wyjeżdża na Zachód. Natomiast złapani w różnych okolicznościach, zgodnie z unijnym ustawodawstwem, odsyłani są tam z powrotem. Budapeszt ostro sprzeciwia się tym praktykom, jednocześnie odgrajając się, że nie będzie przyznawał azylu osobom z krajów trzecich. Rząd węgierski zaapelował także o większe zaangażowanie Fronteksu na granicy z sąsiedzką Serbią.

Równie zdeterminowany jest brytyjski premier David Cameron, który po kwietniowej katastrofie statku z uchodźcami na Morzu Śródziemnym, zaoferował flagowy okręt Królewskiej Marynarki Wojennej HMS Bulwark, trzy śmigłowce oraz dwa okręty patrolowe, mające pomóc państwom członkowskim na południu Europy w ratowaniu uchodźców. Jednocześnie zastrzegł, że rozbitkowie uratowani przez te jednostki muszą być wysadzeni na ląd w najbliższym kraju UE. Nie będą też mieli prawa wystąpić o azyl w Wielkiej Brytanii. Brytyjski premier zapowiedział przy tym, że jego kraj nie weźmie udziału w systemie kwotowym. Ze względu na zaplanowane referendum w sprawie wyjścia Brytyjczyków z UE, oświadczenie Camerona zostało przez Brukselę przyjęte ze zrozumieniem, natomiast plany Viktora Orbana związane z budową muru na granicy z Serbią spotkały się z falą krytyki pozostałych państw członkowskich.

Rząd brytyjski podjął również działania mające powstrzymać uciekinierów z Sudanu, Syrii, Erytrei, Iraku i Afganistanu, którzy docierają do Calais, by przez Kanał La Manche przedostać się na Wyspy. Wielka Brytania przeznaczona ogromne sumy na kontrole we francuskim porcie, ponieważ do wyłapywania uchodźców wykorzystywana jest nowoczesna technika, w tym narzędzia do pomiaru dwutlenku węgla w ciężarówkach, a także mikrofony wyłapujące bicie serca ukrywających się w nich ludzi.

Po kwietniowej katastrofie statku na Morzu Śródziemnym Komisja Europejska zaproponowała, aby 40 tys. uchodźców obecnie przebywających w Grecji i Włoszech oraz

20 tys. azylantów znajdujących się poza Unią Europejską, rozdzielić pomiędzy państwa członkowskie. Jednak pomysł ten nie spotkał się z ogólną aprobatą, zwłaszcza w Europie Środkowej i Wschodniej. Kraje starej Unii nie kryły swojego rozczarowania brakiem solidarności wśród nowych członków.

Tymczasem w Bratysławie w czerwcu odbyły się demonstracje przeciwko kwotom z hasłami: „Stop islamizacji Europy”, „Europa dla Europejczyków” itp.

Z kolei premier Ewa Kopacz zapowiedziała, że Polska przyjmie chrześcijańskie rodziny z ogarniętej wojną Syrii, natomiast systemowi kwotowemu jest przeciwna. Nie można zapominać, że aprobatą kwot oznaczałaby dla Platformy Obywatelskiej przegrane wybory. Wprawdzie ryzyko i tak jest wysokie, nie mniej jednak z punktu widzenia partii politycznej należy je minimalizować. Po tym jak kilka dni temu minister spraw zagranicznych wyraził wstępną gotowość do przyjęcia 2 tys. uchodźców, jego oponenti polityczni podnieśli larum. Zresztą nie tylko Prawo i Sprawiedliwość jest przeciwnie temu pomysłowi, ale i koalicyjne PSL nie kryje niezadowolenia z tego powodu. Przy czym przedstawiciele PiS argumentują, że skoro bogate kraje przez setki lat kolonizowały Afrykę, to teraz powinny przyjąć tamtejszych uchodźców, natomiast PSL wskazuje na ryzyko poważnej imigracji z Ukrainy ze względu na konflikt ukraińsko-rosyjski. W związku z tym dodatkowe przyjmowanie uchodźców spoza Europy jest dla Polski zbyt dużym obciążeniem.

Jednak pomijając wszelkie bariery społeczno-ekonomiczne i zakładając, że nowe państwa członkowskie zgodziłyby się przyjąć uchodźców wg systemów kwotowych, to trudno byłoby powstrzymać ich przed wyjazdem do krajów starej UE, gdzie rynek pracy może im więcej zaoferować. Poza tym są tam lepsze warunki pomocy socjalnej, aniżeli np. w Polsce. Zresztą wiele osób przybywających do Grecji czy Włoch nie ukrywa, że miejscem docelowym są Niemcy, czy inne bogate państwa europejskie.

Niekontrolowany napływ migrantów do krajów członkowskich Unii Europejskiej sprawia, że w całej Europie pojawiają się głosy krytyki wobec idei Schengen. Oczywiście prym w tym obszarze wiodą ugrupowania radykalne. I tak, Matteo Salvini, przywódca prawicowej, włoskiej Ligi Północnej (Lega Nord) domagał się ponownego wprowadzenia kontroli na granicach, twierdząc, że ich brak doprowadził do wzrostu liczby uchodźców i przemytu dżihadystów. Podobne żądania po zamachach w Paryżu na początku 2015 roku wysunął francuski Front Narodowy. Okazało się, że Marine Le Pen może liczyć w tej kwestii

na szerokie poparcie społeczne. Pod koniec maja 60 proc. Francuzów zakwestionowało bowiem układ z Schengen. Fakt ten wykorzystuje również były prezydent Nicolas Sarkozy i lider konserwatywnej opozycji (jednocześnie były minister spraw wewnętrznych), który domaga się rewizji podpisanej 14 czerwca 1985 roku umowy. Należy przy tym podkreślić, że na maksymalnie dwa lata każde z państw strefy Schengen może przywrócić kontrole graniczne, jeżeli uzna to za konieczne. Do porozumienia w sprawie reformy układu z Schengen doszły po długich pertraktacjach Parlament Europejski i Komisja Europejska. Każdy z krajów może przywrócić kontrole graniczne nawet na własną rękę, jeżeli uzna, że napływa do niego zbyt duża liczba nielegalnych imigrantów.

Wprowadzenie ponownych kontroli w strefie Schengen jest tematem poruszonym we wszystkich państwach członkowskich, i to nie tylko przez ugrupowania o charakterze antyeuropejskim. Zwiększenia kontroli na granicach wewnętrznych domaga się policja krajów związkowych takich jak Bawaria i Saksonia. Jej żądania są następstwem serii wykroczeń ujawnionych podczas kontroli przeprowadzanych w związku ze szczytem G7 w bawarskim Elmau. Na nielegalnym przekraczaniu granicy zatrzymano 10 tys. osób.

Do Europy przybywają uchodźcy z terenów ogarniętych wojną lub konfliktami etnicznymi, a wraz z nimi ekstremiści i terroryści. Dlatego też niezbędna jest szczegółowa kontrola osób ubiegających się o azyl w Unii Europejskiej.

Obawa przed zagrożeniem terrorystycznym potęguje niechęć wobec przyjmowania uchodźców we wszystkich państwach członkowskich. Jednocześnie nastroje antyimigranckie podkręcane są przez polityków radykalnych ugrupowań, z czym muszą się liczyć politycy umiarkowanych partii. Np. prezydent François Hollande, który wydaje się rozumieć potrzebę uregulowania kwestii migrantów na poziomie wspólnotowym, wyraził zaniepokojenie wobec pomysłu kwot. Zwłaszcza, że Francja musiałaby przyjąć aż 14 proc. uchodźców. Jak każdy polityk chcący wygrać wybory nie może ignorować zamachów terrorystycznych dokonywanych przez islamistów na francuskim terytorium, wzrostu popularności Frontu Narodowego, czego potwierdzeniem było zwycięstwo w wyborach do Parlamentu Europejskiego w ubiegłym roku, jak również możliwości ponownego ubiegania się o fotel prezydenta przez Sarkozy'ego, który dał się poznać jako zwolennik ograniczenia migracji.

Problem uchodźców w państwach Morza Śródziemnego pokazuje z jednej strony pewną bezradność Unii Europejskiej, z drugiej, że solidarność to ładnie brzmiące słowo, gorzej z jej wdrażaniem na poziomie wspólnotowym.

Z powodu licznych konfliktów na Bliskim Wschodzie i w Afryce zainteresowanie Europą jako miejscem migracji będzie rosło. Tymczasem Unia Europejska nie jest w stanie przyjąć wszystkich. Musi więc prowadzić konsekwentną politykę migracyjną opartą na przejrzystych kryteriach i chroniącą swoich obywateli. Dlatego też konieczny jest system kontrolowanej migracji, odpowiadający na zapotrzebowanie krajów członkowskich. Oprócz tego UE powinna pogłębiać politykę rozwojową w krajach pochodzenia uchodźców.

Niezwykle istotnym jest walka z przemytem ludzi. W tym celu Unia Europejska musi podjąć intensywną współpracę z państwami trzecimi, Międzynarodową Organizacją ds. Migracji oraz innymi podmiotami zajmującymi się zwalczaniem zorganizowanych grup przestępczych specjalizujących się w przemyśle osób.

Ze względu na fakt, że pod uchodźców z państw, w których toczą się walki zbrojne, podszywają się terroryści, należy skrupulatnie rozpatrywać wnioski azylowe. Chcąc wyeliminować tego typu zagrożenia trzeba jak najszybciej stworzyć ogólnoeuropejski mechanizm przyznawania azylu.

Aby reforma europejskiej polityki migracyjnej powiodła się, niezbędna jest integracja migrantów. W związku z tym Unia musi realizować niezbędne działania w tym obszarze na poziomie krajów członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem społeczności lokalnych.



Kontakt

**Fundacja
Aleksandra Kwaśniewskiego
„Amicus Europae”**

Aleja Przyjaciół 8/5
00-565 Warszawa

Tel. +48 22 622 66 33

Tel. +48 22 622 66 03

Fax:+48 22 629 48 16

email: fundacja@fae.pl, www.fae.pl

FAE Policy Paper nr 19/2015

**Polityka Unii Europejskiej
wobec imigrantów**

Autor: Beata Jurkowicz

Ekspertka Zespołu Analiz Fundacji *Amicus Europae*.

Absolwentka ISM UW, Podyplomowych Studiów Edytorskich w PAN oraz studiów podyplomowych Efektywna Komunikacja w Biznesie w WSZiP im. Heleny Chodkowskiej.

Doktorantka w Instytucie Politologii UKSW.

Nadrzędną misją **Fundacji AMICUS EUROPAE** jest popieranie integracji europejskiej, a także wspieranie procesów dialogu i pojednania, mających na celu rozwiązanie politycznych i regionalnych konfliktów w Europie.

Do najważniejszych celów Fundacji należą:

- Wspieranie wysiłków na rzecz budowy społeczeństwa obywatelskiego, państwa prawa i umocnienia wartości demokratycznych;
- Propagowanie dorobku politycznego i konstytucyjnego Rzeczypospolitej Polskiej;
- Propagowanie idei wspólnej Europy i upowszechnianie wiedzy o Unii Europejskiej;
- Rozwój Nowej Polityki Sąsiedztwa Unii Europejskiej, ze szczególnym uwzględnieniem Ukrainy i Białorusi;
- Wsparcie dla krajów aspirujących do członkostwa w organizacjach europejskich i euroatlantyckich;
- Promowanie współpracy ze Stanami Zjednoczonymi Ameryki, szczególnie w dziedzinie bezpieczeństwa międzynarodowego i rozwoju gospodarki światowej;
- Integracja mniejszości narodowych i religijnych w społeczności lokalne;
- Propagowanie wiedzy na temat wielonarodowej i kulturowej różnorodności oraz historii naszego kraju i regionu;
- Popularyzowanie idei olimpijskiej i sportu.