

**Unia Europejska a migracje:
szanse i wyzwania**

redakcja
Sylwia K. Mazur

**Punkt Informacji Europejskiej
Europe Direct - Rzeszów
2015**



Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej

Recenzja: prof. nadzw. dr hab. Agata Jurkowska-Gomułka

Redakcja: Sylwia K. Mazur

Autorzy: Sylwia K. Mazur, Zofia Sawicka

Copyright © 2015 by Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct –
Rzeszów



Publikacja jest współfinansowana ze środków Unii Europejskiej

Punkt Informacji Europejskiej Europe Direct - Rzeszów

przy:

Euroregionalnym Stowarzyszeniu Inicjatyw Społeczno-Gospodarczych

i Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie

ul. Sucharskiego 2 (pok. 143)

35-225 Rzeszów

tel. 17 866 11 02

www.europedirect-rzeszow.pl

ISBN: 978-8364256-42-1

SPIS TREŚCI

Przedmowa	2
Sylwia K. Mazur, Kryzys na granicach Europy i jego wpływ na strukturę Unii Europejskiej w l.2011-2015	5
Sylwia K. Mazur, Polityki migracyjne wybranych państw europejskich	22
Zofia Sawicka, Muzułmanie w Europie – historia imigracji	39
Sylwia K. Mazur, Wspólny Europejski Systemu Azyłowego - historia, założenia, adekwatność rozwiązań	51

PRZEDMOWA

Po kryzysie gospodarczym wydawało się, iż sytuacja w Unii Europejskiej powoli wraca do normy. Kiedy zaczęto wychodzić z kryzysu przepływu kapitału, okazało się, iż eskalacja związana z przepływem osób z państw trzecich narusza fundamenty Unii, czego wyrazem są obawy o istnienie Strefy Schengen oraz widoczna erozja unijnej solidarności. Przez dwadzieścia lat Europejczycy wierzyli, iż migrowanie jest przejawem globalizacji. Tonące łodzie z setkami osób na pokładzie, rzesze osób koczujących na dworcu Kelati na Węgrzech, płonący port w Calais, ciała migrantów, którzy udusili się w ciężarówce na austriackiej autostradzie czy wyrzucone na turecki brzeg zwłoki 3-letniego syryjskiego chłopca, sprawiły iż migracja dla Europejczyków ma nowe oblicze, a rozdźwięk w Unii staje się coraz wyraźniejszy.

Kryzys zdaje się nie wygasać. Liczby migrantów docierających do Europy w 2015 r. osiągnęły rekordowy poziom. Według Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji w 2015 r. (dane z października)¹: do granic Europy dotarło 650 000 migrantów. W 2014 r. liczba ta wynosiła 280 000. Nie maleje też liczba śmierci na morzu - całkowita liczba ofiar w 2014 r. wyniosła 3 279. Według UNHCR liczba osób, które w październiku dotarły do Europy drogą morską jest pięć razy wyższa niż w październiku 2014 r.

W trudnej sytuacji znajdują się także państwa, które do tej pory słynęły z „gościnności” względem migrantów oraz osób ubiegających się o azyl. Przywódcy europejscy nie mogą dojść do kompromisu nawet w kwestii relokacji 160 000, o której zdecydowano w drugiej połowie 2015 r. Poprawie nie ulega również sytuacja w państwach pochodzenia migrantów, co więcej można niemal z pewnością stwierdzić, iż państwa sąsiadujące z Syrią, które przyjęły masy uciekinierów, są na krawędzi wybuchu kolejnego kryzysu, który może zakończyć się wzmożoną falą kierujących się w stronę Europy.

¹ *Migrant crisis: Arrivals to Greece top 500,000* [online], BBC, [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: <http://unhcr.org/556725e69.html>.

Sytuacji nie pomaga poziom debaty publicznej, w której górę biorą emocje. Do tego dochodzi polityzacja zjawiska migracji. Politycy w walce o głosy prześcigają się w proponowaniu radykalnych rozwiązań, co odbija się na respektowaniu praw uchodźców, ubiegających się o azyl oraz przyczynia się do łamania praw człowieka.

Przedstawione poniżej opracowanie Punktu Informacji Europejskiej Europe Direct – Rzeszów prezentuje najważniejsze zagadnienia związane z migracjami w kontekście trwającego kryzysu. Rozdział pierwszy przedstawia eskalację obecnego kryzysu na granicach Europy i jego ewolucję, która doprowadziła do kryzysu wewnątrz Unii. Europa jest kontynentem migracji – choć zaprzeczają temu państwa przyjmujące – co pokazuje artykuł drugi. Omówiono w nim polityki migracyjne trzech głównych państw przyjmujących: Wielkiej Brytanii, Francji oraz Niemiec. Jako, iż państwa te mają nie tylko wysokie wskaźniki osób urodzonych poza granicami, ale także długą historię imigracyjną. Z polityką migracyjną nierozzerwalnie związana jest polityka integracyjna. W świetle obecnej sytuacji nie sposób pominąć aspektów integracji osób pochodzenia muzułmańskiego w Europie, i właśnie temu zagadnieniu poświęcony jest trzeci rozdział. Ostatnia część publikacji dotyczy Wspólnego Europejskiego Systemu Azyłowego. Uchodźcy są szczególną grupą migrantów, gdyż opuszczenie przez nich domostw często okupione jest traumą związaną nie tylko sytuacją w miejscu pochodzenia, ale również podróżą, która niesie ze sobą ogromne ryzyko. W sytuacji kryzysu większość osób zdaje się jednak zapominać, iż azyl oraz opieka uzupełniająca są obowiązkiem nie tylko prawnym, ale przede wszystkim moralnym.

Pomimo tego, że Europa mierzy się z kwestią imigracji od ponad sześćdziesięciu lat, większość problemów pozostaje wciąż aktualna, co więcej, nakładają się na nie nowe. Brak wspólnej polityki sprawia, że zagrożone stają się wypracowane przez państwa europejskie rozwiązania np. strefa Schengen. Szwecja przywróciła kontrole graniczne, a Słowenia i Węgry postawiły płoty na swoich granicach z Chorwacją. Kryzys imigracyjny ujawnił głębokie podziały pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi, a tylko wspólna polityka migracyjna pozwoli Unii Europejskiej przetrwać w obecnym kształcie. Jaki będzie to kształt, pokażą najbliższe miesiące. Już teraz wielu badaczy wskazuje, iż UE przechodzi najpoważniejszy kryzys od początków istnienia.

Zespół Punktu Informacji Europejskiej Europe Direct – Rzeszów chciałby podziękować dr hab. Agacie Jurkowskiej-Gomułka za recenzję oraz cenne uwagi w trakcie tworzenia tekstu.

Jako, iż temat migracji stał się wyjątkowo ważny dla wszystkich Europejczyków, jesteśmy bardzo ciekawi Państwa opinii. Zwracamy się do wszystkich o dzielenie się spostrzeżeniami dotyczącymi tematu oraz niniejszej publikacji. Na informacje czekamy pod adresem e-mail: europedirect-rzeszow@wsiz.rzeszow.pl.

Sylwia K. Mazur

z Zespołem Punktu Informacji Europejskiej Europe Direct-Rzeszów

Sylwia K. Mazur¹

Kryzys na granicach Europy i jego wpływ na strukturę Unii Europejskiej w l.2011-2015

Dwadzieścia osiem państw członkowskich Unii Europejskiej musi zmierzyć się z największą falą niekontrolowanych przepływów ludności od czasów II wojny światowej. Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji nazwała Europę najbardziej niebezpiecznym miejscem docelowym dla nieudokumentowanych imigrantów. Ten sam raport nazywa Morze Śródziemne najniebezpieczniejszym przejściem granicznym². Szacuje się, iż od roku 2000 podczas próby przedostania się do Unii Europejskiej zginęło ponad 22 tys. ludzi³. Organizacja Narodów Zjednoczonych sytuację na Morzu Śródziemnym nazywa „tragedią epickich rozmiarów”⁴.

Artykuł skupia się na najistotniejszych kwestiach związanych z trwającym kryzysem, którego początek datuje się na rok 2011, choć podkreślić należy, iż szlaki wschodni-, centralny- i środkowo – śródziemnomorski są od lat kanałami, którymi migranci z Afryki, Bałkanów oraz Azji próbują dostać się do Europy. W pierwszej części omówiono klasyfikację pojęcia „migrant” oraz „uchodźca”. W kolejnej przeanalizowane dane związane z falami przekraczającymi unijne granice, z wykorzystaniem najnowszych danych Eurostat z trzeciego kwartału 2015 r. Trzecia część poświęcona jest „państwom

¹ Autorka jest konsultantką w Punkcie Informacji Europejskiej Europe Direct – Rzeszów oraz pracowniczką Instytutu Badań nad Cywilizacjami przy Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie. Na stałe współpracuje także z Regionalnym Ośrodkiem Debaty Międzynarodowej w Rzeszowie.

² *IOM Releases New Data on Migrant Fatalities Worldwide: Almost 40,000 Since 2000* [online], [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: <http://www.iom.int/statements/iom-releases-new-data-migrant-fatalities-worldwide-almost-40000-2000>.

³ *Fatal Journeys. Tracking lives lost during migration*, [online], [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: http://publications.iom.int/system/files/pdf/fataljourneys_countingtheuncounted.pdf.

⁴ *Mediterranean Migrants Crisis: What Happened on the Sinking Boat?*, BBC News, [online], [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: <http://www.bbc.com/news/world-europe-32411381>.

wrażliwym”. W następnej części skupiono się na kwestiach związanych z bezpieczeństwem granic oraz bezpieczeństwem wewnętrznym Unii. Powiązany z nim temat siatek szmuglerów oraz handlu żywym towarem poruszono w szóstej części artykułu. Problem relokacji, omawiany w piątej części, okazał się jednym z najważniejszych i najbardziej drażniących z punktu widzenia politycznego. Politycy długo nie mogli zgodzić się co do liczby uchodźców. Sam proces relokacji (a także przesiedleń) przebiega powoli. Ostatni fragment omawia wyzwania humanitarne i problemy bezpieczeństwa związane z trwającym kryzysem, część uwagi poświęcając nieletnim samotnie przekraczającym granice unijne. W podsumowaniu rozdziału znalazło się porównanie skali napływu migrantów do państw zachodnich oraz państw rozwijających się, co powinny wpłynąć na percepcję obecnego kryzysu, nie tylko przez polityków, ale też obywateli Unii Europejskiej.

1. Różnorodność migrantów – problemy klasyfikacyjne⁵

Różnorodność narodowościowa oraz mnogość motywacji osób przekraczających zewnętrzne granice Unii są wyzwaniem dla systemów państw europejskich. Dodatkowo, złożoność sił napędzających cały proces migracji sprawia, iż maleją szanse na szybką poprawę sytuacji. Jednym z głównych problemów obecnego kryzysu jest fakt, iż Europa nie ma do czynienia tylko z falą uchodźców, ale ze zjawiskiem mieszanej migracji (*mixed-migration*). Oznacza to, iż oprócz uchodźców, w grupie podróżują także migranci ekonomiczni, którzy opuszczają miejsce zamieszkania, w celu poprawy jakości życia. Określenie „migranci ekonomiczni” jest często używane w celu odróżnienia od uchodźców, którzy uciekają przed przemocą i prześladowaniem⁶. Na opisanie obecnego kryzysu często używa się określenia kryzys uchodźczy. Jednak przez wzgląd na zjawisko mieszanej migracji w publikacji używane będzie określenie „kryzys migracyjny”.

Rozróżnienie pomiędzy uchodźcą a migrantem jest szczególnie istotne z perspektywy państwa przyjmującego. Państwa radzą sobie z migrantami według przepisów krajowych. Inaczej niż w przypadku uchodźców oraz osób ubiegających się

⁵ Więcej w Rozdziale IV niniejszej publikacji.

⁶ *Key Migration Terms*, [online], [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: <https://www.iom.int/key-migration-terms>.

azyl, których ochrona jest regulowana zarówno przez akty prawa krajowego, jak i międzynarodowego. Państwa mają zobowiązania względem ubiegających się o azyl⁷.

Potocznie pojęcie „uchodźca” oznacza wszystkie osoby zmuszone, przez okoliczności od nich niezależne, do opuszczenia swych miejsc zamieszkania⁸. Według Konwencji Genewskiej uchodźca to 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 znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”⁹.

Ubiegający się o azyl to osoba, która chce być uznane za uchodźcę, ale ciągle czeka na decyzję o przyznaniu jej tego statusu. Jeśli ubiegającemu się o azyl, odmówi się przyznania statusu uchodźcy, to musi on opuścić państwo przeznaczenia, chyba że otrzyma zgodę do pozostania w nim na podstawie innych humanitarnych środków¹⁰.

Warto zauważyć, iż coraz rzadziej w dyskursie można spotkać się z określeniem „nielegalny imigrant”. Zwrot ten został zmieniony określeniem „migrant nieregularny” (*irregular migrant*). Nieregularna migracja oznacza „mobilność osób poza regulowanymi normami państw wysyłających, tranzytowych i otrzymujących. Z perspektywy państwa przyjmującego jest to wjazd, pozostawanie lub praca na terenie państwa przyjmującego, bez koniecznego pozwolenia lub dokumentów”¹¹.

Obecnie wiele zmian miejsca zamieszkania wiąże się z konfliktami wewnętrznymi, polityczną niestabilnością, rozkładami struktur państwowych, zagrożeniami

⁷ UNHCR viewpoint: 'Refugee' or 'migrant' - Which is right?, UNHCR, [online], [dostęp: 27.11.2015] dostępny w Internecie: <http://www.unhcr.org/55df0e556.html>.

⁸ B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993, s. 25.

⁹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., DzU 1991 nr 119 poz. 515.

¹⁰ T. Reitano, L. Adal, and M. Shaw, *Smuggled Futures The Dangerous Path of the Migrant from Africa to Europe*, [online], [dostęp: 27.11.2015] dostępny w Internecie: <http://www.globalinitiative.net/download/global-initiative/Global%20Initiative%20-%20Migration%20from%20Africa%20to%20Europe%20-%20May%202014.pdf>.

¹¹ A. Lusenti and L. Watanabe, *The Challenge and Tragedy of Irregular Migration to Europe*, [online], [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: http://www.gicj.org/articlespictures/GICJ_Report_on_Migration_Crisis.pdf.

środowiskowymi lub brakiem zasobów. Zacierająca się linia pomiędzy migracją z własnej woli, a tą wymuszoną oraz wzrost „nieregularnej migracji” przyczyniają się do powstania luk w ochronie. Osoby, które nie kwalifikują się do opieki konwencyjnej, a nawet te którym taka opieka przysługuje, mierzą się z rosnącym ryzykiem¹².

2. Trendy migracyjne w Unii europejskiej - analiza liczbowa

Niestabilność na Bliskim Wschodzie, w Afryce czy Azji Południowej są obecnie głównym czynnikiem kształtującym trendy migracyjne w Europie. Liczba nielegalnych przekroczeń granic unijnych wzrosła drastycznie w 2011 r., kiedy po wybuchu Arabskiej Wiosny w stronę Włoch zaczęły zmierzać tysiące migrantów z Tunezji. Niepokoje w Libii, po upadku rządów Mu'ammara Kadaffiego sprawiły, iż w l. 2011-2012 wśród migrujących znaleźli się także mieszkańcy Afryki Subsaharyjskiej, którzy wykorzystali rozkład libijskich struktur państwowych w celu przedostania się do Europy.

W październiku 2013 r., łódź z migrantami z Libii utonęła obok Lampedusy, zginęło 368 osób. Wkrótce po tragedii Włochy rozpoczęły operację Mare Nostrum, której celem było poszukiwanie i ratowanie zaginionych na Morzu Śródziemnym. Akcja miała wielu przeciwników, którzy uważali, ją za jeden z czynników przyciągających (*pull factor*) migrantów. Operację zakończono w grudniu 2014 r. Narastające liczby migrantów sprawiły, iż w owym czasie, wiele z operacji, których celem była kontrola granic zmieniały się w operacje SAR (*Search and Rescue*). Po zakończeniu operacji Mare Nostrum, unijna agencja Frontex rozpoczęła swoją akcją, której mandat skupiał się na ochronie granic, a w mniejszym stopniu na ratowaniu ludzi¹³. W 2014 r. do Europy dostało się 280 000 osób.

W kwietniu 2015 r. doszło do największej tragedii na Morzu Śródziemnym od początku kryzysu, w tonącej łodzi zginęło 800 osób. W całym miesiącu utonęło lub zaginęło 1 308 osób (w kwietniu rok wcześniej było liczba zaginięć i utonięć wynosiła 42). Liderzy europejscy postanowili potroić środki na operacje na morzu. Efekt był natychmiastowy. W maju odnotowano 68 zaginięć, co stanowiło ¼ zaginięć i utonięć

¹² R. Zetter, *Protection in crisis. Forced migration and protection in a global era*, Transatlantic Council on Migration, [online], [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: <file:///C:/Users/Micha%C5%82/Downloads/TCM-Protection-Zetter.pdf>.

¹³ *The sea route to Europe: the Mediterranean passage in the age of refugees*, UHCR, July 2015, [online], [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: <http://www.unhcr.org/5592bd059.pdf>.

z maja 2014 r.¹⁴ Szacuję się, iż do końca 2015 r. od strony Morza Śródziemnego granice unijne może przekroczyć ponad milion osób.

Według raportu UNHCR ponad 60 % migrujących, którzy zdecydowali się na podróż w ciągu pierwszych pięciu miesięcy 2015 r. pochodziło z Syrii, Somalii i Afganistanu – państw dotkniętych wojną lub wszechobecną przemocą, lub z Erytrei, która jest rządzona przez jeden z najbardziej opresyjnych rządów w Afryce. Wiele osób pochodzących z państw wysyłających, jak Nigeria, Gambia, Senegal, Mali, decyduje się na opuszczenie swoich domów, w celu poprawy warunków ekonomicznych lub zamieszkaniu w otwartych społeczeństwach¹⁵. Raport wskazuje także na pogorszenie się warunków w państwach, które do tej pory przyjmowały uchodźców.

Nie wszyscy przybywający do Europy zmierzają bezpośrednio z państw swego pochodzenia. Szacuje się, iż około 2 milionów Syryjczyków przebywa obecnie w Turcji, w większości są to osoby mające zapewnioną tymczasową ochronę. Kolejne 300 000 osób, głównie z Afganistanu, Iraku i Pakistanu, przebywa nielegalnie na terenie Turcji, czekając na szansę przedostania się na terytorium Unii Europejskiej. Ponad milion Syryjczyków przebywa obecnie w Libanie, gdzie sytuacja jest ciągle niespokojna. Duże liczby migrantów odnotowano w Jordanii (630 000) i Egipcie (130 000). Głównymi czynnikami przyspieszającymi opuszczanie przez Syryjczyków państw sąsiednich i ryzykowna podróż w stronę Europy są: brak pracy, brak legalnego prawa pobytu oraz chęć zapewnienia edukacji dzieciom¹⁶.

Konflikt w Syrii sprawił, iż to właśnie mieszkańcy tego państwa dominują wśród migrantów. W pierwszej połowie 2015 r. do Europy dostało się 43 900 Syryjczyków. Oznacza to, iż stanowili oni 34% wszystkich osób, które dostały się do Europy. Podobnie było w roku 2014, kiedy 69 000 migrantów z Syrii, stanowiło ponad 1/3 wszystkich docierających do Europy. W 2014 r., 95% Syryjczyków otrzymało ochronę w 28 państwach unijnych – więcej niż jakakolwiek grupa narodowa.

W trzecim kwartale 2015 r. po raz pierwszy o azyl ubiegali się obywatele ze 149 państw. Dominowały osoby z Syrii, Afganistanu oraz Iraku. W porównaniu z tym samym

¹⁴ Tamże.

¹⁵ Tamże.

¹⁶ *Migration Policy Debates*, OECD, No 7 September 2015, [online], [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: <http://www.oecd.org/migration/Is-this-refugee-crisis-different.pdf>.

okresem w 2014 r. o azyl ubiegało się 11 razy więcej Irakijczyków, 8 razy więcej Albańczyków oraz 6 razy więcej Afgańczyków¹⁷.

Tabela 1. Osoby ubiegające się po raz pierwszy o azyl w UE28 według państwa pochodzenia

Państwa pochodzenia migrantów	3. kwartał 2015
1. Syria	137 935
2. Afganistan	56 670
3. Irak	44 425
4. Albania	26 485
5. Pakistan	21 240

Opracowanie własne, na podstawie danych Eurostat.

Warto również odnotować, iż w fali uchodźców, jest mniej obywateli państw sąsiednich UE. Oznacza to, iż ludzie przybywają do Europy z odległych części świata, aby starać się o azyl. Szacuje się, iż średni dystans pomiędzy krajem pochodzenia a krajem przyjmującym zwiększył się o 20% w porównaniu z napływami ludności z lat 90. We Włoszech zwiększył się trzykrotnie, a w Austrii i Szwecji o ponad 50%. Należy zatem wnioskować, iż migranci płacą coraz większe kwoty szmuglerom, ale także fakt, iż zwiększeniu ulegną koszty powrotu¹⁸.

Jak wynika z badań, profil migranta pozostaje bez zmian w porównaniu z rokiem 2013. Do Europy przybywają głównie dorośli mężczyźni. Wzrosła jednak liczba kobiet (11%) oraz dzieci (15%), co oznacza, iż z dużym prawdopodobieństwem można stwierdzić, iż wielu z nich będzie się ubiegało w Europie o azyl¹⁹.

3. Państwa „wrażliwe”

Wraz z napływem migrantów do południowych granic Europy, zwiększa się presja na państwa unijne, aby solidarnie chronić uchodźców. Wewnątrz UE doszło jednak do powstania dwóch nierówności. Pierwsza z nich jest związana z docieraniem migrantów.

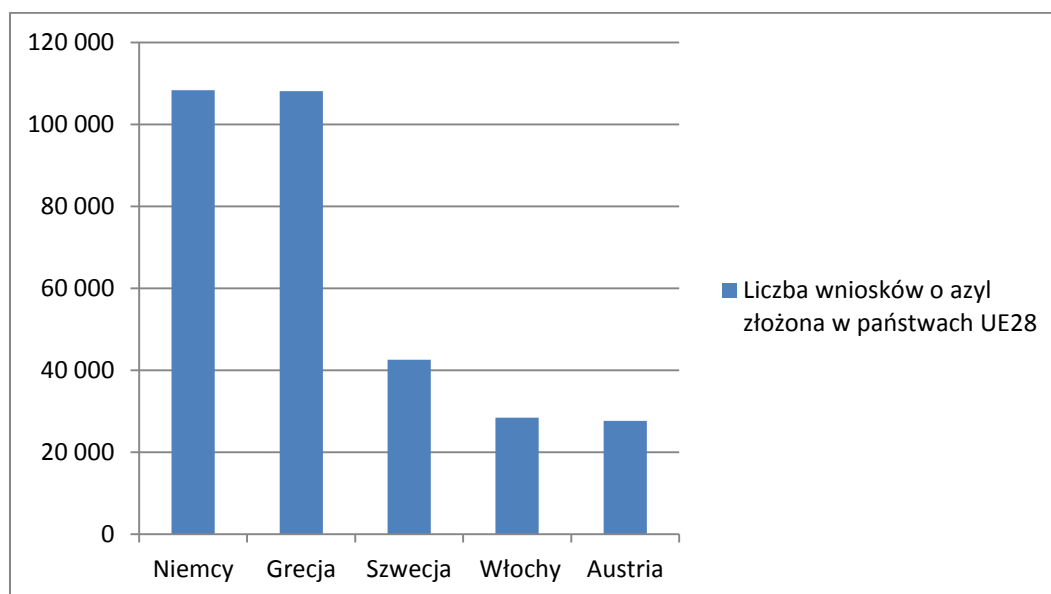
¹⁷ *Asylum quarterly report* [online], EUROSTAT, [dostęp: 11 XII 2015], dostępny w Internecie: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ *Annual Risk Analysis 2013* [online], Frontex, [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf.

Ciężar przyjęć spoczywa głównie na Grecji i Włoszech. Druga nierówność dotyczy przyjmowania uchodźców. W całym 2014 r., 43% wszystkich podań o azyl zostało złożonych w Niemczech i Szwecji²⁰.

Według danych Eurostatu w trzecim kwartale 2015 r. najwięcej osób ubiegających się o azyl zarejestrowało się w Niemczech, na Węgrzech oraz w Szwecji (Rysunek 1).



Rysunek 1. Państwa UE28, w których złożono największą liczbę wniosków o azyl w trzecim kwartale 2015 r. Opracowanie własne, na podstawie Eurostat.

Największą liczbę ubiegających się o azyl w trzecim kwartale 2015 roku odnotowano w Niemczech i na Węgrzech. W każdym z tych państw zarejestrowało się ok. 26 % wszystkich ubiegających się o azyl w UE. W Szwecji zarejestrowała się co dziesiąta osoba ubiegająca się o azyl na terenie UE. We Włoszech zarejestrowało się 28 400 osób, co stanowiło 7% całości. W Austrii zarejestrowało się o 800 osób mniej. Łącznie w pięciu wymienionych państwach członkowskich, w trzecim kwartale 2015 r., zarejestrowano 75% wszystkich ubiegających się o azyl²¹. Istnieją obawy, iż napływ – głównie młodych mężczyzn – zmieni strukturę demograficzną społeczeństw przyjmujących. Najbardziej odczują to państwa, których liczba ludności jest relatywnie nieduża, jak np. Szwecja.

²⁰ *The sea route to Europe...dz. cyt.*

²¹ *Asylum quarterly report...dz. cyt.*

a) Grecja

Do roku 2012, 51% wszystkich wykrytych nielegalnych przekroczeń granic unijnych dokonywała się przez szlak wschodni-śródziemnomorski²². Reakcją greckich władz była operacja Aspida, do której zaangażowano 1 800 dodatkowych strażników. Efekty były szybko widoczne. Liczba przekraczających granicę spadła z 2000 tygodniowo do niewiele ponad tysiąc.

W pierwszej połowie 2015 r. odnotowano znaczny wzrost migrantów wybierających właśnie wschodni szlak śródziemnomorski. Ponad 85% osób przybywających do Grecji, pochodzi z państw dotkniętych przez wojnę, głównie z Syrii, Afganistanu, Iraku i Somali. Większość z nich przez Bałkany zmierza do zachodniej lub północnej Europy²³.

Wschodni szlak śródziemnomorski jest także wykorzystywany przez mieszkańców Zachodnich Bałkan. Większość tej grupy dotychczas stanowili mieszkańcy Kosowa. Od kwietnia 2015 r. odnotowywano coraz większe liczby migrantów z Albanii. Powody, dla których mieszkańcy tego regionu decydowali się na migracje są niepewne, najczęściej wymienia się tutaj: słabą sytuację gospodarczą, wysokie wskaźniki bezrobocia wśród młodych, łatwy dostęp do Serbii z kosowskimi dokumentami, tworzenie się szlaków szmuglerskich oraz pogłoski o łatwości zatrudnienia i przywilejach socjalnych w krajach docelowych. We wszystkich państwach Unii Europejskiej, wskaźnik przyznania statusu uchodźcy mieszkańcom tego regionu były bliskie zeru²⁴.

Krytycznym miesiącem dla Grecji okazał się październik 2015 r., kiedy liczba docierających do tego państwa wyniosła ponad 8 000 osób dziennie. Nic nie wskazuje, iż w 2016 roku wskaźniki te będą niższe. Skutki kryzysu, oprócz wyspy Lesbos, najbardziej odczuły wyspy na Morzu Aegańskim oraz wschodnie wybrzeże kraju. Władze lokalne wyraziły obawę, iż sytuacja wpłynie na cały sektor turystyki²⁵. Premier Grecji Aleksis Tsipras potępił odpowiedź Europy na kryzys słowami: „fale Morza Aegańskiego, nie

²² *Annual Risk Analysis 2013...dz. cyt.*

²³ Tamże.

²⁴ *Migration Policy Debates*, OECD, dz. cyt.

²⁵ *Migrant crisis may hurt vital Greek tourism industry*, CNBC, [online], [dostęp: 12.11.2015] dostępny w Internecie: <http://www.cnbc.com/2015/11/02/migrant-crisis-may-hurt-vital-greek-tourism-industry.html>.

tylko wyrzucają ciała uchodźców i martwych dzieci, ale także podtapiają cywilizację europejską”²⁶.

b) Niemcy

W wrześniu 2015 r. Niemcy oznajmiły, iż do końca roku wydadzą ok. 6 mld euro na pomoc 800 000 migrantom i uchodźcom, którzy przekroczą niemiecką granicę. Oświadczenie to zostało złożone po tym jak koalicja pod przewodnictwem Angeli Merkel wraz z Austrią, zdecydowały się na otwarcie swoich granic dla fali uchodźców zmierzających na zachód i północ Europy. Niemcy planują nawet deportację szukających azylu, z państw uważanych za bezpieczne, jak Czarnogóra, Kosowo i Albania, po to aby przyjąć szukających schronienia z państw dotkniętych wojną, jak Syria, Irak oraz Erytrea²⁷.

Rola Niemiec i jej postawa są kluczowe z perspektywy Unii Europejskiej. Potwierdzeniem tego są słowa kierowane pod adresem Berlina. Podczas wydarzenia upamiętniającego upadek Muru Berlińskiego, szef Rady Europejskiej Donald Tusk stwierdził, iż „przyszłość Europy zależy od niemieckiego podejścia do masowych napływów ludności z regionów dotkniętych wojną na Bliskim Wschodzie, Azji i Afryce”²⁸. Nie brakuje też głosów krytycznych, które uważają, iż problem migrantów jest problemem niemieckim, ponieważ wypowiedzi polityków niemieckich, szczególnie Angeli Merkel były relatywnie „przyjazne” imigrantom w porównaniu z głosami płynącymi z pozostałych stolic Europy. Kanclerz Merkel zarzucano krótkowzroczność, uleganie wpływom niemieckich przedsiębiorców, odwoływano się nawet do jej wschodniemieckiego pochodzenia.

²⁶ *Greek Premier Condemns Europe's Response to Migrant Crisis*, NYT, [online], [dostęp: 12.11.2015] dostępny w Internecie: http://www.nytimes.com/2015/10/31/world/europe/tsipras-migrants-aegean-eu.html?_r=0.

²⁷ F. Brinley Bruton, *Germany to spend \$6,6 billion on 800,000 Refugees and Migrants*, [online], [dostęp: 24.10.2015], dostępny w Internecie: <http://www.nbcnews.com/storyline/europes-border-crisis/billions-migrants-germany-spend-6-6b-800-000-newcomers-n422811>.

²⁸ *Europe needs Germany to lead migration crisis response, says EC President Tusk*, DW, [online], [dostęp: 1.12.2015] dostępny w Internecie: <http://www.dw.com/en/europe-needs-germany-to-lead-migration-crisis-response-says-ec-president-tusk/a-18837817>.

Jeśli Niemcy do końca roku 2015 faktycznie przyjmą 800 000 osób ubiegających się o azyl, będzie to liczba równa 1% mieszkańców tego kraju. Będzie to najwyższy roczny przyływ ludności, jaki kiedykolwiek odnotowano w państwie OECD²⁹.

c) Włochy

Środkowy szlak śródziemnomorski łączący Libię z Włochami i Maltą był najbardziej obciążony w 2014 r., kiedy według danych Frontexu, włoską granicę nielegalnie przekroczyło 170 000 migrantów³⁰. W Libii krzyżowały się szlaki migracyjne z Rogu Afryki oraz zachodniej części kontynentu. Przez lata szlak ten był główną drogą dla nieudokumentowanych imigrantów z Tunezji, Nigerii, Somalii i Erytrei zmierzających do Europy. Sytuacja zmieniła się, kiedy włoski rząd popisał dwustronną umowę z Libią. Niepokoje społeczne w Tunezji i Libii w 2011 r. sprawiły, iż w stronę Lampedusy znów zaczęły zmierzać rzesze uchodźców. Brak zasad prawnych oraz sił porządkowych przyczyniły się do wzmocnienia siatek szmuglerskich, które za nic mają bezpieczeństwo migrantów wykupujących miejsca na łodzi. Szacuje się, iż w 2014 r. na Morzu Śródziemnym zginęło lub utopiło się ok. 3 500 osób³¹. Przewiduje się, iż w okresie zimowym szlak ten będzie uczęszczany rzadziej, ale jego rola nie zmaleje, dopóki a) nie osłabi się siatek szmuglerów, którzy od kiedy Syryjczycy potrzebują wiz, aby dostać się do Egiptu i Algierii - skierowali swoje usługi na mieszkańców Afryki oraz b) nie dojdzie do ustabilizowania sytuacji w Libii³².

d) Węgry

Od stycznia do lipca do 2015 r. liczba osób, które przekroczyły węgierską granicę wyniosła 102 342. Częścią tej grupy byli również obywatele Kosowa, podróżujący przez Serbię. W lipcu 2015 r. premier Węgier Viktor Orban podjął decyzję o wybudowaniu muru na granicy z Serbią. Choć Węgry przyjęły jedną z najradykalniejszych postaw, wśród państw unijnych, to i tak nie udało im się zatrzymać fali migrantów zmierzających w kierunku Niemiec.

²⁹ *Migration Policy Debates...dz. cyt.*

³⁰ *Central Mediterranean Route*, Frontex, [online], [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>.

³¹ *Crossings of Mediterranean Sea exceed 300,000, including 200,000 to Greece* [online], UNHCR, [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: <http://www.unhcr.org/55e06a5b6.html>.

³² *Migration Policy Debates...dz. cyt.*

Warto dodać, iż Węgry, obok Polski, Republiki Czeskiej i Słowacji, stały się państwem, które wyraziło preferencję dla migrantów nie-muzułmańskich³³. Na początku września 2015 r., Orban mówił: „nie chcemy, i myślę, że mamy prawo decydować, iż nie chcemy dużej liczby muzułmanów w naszym kraju. Nie podobają nam się konsekwencje posiadania dużej mniejszości muzułmańskiej, które widzimy w innych państwach, i nie widzę żadnego powodu, aby inni zmuszali nas do życia razem, czego my nie chcemy”³⁴. Działanie Węgier jest to działanie niezgodne z Kartą Praw Podstawowych Unii Europejskiej. Wypowiedź ta, jak i zresztą inne płynące z Budapesztu, sprawiły iż Węgry są jednym z najbardziej radykalnych państw, jeśli chodzi o postawę względem migrantów.

4. Bezpieczeństwo

Od kiedy okazało się część zamachów na terenie Europy przeprowadzanych była przez imigrantów, a właściwie przez imigranckie drugie i trzecie pokolenie, każda fala migracyjna niesie za sobą obawy o bezpieczeństwo. Wymiar bezpieczeństwa związany z migracjami jest jednak znacznie szerszy. Z raportu przygotowanego przez Frontex³⁵ wynika, iż liczba migrantów na granicach europejskich ma kilka implikacji dla bezpieczeństwa wewnętrznego Unii.

Po pierwsze, bezpieczeństwo imigrantów. W 2014 r. pracownicy kontroli granicznych ocalili życie tysięcy ludzi, aczkolwiek szmuglerzy w dalszym ciągu wykorzystują niebezpieczne łodzie, które zagrażają życiu migrantów. Dodatkowo, łodzie te są często porzucane na morzu z migrantami w środku. Znane są również przypadki, kiedy do bycia kapitanami zmuszono nieletnich podróżujących bez rodziców. Nieletni byli traktowani łagodniej przez europejskie wymiary sprawiedliwości, a szmuglerzy unikali jakiegokolwiek odpowiedzialności.

Po drugie, bezpieczeństwo statków komercyjnych. Popyt na nielegalne przekroczenie granic unijnych, wzmacniany przez rekordową liczbę tych przekroczeń,

³³ A. Rettman, *EU states favour Christian migrants from Middle East*, [online], [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: <https://euobserver.com/justice/129938>.

³⁴ *Amid refugee crisis, Hungary Prime Minister says Muslim not welcome* [online], Al Jazeera, [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: <http://america.aljazeera.com/articles/2015/9/3/hungary-prime-minister-says-muslims-not-welcome-amid-refugee-crisis.html>.

³⁵ *Annual Risk Analysis 2013...dz. cyt.*

przyczynił się do wykorzystania dużych statków cargo, które mają przewieźć migrantów bezpośrednio z tureckiego wybrzeża w okolicach Mersin do Włoch. Przewożenie migrantów stało się multimilionowym interesem, na którym zarabiają zorganizowane grupy przestępcze. Istnieje prawdopodobieństwo, iż wkrótce taki sposób przewożenia imigrantów będzie replikowany w innych państwach.

Kolejnym niepokojącym zjawiskiem jest celowe angażowanie w akcje ratunkowe statków handlowych. Swoje zaniepokojenie wyraziła już Międzynarodowa Organizacja Morska.

Po trzecie, kwestia identyfikacji migrantów. Przy tak ogromnej liczbie osób przekraczających granice, środki przeznaczane są na natychmiastową pomoc, a nie na sprawdzanie i otrzymywanie podstawowych informacji, jak choćby, jakiej narodowości są migranci, którzy kontynuują swoją podróż do kolejnych państw członkowskich, choć państwa te, nie mają podstawowych informacji, na temat tego, kto przekracza ich granicę.

5. Relokacja uchodźców

Proces relokacji oficjalnie rozpoczął się 4 listopada 2015 r. Greckie władze wysłały cztery rodziny z Syrii oraz dwie z Iraku - łącznie 30 osób - do Luksemburga. Do tego czasu udało się relokować jedynie 116 osób z zaplanowanych 160 000 uchodźców. W listopadzie 2015 r. Komisja Europejska oznajmiła, że w ramach programu 15 państw zaoferowało 2 314 miejsc dla uchodźców³⁶. Jest to liczba nieadekwatnie niska w porównaniu z ilością osób, które już dostały się na terytorium UE. Dodatkowo, wiele osób podważa ideę relokacji, uważając że uchodźcy sami podejmują decyzję, gdzie się osiedlą.

Przy tak masowym napływie, nawet najlepiej przygotowane państwa wyczerpały limity przyjmowania aplikacji uchodźców. Pytanie o odpowiedzialność za osoby przekraczające granicę doprowadziło do erozji pomiędzy państwami członkowskimi. 22 września 2015 r. odbyło się głosowanie większościowe dotyczące relokacji. Oprócz

³⁶ E. Maurice, *Sweden to tap Hungary's EU relocation quota*, EU Observer [online], [dostęp: 20.11.2015] dostępny w Internecie: <https://euobserver.com/migration/130961>.

państw przyjmujących (Włochy, Grecja) oraz docelowych (Niemcy, Szwecja) do grupy państw wrażliwych dołączyły Węgry i Chorwacja³⁷.

Z ciężarem uchodźców zdaje sobie już nie radzić Szwecja, która od początku była miejscem docelowym rzesz ludzi zmierzających w stronę Europy. Na początku listopada 2015 r. szwedzki rząd zaapelował o relokację migrantów, którzy znajdowali się na jej terytorium. Szwecja ma najwyższy wskaźnik przyjęć „na głowę” i jak stwierdził premier Loefven sytuacja przestała być „zrównoważona”. Do końca 2015 roku do Szwecji miało dotrzeć między 160 000 a 190 000 osób ubiegających się o azyl.

6. Kryzys migracyjny czy kryzys humanitarny

Jak dowodzi R. Zetter na „kontinuum przesiedleńcze” (*displacement continuum*) decydują się osoby, które są do tego zmuszone przez kryzysy humanitarne. Ich celem stają się państwa post-industrialne, jak Stany Zjednoczone, Australia czy państwa członkowskie Unii Europejskiej. Taki krok jest ostatecznością, na którą decydują się ci, którzy nie mają szans na powrót do swoich domów. Ich migracje są dowodem na niemożność poradzenia sobie z kryzysami przez aktorów politycznych oraz względną łatwość w poruszaniu się dzięki transnarodowym siatkom migranckim³⁸.

Migranci decydujący się na podróż do Europy są od samego początku narażeni na nadużycia ze strony szmuglerów. Za swoją podróż płacą na trzy sposoby: przed wyjazdem, na trasie lub podróżują „na kredyt”³⁹. Ostatnia opcja oznacza, iż za podróż płaci trzecia strona, której podróżujący jest dłużnikiem. Oczekuje się, że migrant spłaci dług po dotarciu do miejsca docelowego. Często jednak ten sposób płacenia prowadzi do handlu żywym towarem.

Jednym z największych wyzwań obecnego kryzysu jest duża liczba samotnie podróżujących małoletnich (*unaccompanied minors*, UAM). Bez względu na to czy małoletni są uważani za starających się o azyl, odpowiedzialność za opiekę nad nimi spada na państwo lub jednostkę samorządu terytorialnego, w której są identyfikowani.

³⁷ N. Banulescu-Bogdan, S. Fratzke, *Europe's Migration Crisis in Context: Why Now and What Next?*, [online], [dostęp: 20.11.2015] dostępny w Internecie: <http://www.migrationpolicy.org/article/europe-migration-crisis-context-why-now-and-what-next>.

³⁸ R. Zetter, *Protection in crisis...dz. cyt.*

³⁹ T. Reitano, L. Adal, and M. Shaw, *Smuggled Futures...dz. cyt.*

Nawet jeśli nieletni pochodzą z państw, z których obywatele rzadko otrzymują status uchodźcy, to i tak często starają się o przyznanie azylu. W 2014 r. o azyl ubiegało się 24 000 nieletnich, co stanowiło tylko 4% ogółu. Jednak nie wszyscy nieletni poddają się procedurze. We Włoszech o azyl ubiegało się tylko 24% UAM. Podobna sytuacja panuje w Grecji. Jako, iż nieletni żyją w otwartych ośrodkach, wielu z nich, opuszcza je, aby dostać się do rodziny żyjącej w innym państwie europejskim. We Włoszech 1/3 nieletnich opuszcza ośrodki tuż po przybyciu. Istnieje podejrzenie, iż część z nich może stać się ofiarą przestępstw. Inaczej dzieje się w Szwecji, gdzie w 2013 r. zarejestrowano ok. 4 000 UAM, a rok później 7 500.

Nieletni bez opieki stanowią wyzwanie dla systemów państw przyjmujących. Wielu z nich przybywa do Europy w wieku 16 lub 17 lat, często nie posiadając formalnego wykształcenia, co utrudnia im integrację w społeczeństwie przyjmującym⁴⁰.

Państwa unijne, aby poradzić sobie z kryzysem muszą zacząć działać szybko, wspólnie i strategicznie. Inaczej może się okazać, iż prezydent Litwy Dalia Grybauskaitė miała rację, kiedy we wrześniu 2015 r. powiedziała, iż rządy państw unijnych źle rozpoczęły rozwiązywanie kryzysu migracyjnego, „spierając się o redystrybucję 120 000 ludzi, kiedy zbliżają się miliony”⁴¹.

Bez wątplenia, nie uda się niczego zmienić bez współpracy z krajami tranzytowymi, czego najlepszym przykładem jest „osłabnięcie” zachodniego szlaku śródziemnomorskiego, którym do Hiszpanii przedostawali się głównie migranci z Afryki subsaharyjskiej. Dzięki dokładniejszym kontrolom granicznym oraz współpracy z Maroko, liczba migrujących tą trasą znacznie zmalała. Współpraca ta może być jednak mocno utrudzona, kiedy państwa te cierpią na „przesycenie” uchodźcami.

Dlatego, oprócz wspomnianych wcześniej nierówności dotyczących ponoszenia ciężaru przez poszczególne państwa unijne, warto wspomnieć o jeszcze jednej, tym razem już w skali globalnej. Do rozwiniętych państw trafia relatywnie mała liczba uchodźców. Szacuje się, iż 95% wszystkich zagrożonych osób pozostanie w swoim kraju

⁴⁰ *Migration Policy Debates...dz. cyt.*

⁴¹ V. Pop, M. Sobczyk, *Europe's Migration Crisis: Refugees Move Faster Than the EU*, Wall Street Journal, [online], [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: <http://www.wsj.com/articles/europes-migration-crisis-refugees-move-faster-than-the-eu-1443127840>

lub państwie bezpośrednio z nim graniczącym. W 2014 r. prawie 60 milionów ludzi na całym świecie, było zmuszonych do opuszczenia swego miejsca zamieszkania w wyniku prześladowań, konfliktów lub naruszeń praw człowieka. Państwa unijne przyjęły relatywnie mało uchodźców. Pod koniec 2014 r. największe grupy trafiły do Turcji, Pakistanu, Libanu, Iranu, Etiopii i Jordan. Liban jak dotąd przyjął największą liczbę uchodźców – 232 uchodźców na 1 000 mieszkańców. 86% wszystkich uchodźców pod mandatem ONZ, żyje w państwach rozwijających się⁴².

Europa potrzebuje nowego podejścia do zjawiska migracji. Pomysł tworzenia wyższych murów i ogrodzeń, a nie próba zmierzenia się z przyczyni konfliktu sprawi, iż wzrośnie pozycja szmuglerów, a nie powstrzymana zostanie fala migrantów. Przy stanie obecnego rozwoju, rozwiązywanie problemu, kiedy dotrze już do granicy jest po prostu nieracjonalne. Unia Europejska musi na nowo zdefiniować pojęcia wewnątrzspółnotowej solidarności oraz solidarności z państwami trzecimi. W świecie globalnych połączeń, tak europocentryczne podejście może się okazać zupełnie niewystarczające.

Bibliografia

Literatura

Wierzbicki B., *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 1993.

Zetter R., *Protection in crisis. Forced migration and protection in a global era*, Transatlantic Council on Migration.

Źródła internetowe

Materiały źródłowe

EUROSTAT, *Asylum quarterly report* [online]: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Asylum_quarterly_report.

⁴² UNHCR *Global Trends 2014, World at War* [online], [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: <http://unhcr.org/556725e69.html>.

FRONTEX, *Annual Risk Analysis 2013*:

<http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk Analysis/Annual Risk Analysis 2015.pdf>.

FRONTEX, *Central Mediterranean Route*: <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>.

International Organization for Migration, *Fatal Journeys. Tracking lives lost during migration*:

http://publications.iom.int/system/files/pdf/fataljourneys_countingtheuncounted.pdf.

International Organization for Migration, *Key Migration Terms*:
<https://www.iom.int/key-migration-terms>.

International Organization for Migration, *IOM Releases New Data on Migrant Fatalities Worldwide: Almost 40,000 Since 2000*: <http://www.iom.int/statements/iom-releases-new-data-migrant-fatalities-worldwide-almost-40000-2000>

UNHCR, *Crossings of Mediterranean Sea exceed 300,000, including 200,000 to Greece*:
<http://www.unhcr.org/55e06a5b6.html>

UNHCR, *UNHCR Global Trends 2014, World at War*: <http://unhcr.org/556725e69.html>.

UNHCR, *The sea route to Europe: the Mediterranean passage in the age of refugees*, July 2015: <http://www.unhcr.org/5592bd059.pdf>.

UNHCR, *UNHCR viewpoint: 'Refugee' or 'migrant' - Which is right?*, UNHCR, [online], [dostęp: 27.11.2015] dostępny w Internecie: <http://www.unhcr.org/55df0e556.html>.

Artykuły

Al Jazeera , *Amid refugee crisis, Hungary Prime Minister says Muslim not welcome*:
<http://america.aljazeera.com/articles/2015/9/3/hungary-prime-minister-says-muslims-not-welcome-amid-refugee-crisis.html>.

BBC, *Migrant crisis: Arrivals to Greece top 500,000*: <http://unhcr.org/556725e69.html>.

BBC, *Mediterranean Migrants Crisis: What Happened on the Sinking Boat?*, BBC News, [online], [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: <http://www.bbc.com/news/world-europe-32411381>

CNBC, *Migrant crisis may hurt vital Greek tourism industry*: <http://www.cnbc.com/2015/11/02/migrant-crisis-may-hurt-vital-greek-tourism-industry.html>.

Banulescu-Bogdan N., Fratzke S., *Europe's Migration Crisis in Context: Why Now and What Next?*: <http://www.migrationpolicy.org/article/europe-migration-crisis-context-why-now-and-what-next>.

Bilefsky D., *Greek Premier Condemns Europe's Response to Migrant Crisis*, New York Times: http://www.nytimes.com/2015/10/31/world/europe/tsipras-migrants-aegean-eu.html?_r=0.

Rettman A., *EU states favour Christian migrants from Middle East*, EU Observer: <https://euobserver.com/justice/129938>.

Maurice E., *Sweden to tap Hungary's EU relocation quota*, EU Observer: <https://euobserver.com/migration/130961>.

Pop V., Sobczyk M., *Europe's Migration Crisis: Refugees Move Faster Than the EU*, Wall Street Journal: <http://www.wsj.com/articles/europes-migration-crisis-refugees-move-faster-than-the-eu-1443127840>.

Sylwia K. Mazur

Polityki migracyjne wybranych państw europejskich

Przeglądając jakiegokolwiek publikacje dotyczące migracji, można natknąć się na zdanie, iż „ludzie przemieszczają się od zawsze”. Przemieszczenia ludności w reakcji na wzrost demograficzny, zmiany klimatyczne czy ekspansję produkcji i handlu stanowią odwieczny element historii ludzkości. Działania powojenne, podboje, formowanie się narodów i powstawanie państwa oraz imperiów – wszystkie te procesy skutkowały migracjami, zarówno dobrowolnymi, jak i wymuszonymi¹.

Na przestrzeni czasu zmieniała się jednak rola państwa i rządów próbujących kształtować migracje. Przed narodzinami państw narodowych, to miasta i lokalne władze „regulowały” dostęp do danego terytorium, np. udzielając zgody na przejazd. Od początku dwudziestego wieku, państwa narodowe w Europie rozwijają instrumenty kształtujące możliwości wjazdu na teren danego państwa (kontrola na granicach, paszporty, wyspecjalizowane służby zajmujące się obcymi) oraz dostęp do rynków pracy i ważnych instytucji państwowych².

W pierwszej części podjęto próbę zdefiniowania pojęcia „migrant” oraz „polityka migracyjna”. W części tej uwzględniono najistotniejsze - z punktu tworzenia polityk migracyjnych przez państwa unijne - typy migrantów. Wiek migracji sprawił, iż oprócz nowych szlaków, które do tej pory nie miały precedensu (np. migracja mieszkańców Bangladeszu do Włoch) na mapie pojawiło się wiele nowych typów ludzkiej mobilności, jak np. turystyka rezydencyjna (*residential tourism*) emerytów z północy Europy osiedlających się na południu kontynentu, czy nowe formy migracji cyrkulacyjnych w celach biznesowych, edukacyjnych czy przy kontraktach tymczasowych. W drugiej części omówiono główne trendy migracyjne, które mają wpływ na obecną sytuację w Unii Europejskiej. Trzecia część poświęcona jest politykom migracyjnym wybranych

¹ S. Castles, M. J. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011, s. 107.

² M. Borkert, R. Penninx, *Policymaking in the field of migration and integration in Europe: An introduction*, [w:] *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, G. Zincone, R. Penninx i M. Borkert (eds.), Imiscoe Research, Amsterdam University Press, 2011, s. 8.

państw europejskich. Przez wzgląd na ograniczenia publikacji, wybrane zostały trzy państwa, które z przyjmowaniem migrantów w powojennej historii mają do czynienia od lat 50. i 60. XX w., są to: Wielka Brytania, Niemcy i Francja. I choć statystyki są oczywiste, zarówno w przypadku imigrantów, jak i uchodźców, to Wielka Brytania oraz Niemcy do tej pory robiły wszystko, aby uniknąć bycia określonym jako państwa imigracyjne. Szczególnie w przypadku zachodniego sąsiada Polski, ignorowanie mniejszości przyczyniło się do powstania złożonych problemów społecznych.

7. Próba zdefiniowania pojęć migrant oraz polityka migracyjna

Decyzja imigranta o przemieszczaniu może być dobrowolna (np. w celach ekonomicznych, edukacyjnych lub łączenia rodzin) lub przymusowa (w rezultacie konfliktu i klęsk żywiołowych). Kolejny podział uwzględnia posiadanie przez migrantów ważnych dokumentów. Osoby mające dokumenty są nazywane migrantami regularnymi, a osoby bez tych dokumentów - nieregularnymi. Zdarza się, iż definicja migranta zmienia się w trakcie trwania mobilności, np. osoba z kontraktem sezonowym przedłużająca swój pobyt z migranta sezonowego staje się migrantem nieregularnym.

Z migracją postępową (*onward migration*) mamy do czynienia, kiedy po przeprowadzce z państwa A do B, następuje przeprowadzka do państwa C. Przykładem takiej migracji są np. ruchy Somalijszyków, którzy jako uchodźcy zamieszkują w Holandii lub państwach nordyckich, po to, aby po pewnym czasie przedostać się do Wielkiej Brytanii, w której żyje duża wspólnota somalijska³. Z kolei migracją transferową określa się sytuację, kiedy pomiędzy przeprowadzką z miejsca A do B następuje pobyt w innym państwie⁴. Przykładem państw tranzytowych są Maroko, Libia i Turcja, w których zatrzymywali się migranci afrykańscy zmierzający do Europy.

W pewnych sytuacjach (np. konfliktu lub klęski żywiołowej) do zmiany miejsca zamieszkania zmuszone są całe społeczności. Jeśli grupy pozostają w granicach państwa, to ich członkowie są określanii jako *Internally Displaced Person* (IDP). W przypadku przekroczenia granic stają się osobami ubiegającymi się o azyl (*asylum seekers*). Jeśli

³ I. Liempt, *And then one day they all moved to Leicester': The Relocation of Somalis from the Netherlands to the UK Explained*, Population, Space and Place, 2011, 17(3), s. 254-266.

⁴ R. King, *Theories and Typologies of Migration: an overview and primer*, Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 3/12, Malmö University, Malmö 2012, s. 7-8.

azyl jest przyznany na mocy Konwencji ONZ z 1951 r.⁵ mamy do czynienia z uchodźcami (często określanymi „konwencyjnymi”).

W tekście opisywane będą różnorodne grupy osób, które zdecydowały się na opuszczenie swego miejsca pochodzenia, stąd potrzeba zdefiniowania poszczególnych typów. Na poziomie międzynarodowym nie istnieje powszechnie akceptowana definicja migranta. Migrantami zazwyczaj określa się wszystkie osoby, które zdecydowały się na opuszczenie miejsca pochodzenia, a na ich decyzję wpływu nie miał żaden czynnik zewnętrzny. Do tej grupy zalicza się osoby i członków rodzin, którzy przenoszą się do innego państwa lub regionu, aby poprawić materialne lub społeczne warunki bytowania oraz polepszyć przyszłość swoją i swojej rodziny⁶. Zazwyczaj statystyki za migranta uznają osobę, która na terytorium państwa przyjmującego przebywa co najmniej rok. Jak słusznie zauważa R. King⁷, pojęcie „co najmniej jednego roku” obejmuje migrantów, którzy przyjechali na jednoroczne kontrakty, osoby, które zostają w państwie docelowym przez 5 lub 10 lat oraz tych, którzy osiedlają się w państwie przyjmującym na stałe. Migracja tymczasowa prowadzi do migracji powrotnej. Kategoria „co najmniej jednego roku”, nie obejmuje migrantów sezonowych, którzy są kluczowi dla pewnych sektorów gospodarki jak rolnictwo, turystyka i przemysł budowlany⁸.

Polityka migracyjna jest konstruktem niejednoznacznym, który składa się z tak zróżnicowanych zjawisk jak kontrola przekraczania granic, aktywna rekrutacja wykwalifikowanych pracowników, polityka uchodźcza lub zasady tymczasowego przekraczania granic w m.in. celach edukacyjnych, biznesowych lub turystycznych. T. Hammar pisze, iż polityka migracyjna składa się z dwóch komponentów. Pierwszy to polityki kontroli imigracji, drugi to polityki dotyczące imigrantów, którzy już znajdują się na terytorium państwa⁹.

Traktowanie migrantów na terytorium państw europejskich ewoluowało. Do lat 60. ubiegłego wieku migranci przez państwa przyjmujące byli traktowani jak osadnicy,

⁵ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., DzU 1991 nr 119 poz. 515.

⁶ *Glossary on Migration*, International Migration Law, International Organization for Migration, [online], [dostęp: 4.11.2015] dostępny w Internecie: http://www.iomvienna.at/sites/default/files/IML_1_EN.pdf.

⁷ R. King, *Theories...dz. cyt.*, s. 7

⁸ Tamże.

⁹ T. Hammar (ed.), *European Immigration Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

którzy muszą się zasymilować z miejscową ludnością lub jako czasowi pracownicy, którzy za pomocą reżimów prawnych funkcjonują oddzieleni od społeczeństwa państwa goszczącego¹⁰. Obecnie, masowe przekraczanie granic przez nieudokumentowanych imigrantów, osób ubiegających się o azyl czy kształtowanie się gett migranckich¹¹, nad którymi nie ma kontroli, wydaje się być poza wpływami rządów. Państwa często nie są w stanie wpływać na kształt migracji, co jest szczególnie widoczne podczas obecnego kryzysu, a zamierzenia tworzących prawo nie przekładają się na efekty¹².

8. Zmiany trendów migracyjnych w Europie

Jedną z najistotniejszych zmian dotyczących ruchów migracyjnych w Europie jest ich kierunek. Przez ponad wiek – między 1850 r. a 1950 r. – Europa była kontynentem, z którego emigrowano. Sytuacja zmieniła się w l. 60. XX wieku. Pomiędzy rokiem 1985 a 2000 liczba imigrantów z 23 mln¹³ wzrosła do ponad 56 milionów, co stanowiło 7,7% europejskiej populacji¹⁴.

Zmianie uległa też geografia migracji. W uproszczeniu migracja do lat 80. ubiegłego wieku dzieliła się na trzy grupy: a) migrację z byłych państw kolonialnych do metropolii, b) migrację pracowniczą pomiędzy poszczególnymi państwami europejskimi, a państwami, z których rekrutowano robotników, c) migrację uchodźczą, która była silnie zdominowana przez osoby przemieszczające się z Europy Wschodniej do Europy Zachodniej¹⁵.

W przypadku państw pochodzenia migrantów, coraz wyraźniej zauważalne jest zjawisko globalizacji migracji¹⁶. Do niedawna wśród imigrantów przybywających do Europy wyróżniała się spora grupa osób z basenu Morza Śródziemnego oraz dawnych

¹⁰ S. Castles, *Why migration policies fail?*, Ethnic and Racial Studies, vol 27, no 2, March 2004, s. 212.

¹¹ W dyskursie partii anti-migracyjnych, obszary takie określane są jako *no-go zone*.

¹² S. Castles, *Why...dz. cyt.*

¹³ *Population Distribution and Migration: Proceedings of the United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution and Migration*, United Nations, Santa Cruz, Bolivia, 18-22 January 1993. New York: United Nations, s. 1.

¹⁴ *World Migration 2003: Managing Migration: Challenges and Responses for People on the Move*, IOM World Migration Report Series no. 2. Geneva: International Organization for Migration, s. 29

¹⁵ M. Borkert i R. Penninx, *Policymaking...dz. cyt.* s. 8.

¹⁶ Według S. Castle i M.J. Millera zjawisko globalizacji migracji jest jednym z globalnych trendów i charakteryzuje się tym, iż migracja ma wpływ na coraz większą liczbę państw. Do krajów migracyjnych przybywają imigranci z coraz większej liczby państw wysyłających.

kolonii¹⁷. Dzisiaj do Europy przybywają obywatele z wielu państw. Akceleracja migracji sprawiła, iż państwa przyjmujące muszą kształtować nowe strategie polityki imigracyjnej. Jest to wyzwanie dla krajów, które od lat określa się jako wielokulturowe oraz dla tych, które wkrótce mogą stać się państwami przyjmującymi.

Zjawiskiem relatywnie nowym, który wpływa przede wszystkim na kształtowanie polityk integracyjnych jest fenomen transnacionalizmu. Do niedawna migracja była postrzegana jako wiodąca do przeprowadzki na stałe, szczególnie w klasycznych państwach imigranckich. Asymilacja imigranta oznaczała zwiększenie szans na podniesienie swojego statusu społecznego. Rozwój środków transportu oraz komunikacji sprawił, iż migracja stała się zjawiskiem płynnym, w którym migranci dzielą swe życie pomiędzy państwo pochodzenia i państwo docelowe. Prowadzi to do nowych zjawisk związanych z pobytem, osiadaniem, integracją oraz formowaniem społeczności¹⁸. Coraz częściej jednak społeczności te formują się poza obrębem społeczeństwa państwa przyjmującego.

9. Polityki imigracyjne poszczególnych państw

a) Wielka Brytania

Imigracja do Wielkiej Brytanii w XXI w. jest większa niż kiedykolwiek. Państwo to nadal jawi się, jako państwo-magnes, o czym może świadczyć liczba osób koczujących w porcie Calais, czekających na szansę przedostania się na teren Wielkiej Brytanii.

Choć Wielka Brytania przyjmowała imigrantów od wieków, to dopiero od połowy lat 80. XX w. stała się państwem imigracyjnym¹⁹. Obecnie w Londynie żyje 34 społeczności obcokrajowców, które liczą ponad 10 000 członków. W londyńskich szkołach dzieci mówią ponad 300 językami. W dziewięciu dzielnicach Birmingham ludność mniejszości etnicznych przewyższa liczbę urodzonych w kraju²⁰. Część badaczy uważa, iż spośród

¹⁷ M. Borkert i R. Penninx, *Policymaking...dz. cyt.*, s. 8.

¹⁸ Tamże.

¹⁹ W. Somerville, D. Sriskandarajah, M. Latorre, *United Kingdom: A Reluctant Country of Immigration*, [online], [dostęp: 4.11.2015] dostępny w Internecie: <http://www.migrationpolicy.org/article/united-kingdom-reluctant-country-immigration>.

²⁰ A. Buonfino, *Integration and the Question of Social Identity*, in *Rethinking Immigration and Integration: a New Center-Left Agenda*, Policy Network, Londyn 2007.

państw UE, to właśnie Wielka Brytania ma najbardziej liberalną politykę imigracyjną, szczególnie jeśli chodzi o politykę łączenia rodzin²¹.

Szczególnym dokumentem w historii Zjednoczonego Królestwa był *British Nationality Act* z roku 1948, który potwierdzał prawa obywateli Commonwealth do osiedlania się na terytorium Wielkiej Brytanii, także tych pochodzących z nowo niepodległych państw, jak Indie. Politycznie dokument miał potwierdzać przywódczą rolę Wielkiej Brytanii w Commonwealth. Akt stworzył Obywatelstwo Zjednoczonego Królestwa i Kolonii (*Citizenship of the UK and Colonies*)²².

Wkrótce brytyjska polityka imigracyjna przeszła ewolucję, a jej dwoma głównymi założeniami stały się limitacja oraz integracja. Pierwsza z nich był tworzona pod hasłem „zero net imigracji” i wprowadzono ją ustawami z lat 1962, 1968 oraz 1971. Akt imigracyjny z roku 1971, z kilkoma wyjątkami, unieważniał wcześniejsze regulacje dotyczące migracji. Jego trzonem były silne procedury kontrolne, do których włączono rozróżnienie pomiędzy prawami osób urodzony w Zjednoczonym Królestwie oraz posiadaczami brytyjskich paszportów, a osobami pochodzącymi z byłych kolonii, głównie Indii, Pakistanu i Karaibów, którzy musieli być poddawani kontrolom granicznym²³. Jak ujął to R. Hansen²⁴: „wjazdy (na terytorium Zjednoczonego Królestwa – przyp. aut.) skończyły się w 1962 r., Azjaci z brytyjskimi paszportami zostali wykluczeni w 1968 r. Obywatele Commonwealthu stracili swoją uprzywilejowaną pozycję w prawie migracyjnym w 1971 r., a Brytyjczycy oraz osoby osiadłe straciły prawo do łączenia rodzin w 1988 r.”

Bez względu na prawa, które przyznano imigrantom, już w l. 50 XX w., oczywiste było, iż oczekiwania względem asymilacji i integracji były zbyt wygórowane. Przyczyniały się do tego segmentacja rynku pracy, segregacja dotycząca miejsca zamieszkania i gorsze wyniki w nauce uczniów pochodzących z mniejszości

²¹ E. Kofman & V. Meetoo, *Chapter 6: Family migration*, [w:] IOM, World Migration Report 2008, 151-172. Geneva: IOM, [online], [dostęp: 4.11.2015] dostępny w Internecie: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/studies_and_reports/WMR2008/Ch6_WMR08.pdf, s. 156.

²² R. Hansen, *The politics of citizenship in 1940s Britain: The British Nationality Act*, *Twentieth-Century British History* 10 (1), s. 65.

²³ W. Somerville, D. Sriskandarajah, M. Latorre, *United Kingdom...*, dz.cyt.

²⁴ R. Hansen, *Citizenship and Immigration in Post-War Britain*, Oxford University Press, Oxford, 2000, s. 238.

etnicznych²⁵. Punktem zwrotnym była polityka różnorodności T. Blair'a. Raport Parekha stworzony przez Komisję ds. przyszłości multi-etnicznej Brytanii (Commission on the Future of Multi-Ethnic Britain) podkreślał potrzebę większej ilości wspólnych wartości oraz większej równości dla „społeczności społeczności” (*community of communities*). Podejście do różnorodności miało stać się proaktywne²⁶.

Debata na temat publicznego pokazywania symboli religijnych została rozwiązana w sposób wyraźnie pragmatyczny, bez odwoływania się do ideologii, jak miało to np. miejsce we Francji i w Niemczech. Przykładem jest umożliwienie Sikhom noszenia na placu budowy turbanów zamiast kasków, pod warunkiem, iż ponoszą oni odpowiedzialność za obrażenia, których mogliby nie doznać, gdyby ich głowa była chroniona kaskiem.

Od 1979 do 1997 rządy konserwatystów kontynuowały restrykcyjną politykę imigracyjną. Brytyjski Akt Narodowy z 1981 r. zakończył wiekową tradycję *common law*, dzięki której automatycznie przyznawano obywatelstwo urodzonym na ziemi brytyjskiej. Upadek muru berlińskiego oraz rozpad Związku Radzieckiego w połączeniu z konfliktami w Jugosławii sprawiły, iż zaczęto zmieniać prawo dotyczące osób ubiegających się o azyl. Głównymi aktami w dziedzinie azylu były *Asylum and Immigration Appeals Act* z 1993 r. (pierwszy oddzielny akt dotyczący azylu w brytyjskiej historii migracji) oraz *Immigration and Asylum Act* z 1996 r. Pierwszy z dokumentów wprowadzał prawa relatywnie liberalne, aczkolwiek umożliwiał detencję osób ubiegających się o azyl, których wniosek był w trakcie rozpatrywania oraz odbierał osobom tym prawo do niektórych zapomóg. Uważa się, iż dokument ten eksponował charakterystyczną cechę brytyjskiej polityki migracyjnej, w której liberalizacja pewnych zagadnień jest często połączona z miarami restrykcyjnymi, zawartymi w tym samym akcie²⁷. Jego kontynuacją było prawo z 1996 r., które wprowadzało koncepty ograniczające możliwości ubiegania się o azyl, z dalszymi ograniczeniami dotyczącymi polityki socjalnej adresowanej do tych osób.

²⁵ L. Cerna, A. Wietholtz, *The case of the United Kingdom*, [w:] Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present, G. Zincone, R. Penninx i M. Borkert (eds.), Imiscoe Research, Amsterdam University Press, 2011.

²⁶ *The Future of Multi-Ethnic Britain*, Runnymede Trust, [online], [dostęp: 7.11.2015] dostępny w Internecie: <http://www.runnymedetrust.org/publications/29/32.html>.

²⁷ L. Cerna, A. Wietholtz, *The case...dz. cyt.*, s. 199.

W latach 90. politykę brytyjską charakteryzowało surowe podejście do ubiegających się o azyl oraz nielegalnych imigrantów oraz odwrotne do specjalistów i pracowników wysoko wykwalifikowanych. Jak pisze S. Spencer²⁸: “uświadomienie sobie, że migracja będzie jedną z głównych cech globalnej gospodarki oraz że będzie przynosić dochód, zmieniło podejście rządu do kontroli i zarządzania migracją w brytyjskim interesie.”

Do momentu przejęcia władzy przez labourzystów (przez wspomniane wcześniej rządy T. Blair’a) w 1997 r. cechą charakterystyczną polityki migracyjnej Wielkiej Brytanii była jej reaktywność. Oznaczało to, iż rząd w odpowiedzi na wydarzenia zewnętrzne stosował restrykcyjne narzędzia. Wiele aktów prawnych było odpowiedzią na dużą skalę migracji z poszczególnych regionów lub na masowe wnioski o przyznanie azylu²⁹.

W 2000 r. Minister ds. Imigracji Barbara Roche potwierdziła badania, które pokazywały, że sektory gospodarki jak m.in. IT, zdrowie, edukacja i usługi finansowe, aby pozostać konkurencyjnymi, będą musiały być oparte na migracji. Migracja łącznie z tematem uchodźców stały się kluczowymi tematami wyborów w 2005 r., kiedy konserwatyści zadeklarowali, że w przypadku ich zwycięstwa, wycofają oni Wielką Brytanię z Konwencji Genewskiej³⁰.

W l. 2001-2011 Wielka Brytania odnotowała znaczny przyrost imigrantów, z 4,6 mln do 7,5 mln. Wiązało się to również z otwarciem granic dla przedstawicieli nowych państw członkowskich Unii. Liczba osób przyjeżdżających znacznie przewyższyła liczbę osób wyjeżdżających, co sprawiło, iż polityka migracyjna ponownie stała się głównym tematem debaty publicznej, jednocześnie będąc tym najbardziej kontestowanym³¹.

²⁸ S. Spencer, *Recent changes in UK immigration*, [za:] L. Cerna, A. Wietholtz, *The case...dz. cyt.*, s. 201.

²⁹ E. Meyers, *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*, New York: Palgrave Macmillan, 2004, s. 79.

³⁰ A. Geddes, *United Kingdom* [w:] J. Niessen & Y. Schibel (eds.), *Immigration as a Labour Market Strategy: European and North American Perspectives*. Brussels: Migration Policy Group.

³¹ B. Anderson, M. Ruhs, B. Rogaly & S. Spencer, *Fair enough? Central and East European migrants in low-wage employment in the UK*, Joseph Roundtree Foundation, York 2006, s. 8.

b) Niemcy

Po drugiej wojnie światowej do Niemiec wróciło 4 miliony jeńców wojennych (do roku 1950), ok. 4,7 mln przesiedleńców i ich potomków oraz 1,8 mln emigrantów z NRD (do 1961 r.)³². Pomimo niechęci, *Flüchtlinge* dzięki pełni praw obywatelskich szybko zintegrowali się w strukturach ekonomiczno-politycznych Zachodnich Niemiec. Dzięki pełni praw obywatelskich szybko dążyli do zabezpieczenia swojej sytuacji. Polityczna struktura społeczeństwa goszczącego musiała odpowiedzieć na potrzeby migrantów, a nie resentymenty populacji przyjmującej³³. Szybko okazało się, iż powrót tych osób nie wystarczy, aby odpowiedzieć na potrzeby niemieckiej gospodarki.

Polityka sprowadzania *gastarbeiterów* powstała pod silną presją niemieckich pracodawców³⁴. Wynikała ona z silnego zapotrzebowania sektorów w niektórych regionach kraju. Pierwszymi zatrudniającymi *gastarbeiterów* byli rolnicy z południowo-zachodniej części kraju. Przyjęli oni włoskich pracowników już w 1952 r. Rosnący popyt w sektorze budowlanym i przemyśle oraz uzbrajanie niemieckiej armii od 1956 doprowadziło do masowej rekrutacji pracowników. Pierwsza umowa została podpisana z Włochami (1955), kolejne z Hiszpanią i Grecją (1960) oraz Turcją (1961). Kolejne umowy z Maroko, Portugalią, Tunezją i Jugosławią podpisywano do 1968 r. Kontrakty leżały nie tylko w interesie Niemiec, ale także państw wysyłających. Kilka państw wysyłających interweniowało, aby zwiększyć liczbę osób mogących uczestniczyć w programie dla pracowników goszczących³⁵.

W l. 1990-1991 w Niemczech wprowadzono przepisy, które zmieniły ustawodawstwo z 1965 r. Generalnie, akt był surowy względem imigrantów, ale dział dotyczący naturalizacji okazał się rewolucją. Pierwszy raz w historii kraju, o naturalizację mogli starać się imigranci mieszkający w kraju co najmniej 15 lat, a decyzja o przyznaniu im niemieckiego obywatelstwa nie była zależna od władz innego

³² K. J. Bade, *Einführung: Vom Export der sozialen Frage zur importierten sozialen Frage: Deutschland im transnationalen Wanderungsgeschehen seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*, [w:] K.J. Bade (ed.), *Auswanderer-Wanderarbeiter-Gastarbeiter. Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*, 9-71. Ostfildern: Scripta Mercaturae Verlag, s. 60.

³³ M. Borkert i W. Bosswick, *The case of Germany*, [in:] *Migration Policymaking in Europe*, Giovanna Zincone, Maren Borkert and Rinus Penninx (eds.), Amsterdam University Press, Amsterdam 2011, s. 96.

³⁴ S. Castles, *Why migration...dz. cyt.*, s. 214.

³⁵ J.-D. Steinert, *Migration und Politik: Westdeutschland. Europa: Übersee 1945-1961*. Osnabrück: Secolo, 1995.

państwa. Była to jedna z niewielu pozytywnych dla migrantów zmian, którą na przestrzeni lat wprowadził rząd niemiecki.

Restrykcyjny kurs polityki migracyjnej utrzymywał się przez całe lata 90. Dotyczyło to także azylantów. Szczególnie dotkliwe okazały się przepisy z roku 1997, na podstawie których wiele ofiar wojny bałkańskiej musiało wrócić „dobrowolnie” do miejsca pochodzenia.

Na początku nowego tysiąclecia niemiecka polityka imigracyjna przeszła głęboką transformację. Imigrantów zaczęto postrzegać jako jeden z zasobów w zglobalizowanym świecie. Specjalna komisja pod przewodnictwem Rity Sussmuth przedstawiła raport, w którym imigrantów uznano za niezbędny element ekonomiczny oraz demograficzny. Zaproponowano również – zbliżony do systemu kanadyjskiego – system punktowy. Dwie największe prawicowe partie CDU i CSU sprzeciwiły się propozycji, uznając ją za zachęcającą bardziej niż regulującą³⁶. Po impasie, dopiero w 2004 przyjęto kompromisową ustawę, która weszła w życie 1 stycznia 2005 r. Podtrzymywała ona zakaz sprowadzania robotników. Z kolei pracownicy wysoko wykwalifikowani mogli ubiegać się o prawo do pobytu pod warunkiem zainwestowania co najmniej 1 mln euro oraz stworzenie 10 miejsc pracy. Absolwenci uniwersytetów oraz politechnik rok po skończeniu studiów mogli przebywać na terenie Niemiec szukając zatrudnienia.

Po raz pierwszy w niemieckiej historii legislacji, regulacje dotyczące imigracji, prawa do pobytu, dostępu do rynku pracy oraz integracji znalazły się w jednym akcie prawnym³⁷. Pod wpływem unijnych dyrektyw dotyczący prawa pobytu oraz azylu wprowadzono poprawki do ustawy z 2005 r. W celu wzmocnienia procesów integracyjnych rząd niemiecki wprowadził kursy językowe, które jednocześnie promowały historię, kulturę oraz kulturę prawa niemieckiego.

Do tego czasu zdecentralizowaną politykę integracyjną prowadziły m.in. organizacje pozarządowe, lokalne społeczności oraz kościoły. Zapełniły one lukę stworzoną przez władzę. Uważa się, iż to właśnie te działania zapobiegły w l. 90 wybuchom masowych konfliktów społecznych. Choć programy te umożliwiały drugiemu pokoleniu dostęp do

³⁶ Maren Borkert and Wolfgang Bosswick, *The case...dz. cyt.*

³⁷ Tamże, s. 102-104.

rynku pracy, niemiecka polityka nadawania obywatelstwa uniemożliwiła autoidentyfikację imigrantów z krajem przyjmującym³⁸.

Z perspektywy czasu wydaje się, iż oprócz „ignorowania” imigrantów przez długie lata, jedną z przyczyn porażki niemieckiej polityki asymilacyjnej było niedostosowanie polityki edukacyjnej do sytuacji społecznej. Jej zcentralizowanie sprawiało, iż nie można było stworzyć programu edukacyjnego, który odpowiadałby zaspokojeniu potrzeb migrantów. W l. 2000 i 2003 Niemcy przeżyły szok (tzw. „PISA shock”), kiedy w raporcie *Programme for International Student Assessment* opublikowano dane, iż w żadnym innym państwie na świecie, akademicki sukces ucznia nie był tak bardzo zależny od dochodów oraz wykształcenia rodziców jak w Niemczech. Brak odpowiedniego wykształcenia był jedną z przyczyn uniemożliwiających dzieciom imigrantów awans społeczny, a co za tym idzie integrację.

Nie zmienia to jednak faktu, iż dobrze prosperująca gospodarka w zupełności wystarczała, aby przyciągać masy imigrantów. Także obecny kryzys pokazał, iż kondycja gospodarki krajowej jest głównym czynnikiem przyciągającym. Czas pokaże, jak Niemcy poradzą sobie z falą, która nadeszła z południa.

c) Francja

Francja jest popularnym miejscem docelowym dla imigrantów od XIX w. Obecnie 11,3% ludności to osoby urodzone poza granicami Francji. Imigranci zaczęli przybywać do Francji relatywnie wcześnie, co sprawiło, iż proporcjonalnie w państwie żyje jedna z największych grup potomków imigrantów w Europie³⁹. Jednak francuska polityka migracyjna charakteryzuje się wahaniem, od granic otwartych po granice zamknięte, od osiedlania się imigrantów po przyjmowanie rzeszy pracowników sezonowych. Dotyczy

³⁸ F. Heckmann, H. Lederer & S. Worbs, *Effectiveness of national integration strategies towards second generation migrant youth in a comparative European perspective (EFFNATIS): Final report to the European Commission*, research report. Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien (efms), 2001, s. 16.

³⁹ A. Escafré-Dublet, *Mainstreaming Immigrant Integration Policy in France: Education, Employment, and Social Cohesion Initiatives*, Migration Policy Institute Report, [online], [dostęp: 4.11.2015] dostępny w Internecie: <http://www.migrationpolicy.org/research/mainstreaming-immigrant-integration-policy-france-education-employment-and-social-cohesion>.

to także kwestii akulturacji imigrantów, gdzie obowiązują podejście promujące asymilację kulturową oraz tożsamość kolektywną⁴⁰.

Francuski model nabywania obywatelstwa jest próbą szukania równowagi pomiędzy *ius sanguinis* a *ius soli* – balans ten jest rezultatem długiej polityki imigracyjnej katalizowanej przez potrzeby demograficzne oraz militarne od drugiej połowy XIX w. W 1851, 1867 oraz 1889 r. władze ułatwiły nabywanie francuskiego obywatelstwa, co miało być odpowiedzią na szybko rosnącą liczbę ludności w Niemczech⁴¹. W 1889 r. reforma nadała większego znaczenia zasadzie *ius soli*, która była rozszerzana w l. 1927, 1945 oraz w 1973.

Przed II wojną światową o imigracji we Francji decydowali potentaci przemysłowi (najbardziej wpływowe były gałęzie, takie jak górnictwo oraz przemysł ciężki), rola państwa była ograniczona. Rekrutacją robotników zajmowało się konsorcjum Société Générale d'Immigration⁴².

Po II wojnie światowej Francja chciała „odświeżyć” swoją politykę migracyjną. W akcie *Ordinance* 1945 polityka migracyjna miała być bardziej selektywna. Reforma nie powiodła się z powodu braku siły roboczej oraz presji pracodawców, którym udało się wpłynąć na ustanawiających prawo.

Rok 1974 był dla Francji rokiem przełomowym. Kryzys naftowy, rosnące bezrobocie oraz zamieszki w Marsylii doprowadziły do blokady ściągania robotników. Szybciej niż w innych europejskich państwach doprowadziło to do osadzania się imigranckich rodzin i tworzeniu się drugiego pokolenia. Dodatkowo wzrosła liczba nielegalnych imigrantów w sektorach, w których wbrew prognozą, o pracę nie starali się Francuzi⁴³. Tego samego roku, sekretarz stanu zaproponował, aby politykę imigracyjną oprzeć o słowo „integracja”, zamiast słowa „asymilacja”. Zdecydowano również o przyznaniu imigrantom praw społecznych.

⁴⁰ Cathreine Withol de Wenden, *The case of France*, [in:] *Migration Policymaking in Europe*, Giovanna Zincone, Maren Borkert and Rinus Penninx (eds.), Amsterdam University Press, Amsterdam 2011, s. 66.

⁴¹ K. J. Bade, *L'Europe en mouvement*, Seuil, Paryż 2002.

⁴² Cathreine Withol de Wenden, *The case...dz. cyt.*, s. 67.

⁴³ Tamże, s. 65.

W 1981 r. francuski rząd wprowadził *zones d'éducation prioritaires* (Educational Priority Zone), plan pozytywnej dyskryminacji stworzony dla dystryktów, w których dzieci doznają skumulowanej dyskryminacji. Obecnie na terenie Francji takich dystryktów jest 911 i uczy się w nich 20% dzieci. Dwadzieścia lat po reformie, Richard Descoings stworzył program, który umożliwia dwudziestu uczniom z ZEP naukę w prestiżowej Paris Institute of Political Studies – kuźni elit administracyjnych.

Problemy związane z asymilacją zdają się we Francji istnieć od dawna. W 1983 r. imigrantów drugiego pokolenia zjednoczył *Marches des Beures*. Marsze były wyrazem poparcia dla praw, które zostały wprowadzone przez parlament w 1984 r. Jednym z aspektów ustawy było przedłużanie prawa pobytu osobom, które poślubiły obywatela Francji, rodzicom francuskich dzieci oraz osobom żyjącym na terenie Francji dłużej niż 15 lat. Dodatkowo, karta stałego pobytu zezwalała imigrantom na wykonywanie każdego zawodu na terytorium Francji. Choć imigranci mieli pełnię praw społecznych od 1975 r., to właśnie zmiany z 1984 r. uważa się za pierwsze, w których imigranci byli traktowani nie jako robotnicy, a jako osiedleńcy⁴⁴.

Lojalność drugiego oraz kolejnych pokoleń imigranckich były często przedmiotem debaty publicznej. Zamieszki wywołane w trakcie Pierwszej Wojny w Zatoce (Francja wysłała tam swoje wojska) sprawiły, iż rząd francuski wątpił w lojalność potomków imigrantów. Ruchy takie jak Ruch Asocjacyjny przekonywały jednak o swej wierności⁴⁵.

Odpowiedzią francuskiej skrajnej prawicy na zmiany struktury społecznej była debata, w której Front Narodowy wraz z think-tankiem Club de l'Horloge protestowały przeciwko pełni praw drugiego pokolenia imigrantów, udowadniając, że francuskie obywatelstwo zostało im nadane wbrew ich woli. Hasłem debaty stał się slogan "Etre français, cela se mérite" ("Bycie Francuzem, jest czymś, na co trzeba sobie zasłużyć").

W roku 1990 imigranci stali się jedną z grup docelowych *Politique de la Ville*, która miała pomóc terenom miejskim dotkniętym bezrobociem, ubóstwem oraz społecznym wykluczeniem. Adresatami nowej polityki byli imigranci, gdyż to właśnie oni zamieszkiwali dane obszary, aczkolwiek ustawa nie wspominała o nich ani słowem. Kolejnym punktem zwrotnym we francuskiej polityce migracyjnej okazała się, reforma

⁴⁴ Tamże, s. 70-71.

⁴⁵ Tamże, s. 71.

w 1993 r. Prawo Pasqua Méhaignerie po raz pierwszy w historii ograniczało dostęp do francuskiego obywatelstwa w oparciu o *ius soli*.

W 1997 r. minister spraw wewnętrznych Jean-Pierre Chevènement rozpoczął kampanię legalizacyjną, w której głównymi kryteriami legalizacji pobytu były jego długość oraz więzi z osobami przebywającymi na terenie Francji. Ze 150 000 złożonych podań, 90 000 osób otrzymało prawo pobytu. W 1998 r. wprowadzono prawo, które w dalszym ciągu zabraniało wjazdu robotników, ale było dużo mniej restrykcyjne względem osób, które nie stanowiły ryzyka migracyjnego (*migration risk*), czyli ekspertów, handlowców, rodziców osób, które osiedliły swoje rodziny we Francji oraz tych, którzy przybywali na krótki okres czasu, a także przybywały na krótko okres czasu oraz osoby chore, które nie mogły otrzymać odpowiedniej opieki w kraju pochodzenia.

W 2003 r. ówczesny minister spraw wewnętrznych Nicolas Sarkozy wprowadził reformę imigracyjną znacznie zaostrzającą prawo względem imigrantów, jednocześnie wprowadzając *contrat d'accueil et d'intégration* (kontakt przyjęcia i integracji), prawo według którego nowoprzybyli imigranci musieli nauczyć się języka oraz poznać republikańskie wartości. W 2006 r. ponownie otwarto granice dla imigrantów mających pracować w sektorach zagrożonych brakiem zasobów ludzkich (rolnictwo, przemysł budowlany, catering, hotelarstwo). Granice otwarto także dla przedsiębiorców i wysokiej klasy specjalistów (*capacities and talents*)⁴⁶.

Obecna polityka względem imigrantów koordynowana jest przez Ministra Spraw Wewnętrznych i skupia się na osobach, które we Francji przebywają nie dłużej niż 5 lat. Do niedawna rząd francuski skupiał się na integracji w trzech obszarach: edukacji, zatrudnieniu i na spójności społecznej. Po niedawnej reorganizacji instytucje odpowiedzialne za wdrażanie polityk integracyjnych „mainstream’owały” te programy. Rząd F. Hollande w dalszym ciągu planuje zmiany instytucjonalne dotyczące polityki integracyjnej, łącznie z delegacją zadań Ministra Spraw Wewnętrznych na inne organy⁴⁷.

⁴⁶ Tamże, s. 76.

⁴⁷ A. Escafré-Dublet, *Mainstreaming...dz. cyt.*

Bibliografia

Materiały źródłowe:

Heckmann F., Lederer H. & Worbs S., *Effectiveness of national integration strategies towards second generation migrant youth in a comparative European perspective (EFFNATIS): Final report to the European Commission*, research report. Bamberg: europäisches forum für migrationsstudien (efms), 2001.

IOM, *World Migration 2003: Managing Migration: Challenges and Responses for People on the Move*, IOM World Migration Report Series no. 2. Geneva.

Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., Dz.U.1991 nr 119 poz. 515

United Nations, *Population Distribution and Migration: Proceedings of the United Nations Expert Group Meeting on Population Distribution and Migration*, Santa Cruz, Bolivia, 18-22 January 1993. New York 1993.

Literatura zwarta:

Anderson B., M. Ruhs, B. Rogaly & S. Spencer, *Fair enough? Central and East European migrants in low-wage employment in the UK*, Joseph Roundtree Foundation, York 2006.

Bade K. J., *L'Europe en movement*, Seuil, Paryż 2002.

Buonfino A., *Integration and the Question of Social Identity*, in *Rethinking Immigration and Integration: a New Center-Left Agenda*, Policy Network, Londyn 2007.

Castles S., *Why migration policies fail?*, *Ethnic and Racial Studies*, vol 27, no 2, March 2004

Castles S., Miller M. J., *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

Hammar T. (ed.), *European Immigration Policy*, Cambridge University Press, Cambridge, 1985.

Hansen R., *Citizenship and Immigration in Post-War Britain*, Oxford University Press, Oxford, 2000.

King R., *Theories and Typologies of Migration: an overview and primer*, Willy Brandt Series of Working Papers in International Migration and Ethnic Relations 3/12, Malmö University, Malmö 2012.

Meyers E., *International Immigration Policy: A Theoretical and Comparative Analysis*, New York: Palgrave Macmillan, 2004.

Artykuły:

Bade K. J., *Einführung: Vom Export der sozialen Frage zur importierten sozialen Frage: Deutschland im transnationalen Wanderungsgeschehen seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*, [w:] K. J. Bade (ed.), *Auswanderer-Wanderarbeiter-Gastarbeiter. Bevölkerung, Arbeitsmarkt und Wanderung in Deutschland seit der Mitte des 19. Jahrhunderts*, 9-71. Ostfildern: Scripta Mercaturae Verlag.

Borkert M. i Bosswick W., *The case of Germany*, [in:] *Migration Policymaking in Europe*, Giovanna Zincone, Maren Borkert and Rinus Penninx (eds.), Amsterdam University Press, Amsterdam 2011.

Borkert M., Penninx R., *Policymaking in the field of migration and integration in Europe: An introduction*, [w:] *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, G. Zincone, R. Penninx i M. Borkert (eds.), Imiscoe Research, Amsterdam University Press, Amsterdam 2011.

Cerna L., Wietholtz A., *The case of the United Kingdom*, [w:] *Migration Policymaking in Europe. The Dynamics of Actors and Contexts in Past and Present*, G. Zincone, R. Penninx i M. Borkert (eds.), Imiscoe Research, Amsterdam University Press, Amsterdam 2011.

Geddes A., *United Kingdom* [w:] J. Niessen & Y. Schibel (eds.), *Immigration as a Labour Market Strategy: European and North American Perspectives*. Brussels: Migration Policy Group.

Hansen R., *The politics of citizenship in 1940s Britain: The British Nationality Act*, *Twentieth-Century British History* 10 (1).

Liempt I., *And then one day they all moved to Leicester': The Relocation of Somalis from the Netherlands to the UK Explained*, Population, Space and Place, 2011, 17(3).

Withol de Wenden C., *The case of France*, [in:] Migration Policymaking in Europe, Giovanna Zincone, Maren Borkert and Rinus Penninx (eds.), Amsterdam University Press, Amsterdam 2011

Źródła internetowe

Materiały źródłowe

IOM, *Glossary on Migration*, International Migration Law: http://www.iomvienna.at/sites/default/files/IML_1_EN.pdf.

Artykuły

Escafré-Dublet A., *Mainstreaming Immigrant Integration Policy in France: Education, Employment, and Social Cohesion Initiatives*, Migration Policy Institute Report: <http://www.migrationpolicy.org/research/mainstreaming-immigrant-integration-policy-france-education-employment-and-social-cohesion>

Kofman, E. & V. Meetoo, *Chapter 6: Family migration*, [w:] IOM, World Migration Report 2008, 151-172. Geneva: IOM: http://www.iom.int/jahia/webdav/site/myjahiasite/shared/shared/mainsite/published_docs/studies_and_reports/WMR2008/Ch6_WMR08.pdf.

Somerville W., D. Sriskandarajah, M. Latorre, *United Kingdom: A Reluctant Country of Immigration*: <http://www.migrationpolicy.org/article/united-kingdom-reluctant-country-immigration>.

The Future of Multi-Ethnic Britain, Runnymede Trust: <http://www.runnymedetrust.org/publications/29/32.html>.

Zofia Sawicka¹

Muzułmanie w Europie – historia imigracji

Kontakty świata islamu ze światem Zachodu mają bardzo długą, bogatą, ale i trudną historię. Europa zetknęła się z islamem prawie tuż po jego powstaniu, kiedy to w 711 roku Tariq ibn Ziyad wkroczył na tereny dzisiejszej Hiszpanii, by w ciągu kilku lat podbić większą część Półwyspu Iberyjskiego. W 732 roku Karol Młot powstrzymał wojska arabskie przed wkroczeniem na tereny Francji. Pochód islamu w tę część świata został powstrzymany. Cywilizacja muzułmańska rozkwitła na terenach Afryki Północnej, Półwyspu Iberyjskiego (Andaluzja) i Azji. Średniowieczna Europa pozostała za nią daleko w tyle.

Dziesięć wieków później sytuacja uległa diametralnej zmianie. Cywilizacja zachodnia zdominowała rozwój współczesnego świata a islam został jednym z jej największych wrogów, utożsamiany z przemocą, terroryzmem, pogardą dla kobiet. Muzułmanie stali się problemem dla wielu państw europejskich, traktowani przez nie jako element niepożądany. Wydarzenia, które miały ostatnio miejsce w Europie (masowy napływ imigrantów, zamachy w Paryżu, ogłoszenie stanu wyjątkowego we Francji i Belgii, wprowadzanie obowiązkowych kwot przyjęcia migrantów przez państwa członkowskie Unii Europejskiej) zdecydowanie zwiększyły niechęć Europejczyków do wyznawców islamu, nawet w krajach, w których mniejszość muzułmańska nie przekracza 1%.

W Europie mieszka obecnie około 40 milionów muzułmanów z czego 25 milionów stanowią muzułmanie autochtoni. Najwięcej wyznawców islamu w świecie zachodnim zamieszkuje Europę Zachodnią, głównie Francję, Belgię, Holandię, Niemcy, Wielką Brytanię, Szwajcarię i Włochy².

¹ Arabistka i politolożka. Związana w Instytucie Badań nad Cywilizacjami przy Wyższej Szkole Informatyki i Zarządzania z siedzibą w Rzeszowie.

² J. Zdanowski, *Muzułmanie w świecie zachodnim. Stare i nowe tożsamości*, w: Krakowskie Studia Międzynarodowe, numer IV, Kraków 2007, s. 10.

Historia relacji między Starym Kontynentem a światem islamu ma ogromny wpływ na obecne problemy i wyzwania, przed którymi stanęła Europa, dlatego warto ją pokrótce przypomnieć.

1. Relacje Europy ze światem islamu do II połowy XX wieku

Tak jak już to zostało wspomniane we wstępie Europejczycy po raz pierwszy zetknęli się z muzułmanami w 711 roku, kiedy wojska Tariqa ibn Zijada przekroczyły Cieśninę Gibraltarską i wyruszyły na podbój Hiszpanii. W ciągu 20 lat wojskom muzułmańskim udało opanować się niemal cały Półwysep Iberyjski. Ich pochód w kierunku wschodnim zatrzymał dopiero Karol Młot w 732 roku w bitwie pod Poitiers. Obecność muzułmanów w Hiszpanii trwała aż do 1492 roku, kiedy to upadł ostatni muzułmański bastion na Półwyspie Iberyjskim-Grenada. Osiem wieków panowania muzułmańskiego odcisnęło na tych terenach niezatarte piętno, które do dziś widać w kulturze tego regionu. Wzbogaciło również samą kulturę europejską, która korzystała ze zdobyczy muzułmańskiej nauki czy sztuki.

Wydarzeniami, które do dziś rzutują na stosunki świata muzułmańskiego ze światem Zachodu są niewątpliwie krucjaty, czyli wyprawy krzyżowe. W latach 1096-1270 chrześcijańscy władcy Europy poprowadzili siedem krucjat w celu wyparcia niewiernych z ziem biblijnych. Muzułmanie uważali krzyżowców za barbarzyńców. Byli okrutni, żądni krwi i łupów, mordowali jeńców, a zdobywając miasto, nie wypuszczali wolno jego mieszkańców, lecz wszystkich zabijali. Poza tym w kronikach arabskich można znaleźć rady, aby nie podchodzić krzyżowców pod wiatr, ponieważ bardzo śmierdzieli.

Epoka krucjat w pamięci muzułmanów jest wciąż bardzo żywa. Stanowi przestrożę przed człowiekiem Zachodu i tym, do czego jest zdolny. Do dziś wykorzystywana jest przez islamskich radykałów jako usprawiedliwienie ataków terrorystycznych, jako wyrównanie rachunków za ataki krzyżowców.

Kolejnym ważnym etapem w relacjach Europy ze światem islamu są czasy kolonializmu. Kiedy Imperium Osmańskie zaczęło chylić się ku upadkowi, państwa europejskie zaczynały przejmować kontrolę nad terenami zamieszkałymi przez muzułmanów.

Kolonizatorzy sprawowali całkowitą kontrolę nad podbitymi terenami. Świat muzułmański stał się zależny zarówno politycznie, jak i gospodarczo od europejskich mocarstw. Dopiero proces dekolonizacji zapoczątkowany pod koniec II wojny światowej sprawił, że mogły powstać niezależne państwa muzułmańskie. Trzeba jednak dodać, że ich kształt został wyznaczony przez kolonizatorów, którzy często nie brali pod uwagę uwarunkowań historycznych czy etnicznych danego terytorium, co często prowadziło i wciąż prowadzi do różnego rodzaju konfliktów. Tak długa obecność państw zachodnich w tym rejonie świata sprawiła również, iż jego mieszkańcy zaczęli traktować migrację do Europy jako naturalną konsekwencję tych wydarzeń³.

2. II połowa XX wieku- masowa imigracja do Europy Zachodniej

Początek masowej imigracji do Europy Zachodniej nastąpił w latach 50. XX wieku. Do państw europejskich zaczęła napływać ludność z dawnych kolonii i terytoriów zależnych, której znaczący odsetek stanowili muzułmanie. W każdym z państw europejskich proces ten charakteryzował się specyfiką związaną z wpływami kulturowymi wynikającymi jeszcze z czasów kolonialnych.

Pierwszy napływ ludności muzułmańskiej do państw Europy Zachodniej rozpoczął się we wczesnych latach 60. XX wieku. I tak, w latach 1962– 1973 do Francji ludność muzułmańska napływała głównie z Algierii (846 000), Maroka (270 000) i Tunezji (150 000). W latach 1961 –1971 do Wielkiej Brytanii przybyło, głównie z Pakistanu, Indii (w której muzułmanie stanowili istotny odsetek ludności) oraz Bangladeszu, ok. 360 000 osób. Do Niemiec zaś zaczęła napływać ludność turecka, co wynikało z tradycyjnych dobrych i długotrwałych kontaktów między tymi dwoma krajami, sięgającymi jeszcze XIX wieku, które zaowocowały umowami międzypaństwowymi dotyczącymi przyjmowania robotników „sezonowych” z Turcji (tzw. *gastarbeiterów*) – w rezultacie, w latach 1961– 1974 do Niemiec przybyło około miliona osób narodowości tureckiej i kurdyjskiej⁴.

Tak ogromna liczba migrantów wiązała się z zapotrzebowaniem państw europejskich na tanią siłę roboczą, z kolei państwa muzułmańskie chętnie wysyłały osoby bezrobotne, które swoją pracą znacznie poprawiały status rodzin pozostawionych

³ Por. A. Hourani, *Historia Arabów*, Gdańsk 2002.

⁴ K. Górak-Sosnowska, *Muzułmańska kultura konsumpcyjna*, Warszawa 2011, s. 51-53.

w kraju. Fala imigrantów zarobkowych osłabła w połowie lat 70. w związku z wojną Yom Kippur oraz kryzysem naftowym. Państwa europejskie zaczęły również wprowadzać pewne restrykcje dotyczące napływu siły roboczej, równocześnie jednak wprowadzono ustawodawstwo umożliwiające „łączenie rodzin”, które skwapliwie zostało wykorzystane przez emigrantów.

O ile więc pierwsza fala napływu muzułmanów do Europy Zachodniej w latach 1960-1974 miała charakter ściśle zarobkowy, o tyle migracja w latach 1974-1989 była w dużej mierze realizacją ustawodawstwa umożliwiającego łączenie rodzin.

Początek lat 90. wiąże się z kolei z migracją powodowaną kwestiami humanitarnymi, która swoim zasięgiem objęła nie tylko Niemcy i państwa kolonialne, ale również państwa skandynawskie, Włochy czy Hiszpanię⁵. Warto również dodać, iż cały czas kontynuowana była imigracja o charakterze zarobkowym.

Reakcja państw europejskich na tak masową migrację okazała się być nie do końca właściwa. Imigranci zostali potraktowani jako tania siła robocza. Gospodarka europejska szybko się rozwijała i brakowało w niej nisko wykwalifikowanych pracowników. Polityka imigracyjna była niejednorodna. Część państwa (np. Holandia, Francja czy Wielka Brytania) pozwalała na przyjazd ludności z dawnych kolonii, oferując im obywatelstwo i umożliwiając łączenie rodzin. Natomiast inne kraje Europy Zachodniej prowadziły politykę ściągania pracowników sezonowych, którym nie przyznawano praw obywatelskich, a jedynie prawo do pracy i pobytu tymczasowego, zakładając, że po pewnym czasie wrócą oni do swoich ojczyzn. W tym czasie nie prowadzono polityki integracyjnej. Zapewniono imigrantom możliwość korzystania z systemu opieki socjalnej. Ludzie ci po pewnym czasie zaczęli zakładać rodziny, a także sprowadzać własnych krewnych z zagranicy. W ten sposób w krajach Europy Zachodniej powstały diaspory muzułmańskie⁶.

Etapy kontaktów Europy i świata islamu ciekawie przedstawił również włoski badacz Stefano Allievi, który podzielił te relacje na pięć okresów. Dwa pierwsze są już

⁵ R. M. Machnikowski, *Muzułmanie w Europie Zachodniej – między integracją a radykalizacją?*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010, s. 10-12.

⁶ J. Brzozowski, *Problem asymilacji muzułmańskich imigrantów w Europie*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, nr 699, 2006 r., s. 55.

etapem zamkniętym, historycznym, obejmującym ponad jedno tysiąclecie - to czas konfrontacji i wymiany między tymi dwoma światami oraz dominacji europejskiej w świecie islamu. Trzy kolejne nie mają już monochronicznego charakteru, ponieważ ich przebieg uzależniony jest od państwa i generacji muzułmanów - należą do nich imigracja zarobkowa, adaptacja społeczności muzułmańskiej do społeczeństw Europy Zachodniej oraz powstanie europejskiej wersji islamu. I tak np. Włochy czy Hiszpania przechodzą obecnie trzeci etap, bowiem większość muzułmanów w tych krajach stanowią imigranci zarobkowi, z kolei Wielka Brytania czy Francja są w fazie czwartej, ponieważ w państwach tych nastąpiła daleko idąca instytucjonalizacja islamu. Etap piąty, jak do tej pory, jest jedynie projektem⁷.

W 2010 roku liczba muzułmanów w poszczególnych krajach Europy Zachodniej wyglądała następująco:

- Austria – około 350 tysięcy (ok. 4,2% całej populacji)
- Belgia – około 400 tysięcy (4% całej populacji)
- Dania – około ćwierć miliona (5% całej populacji)
- Francja – około 6 milionów (co stanowi mniej niż 10% całej populacji)
- Grecja – około 100 tysięcy (mniej niż 1% całej populacji)
- Hiszpania – ponad milion (2,5% całej populacji)
- Holandia – około 1 miliona (6% całej populacji)
- Luksemburg – około 5 tysięcy (ok. 1% całej populacji)
- Niemcy – około 3,5 miliona (4% całej populacji)
- Norwegia – około 80 tysięcy (2% całej populacji)
- Portugalia – poniżej 100 tysięcy (mniej niż 1% całej populacji)
- Szwajcaria – ponad 300 tysięcy (ponad 4% całej populacji)

⁷ K. Górak-Sosnowska, *Muzułmańska...dz. cyt.*, s.48-49.

- Szwecja – około pół miliona – (mniej niż 5% całej populacji)
- Wielka Brytania – około 2,5 miliona (ponad 4% całej populacji)
- Włochy – około 1 miliona (ok. 1,5% całej populacji)⁸.

Z analizy instytutu Pew Research wynika, że mniejszość muzułmańska we wszystkich krajach europejskich stanowiła w 2010 r. około 6 proc. całej populacji (oznacza to, że od 1990 r. powiększyła się ona o około 2 pkt. proc.). Instytut przewiduje, że w do 2030 r. powiększy się ona do 8 proc⁹. We Francji populacja wyznawców islamu zwiększy się z 4,7 mln do 6,9 mln. W Wielkiej Brytanii z 2,9 mln do 5,6 mln. W Niemczech z 4,1 mln do 5,5 mln¹⁰.

Liczba muzułmanów w Europie nie jest do końca znana, ze względu na to, że diaspory w poszczególnych krajach składają się z wielu fal uchodźstwa i obejmują zarówno obywateli danego kraju, jak i imigrantów legalnych oraz nielegalnych. Ponadto w niektórych krajach wyznanie nie służy bądź nie służyło jako identyfikator przy spisywaniu ludności.

Niezależnie jednak od różnic w ocenie liczebności muzułmanów w Europie Zachodniej ich obecność wiąże się z tym, że:

1. Liczebność muzułmanów w Europie wykazuje stałą tendencję wzrostową,
2. W dużej mierze proces ich adaptacji przebiega w bardzo trudny sposób,
3. Ze względu na problemy demograficzne Europa musi korzystać z pracy imigrantów,
4. W diasporze muzułmańskiej doszło do wymiany pokoleniowej- dla drugiego i trzeciego pokolenia kraj przyjmujący jest ich miejscem urodzenia¹¹.

⁸ R. M. Machnikowski, *Muzułmanie...*, dz. cyt., s. 16.

⁹ C. Hackett, *5 facts about the Muslim population in Europe*, PewResearch Center, 15 January 2015, [dostęp 10.12.2015] <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/01/15/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/>.

¹⁰ D. Fraid, *Liczba muzułmanów – nowe badania*, www.twojaeuropa.pl/2354/liczba-muzulmanow---nowe-badania.

¹¹ J. Zdanowski, *Muzułmanie...*, dz. cyt., s. 10-11.

Muzułmanie w Europie zamieszkują głównie duże i średnie miasta. Często zamieszkują jedną dzielnicę tworząc w niej namiastkę krajów, z których pochodzą. Niższy status społeczno-ekonomiczny jest bardzo poważną przyczyną trudności, jakie napotykają w procesie integracji, co sprzyja pogłębianiu się frustracji i powstawaniu poczucia nierówności szans. Kraje europejskie stosują różne metody integracji ludności muzułmańskiej z swymi społeczeństwami.

3. Modele polityki asymilacyjnej w UE

a) Model zróżnicowanego wykluczenia - w modelu tym społeczeństwo przyjmujące nie jest skłonne przyznać imigrantom obywatelstwa. Są oni przyjmowani i dopuszczani tam, gdzie jest to potrzebne - najczęściej do rynku pracy. Model ten realizowany był w krajach, które próbowały ściągnąć imigrantów sezonowych. Ludzi ci mieli po pewnym czasie wrócić do krajów pochodzenia, dlatego nie podejmowano działań integracyjnych. Model ten realizowany był w Niemczech, dzisiejsze problemy z diasporą turecką, mimo zmiany kierunku polityki imigracyjnej, w dużej mierze są rezultatem błędów popełnionych w latach 60 XX w. Kolejne restrykcje nakładane na imigrantów doprowadziły do dyskryminacji tej grupy. Getta etniczne i obrona tradycyjnych wartości są po części spowodowane reakcją na tę dyskryminację.

b) Model asymilacyjny - model ten zakłada aktywną działalność państwa wobec imigrantów. W zamian za przyjęcie wartości kulturowych podzielanych przez większość społeczeństwa imigranci otrzymują prawa obywatelskie. Najbliżej realizacji tego modelu jest Francja, której jednym z narzędzi asymilacji jest obowiązkowa edukacja świecka. Model wiąże się jednak z częściową rezygnacją z własnej tożsamości etnicznej i religijnej, dlatego jego realizacja często wywołuje wiele napięć i konfliktów.

c) Model wielokulturowy - zakłada rezygnację z nacisków asymilacyjnych przez państwo. Imigranci otrzymują takie same prawa jak dominująca kulturowo większość. Nie muszą porzucać swego dziedzictwa kulturowego, ale zakłada się, że będą szanować podstawowe wartości obowiązujące w społeczeństwie przyjmującym. Taka polityka prowadzona jest przez Wielką Brytanię. Do połowy lat 90. XX wieku realizowały ją również Holandia oraz Szwecja. Zrezygnowano z niej po części ze względów

ekonomicznych, wprowadzono programy mające przygotować imigrantów do wymogów rynku pracy¹².

Tak prowadzona polityka integracyjna przyniosła różne efekty. Rosnąca liczba muzułmanów sprawia, że integracja nie wydaje się im być potrzebna, ponieważ mogą dobrze funkcjonować we własnych wspólnotach bez konieczności kontaktów ze społeczeństwem krajów przyjmujących. Problem adaptacji muzułmanów w europejskie struktury społeczne do roku 2015 stawał się coraz bardziej palący, w 2015 roku dość przewidywalna do tej pory migracja z krajów Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej osiągnęła apogeum.

4. Kryzys imigracyjny w kontekście migrantów muzułmańskich

Rok 2015 upłynął w Europie pod znakiem kryzysu imigracyjnego, wydarzenia na Bliskim Wschodzie - Arabska Wiosna Ludów¹³, wojna domowa w Syrii¹⁴, powstanie tzw. Państwa Islamskiego¹⁵ sprawiły, iż Stary Kontynent od miesięcy zmagają się z największym kryzysem imigracyjnym we współczesnej historii.

W latach 2007-2011 granicę turecko-grecką przekroczyła znaczna liczba nielegalnych imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, co zmusiło Grecję oraz Europejską Agencję Ochrony Granic (FRONTEX) do zaostrzenia kontroli granicznej. W 2012 roku liczba nielegalnych migracji drogą lądową z Turcji do Grecji spadła o 95%¹⁶.

¹² J. Brzozowski, *Problem...*, dz. cyt., s. 56-62.

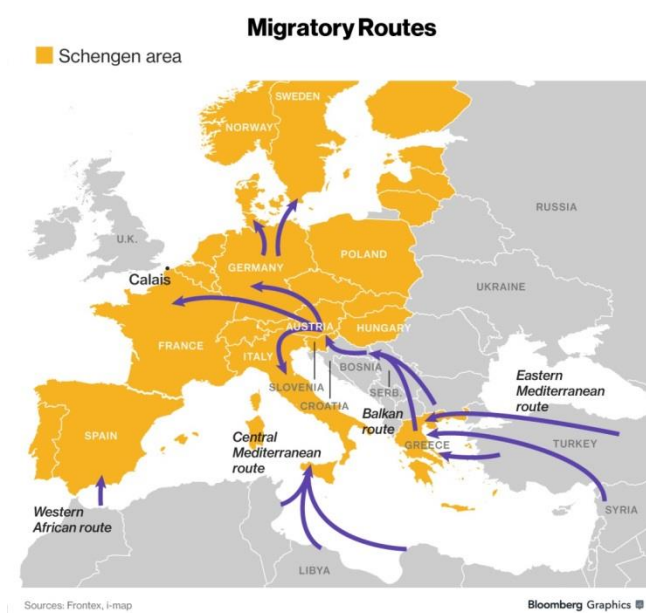
¹³ Arabska Wiosna Ludów- wydarzenia, które miały miejsce w krajach Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu i które doprowadziły do upadku reżimów w Tunezji, Libii, Egipcie i Jemenie oraz do wystąpień antyrządowych w innych państwach arabskich. AWL zaczęła się w 2010 roku w Tunezji. Prognozowano, że zwiększy ona liczbę migrantów z tych krajów do Europy, jednak tak się nie stało, dopiero II wojna domowa w Libii sprawiła, że kraj ten pozbawiony jakiegokolwiek władzy i kontroli stał się punktem przelotowym do Europy. (przyp. aut.)

¹⁴ Wojna domowa w Syrii- rozpoczęła się od wystąpień Syryjczyków na fali Arabskiej Wiosny w 2011 roku przeciw prezydentowi Basharowi Assadowi, by z czasem przekształcić się w wojnę domową, Syria jest obecnie polem konfliktów zastępczych poszczególnych państw regionu, ponadto w skutek prowadzonej przez Assada i siły międzynarodowe polityki na jej terenach działają bardzo silnie organizacje terrorystyczne. Szacuje się, że 13 mln Syryjczyków zostało zmuszonych do opuszczenia dotychczasowych miejsc swojego zamieszkania. (przyp. aut.)

¹⁵ Państwo Islamskie- organizacja terrorystyczna, która w 2014 ogłosiła powstanie kalifatu, którego zręby utworzyło na części terytoriów Syrii i Iraku, jego działalność doprowadziła do znacznego exodusu ludności zamieszkujących te tereny. (przyp. aut.)

¹⁶ *Mapping Mediterranean migration*, BBC, 15 September 2014, [dostęp 10.12.2015], <http://www.bbc.com/news/world-europe-24521614>.

Po wyłączeniu drogi lądowej bezprecedensowa liczba imigrantów i osób ubiegających się o azyl podróżuje drogą morską - obecnie najwięcej osób przedostaje się do Europy przez greckie wyspy. Uchodźcy z obozów w Libanie, Jordanii i Turcji zaczęli przybywać pontonami od wczesnej wiosny, a w samym sierpniu na greckich plażach wylądowało 88 tys. osób - aż 11 razy więcej niż rok temu w tym samym czasie¹⁷. W połowie listopada do Włoch i Grecji dotarło blisko 800 000 osób. Blisko 84% migrantów przybywających na wyspy to Syryjczycy, Afgańczycy, mieszkańcy Erytrei, Somalii, Afganistanu i Iraku. Wraz z masową imigracją mieszkańców Afryki i Bliskiego Wschodu - powodowaną wojną lub niestabilną sytuacją w ich państwach - do Europy w celach zarobkowych napływają również imigranci z nowych państw członkowskich Unii Europejskiej: przede wszystkim Rumunii (są to głównie Romowie), a także z Kosowa, Albanii¹⁸.



Rys. 1 Trasy uchodźców do Europy. Źródło: dostęp na 10.12.2015, <http://www.bloombergtv.com/quicktake/europe-refugees>

Tak olbrzymia rzesza migrantów sprawiła, że Unia Europejska stanęła przed ogromnym wyzwaniem absorpcji niespotykanej dotąd liczby osób. Początkowe deklaracje Angeli Merkel o otwarciu granic i przyjęciu wszystkich, musiały zostać

¹⁷ *Imigracyjny kryzys*, TVN24, dostęp [10.12.2015], <http://www.tvn24.pl/raporty/imigracyjny-kryzys-w-europie,975>.

¹⁸ *Europe's Refugee Crisis*, Human Rights Watch, 16 November 2015, dostęp na 10.12.2015, <https://www.hrw.org/report/2015/11/16/europes-refugee-crisis/agenda-action>.

zmienione wobec ogromu chętnych do skorzystania z tej oferty. Problem imigrantów podzielił państwa Unii Europejskiej, nie wszyscy członkowie Wspólnoty czują się zobowiązani do ich przyjęcia.

We wrześniu 2015 roku premierzy krajów Unii Europejskiej uzgodnili osiem kluczowych założeń dotyczących problemu uchodźców i imigrantów ekonomicznych:

- 1) Minimum miliard euro pomocy finansowej dla uchodźców syryjskich w rejonie Bliskiego Wschodu. Pieniądze zostaną przekazane z biura Wysokiego Komisarza ONZ ds. uchodźców oraz Światowego Programu Żywnościowego.
- 2) Pomoc finansowa dla krajów bliskowschodnich, które przyjęły do siebie znaczne liczby uchodźców z Syrii. Chodzi przede wszystkim o Jordanię, Liban i Turcję. Unia znacząco zwiększy w tym celu środki przeznaczane na Regionalny Fundusz Powierniczy Unii Europejskiej w reakcji na kryzys w Syrii (Fundusz Madad).
- 3) Wznowienie dialogu z Turcją na wszystkich płaszczyznach- co zostało zrealizowane- w zamian za przyspieszenie rozmów negocjacyjnych dotyczących wstąpienie Turcji do Unii Europejskiej - Turcja ma pomóc Europie opanować problem imigrantów.
- 4) Pomoc dla krajów Bałkanów Zachodnich w opanowaniu problemu napływu imigrantów.
- 5) Zwiększenie środków na unijne instrumenty na rzecz wsparcia finansowego - Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (AMIF) oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego (sekcja granic).
- 6) Więcej środków przeznaczanych na awaryjny fundusz powierniczy dla ustabilizowania kryzysu migracyjnego w Afryce Północnej.
- 7) Poprawiona ma zostać kontrola na granicach zewnętrznych Unii. W tym celu większe środki otrzyma zajmująca się tym agencja Frontex oraz Europolu i Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO).

8) Hot spoty w krajach granicznych Unii. Mają to być punkty, w których przeprowadzana będzie kontrola i selekcja, dotycząca tego, kto z przybywających jest uchodźcą poszukującym azylu, a kto imigrantem ekonomicznym¹⁹.

Efekty tych działań będą widoczne w bliższej lub dalszej przyszłości. Obecnie mimo wspólnych deklaracji, państwa członkowskie Unii nie chcą podejmować konkretnych działań.

Kryzys migracyjny ujawnił, że Unia Europejska nie posiada efektywnej polityki migracyjnej, a polityki integracyjne poszczególnych państw Unii Europejskiej są niewydolne. W tej chwili głównym celem Unii jest powstrzymanie napływu migrantów, już ustalono, że przyspieszone zostanie odsyłanie imigrantów, którym nie przysługuje azyl w Unii. Te działania mają objąć imigrantów z Pakistanu, Afganistanu i Bangladeszu²⁰.

Zakończenie

Pomimo tego, że Europa mierzy się z kwestią migracji od ponad sześćdziesięciu lat, większość problemów pozostaje wciąż aktualna, co więcej, nakładają się na nie nowe. Brak wspólnej polityki sprawia, że zagrożone stają się wypracowane przez państwa europejskie rozwiązania np. strefa Schengen. Szwecja przywróciła kontrole graniczne, a Słowenia i Węgry postawiły płoty na swoich granicach z Chorwacją. Kryzys migracyjny ujawnił głębokie podziały pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi, a tylko wspólna polityka migracyjna pozwoli Unii Europejskiej przetrwać w obecnym kształcie. Jak będzie pokaże czas.

Bibliografia

Literatura zwarta

Brzozowski J., *Problem asymilacji muzułmańskich imigrantów w Europie*, Zeszyty Naukowe Akademii Ekonomicznej w Krakowie, nr 699, 2006

¹⁹ *Kryzys migracyjny*, Neeweek, 24.09.2015, dostęp [10.12.2015], <http://swiat.newsweek.pl/kryzys-migracyjny-decyzje-unii-ilu-uchodzcow-przyjmie-polska,artykuly,371026,1.html>.

²⁰ *Ustalenia szczytu UE: Napływ uchodźców zostanie spowolniony*, Polsat News, 26.10.2015, [dostęp, 10.12.2015], <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2015-10-26/ustalenia-szczytu-ue-ws-kryzysu-migracyjnego-na-balkanach-naplyw-uchodzcow-zostanie-spowolniony/>.

Górak-Sosnowska K., *Muzułmańska kultura konsumpcyjna*, Warszawa 2011

Machnikowski R. M., *Muzułmanie w Europie Zachodniej – między integracją a radykalizacją?*, Centrum Europejskie Natolin, Warszawa 2010

Hourani A., *Historia Arabów*, Gdańsk 2002

Zdanowski J., *Muzułmanie w świecie zachodnim. Stare i nowe tożsamości*, w: *Krakowskie Studia Międzynarodowe*, numer IV, Kraków 2007

Źródła internetowe

Materiały źródłowe

Hackett C., *5 facts about the Muslim population in Europe*, PewResearch Center, 15 January 2015, [dostęp 10.12.2015] <http://www.pewresearch.org/fact-tank/2015/01/15/5-facts-about-the-muslim-population-in-europe/>.

Artykuły

BBC, *Mapping Mediterranean migration*, 15 September 2014: <http://www.bbc.com/news/world-europe-24521614>.

Fraid D., *Liczba muzułmanów – nowe badania*, www.twojaeuropa.pl/2354/liczba-muzulmanow---nowe-badania.

Human Rights Watch, *Europe's Refugee Crisis*, Human Rights Watch, 16 November 2015: <https://www.hrw.org/report/2015/11/16/europes-refugee-crisis/agenda-action>.

Newsweek, *Kryzys imigracyjny*, 24.09.2015: <http://swiat.newsweek.pl/kryzys-imigracyjny-decyzje-unii-ilu-uchodzcow-przyjmie-polska,artykuly,371026,1.html>.

Polsat News, *Ustalenia szczytu UE: Napływ uchodźców zostanie spowolniony*, Polsat News, 26.10.2015: <http://www.polsatnews.pl/wiadomosc/2015-10-26/ustalenia-szczytu-ue-ws-kryzysu-imigracyjnego-na-balkanach-naplyw-uchodzcow-zostanie-spowolniony/>.

TVN24, *Imigracyjny kryzys*: <http://www.tvn24.pl/raporty/imigracyjny-kryzys-w-europie,975>.

Sylwia K. Mazur

Wspólny Europejski Systemu Azylowego - historia, założenia, adekwatność rozwiązań

Nadzwyczajne sytuacje, które wpłynęły na północną i centralną Afrykę oraz Bliski Wschód, sprawiły iż Unia znalazła się w kryzysie, który narastał od 2011, a którego koniec trudno określić. UE oraz jej Wspólny Europejski System Azylowy znajdują się pod presją wzrastających przepływów osób uciekających przed wojną, głodem oraz niepokojami, które szukają schronienia na kontynencie europejskim. Oznacza to, iż państwa członkowskie muszą zmierzyć się z dużymi napływami ludności, z których część będzie ubiegać się o ochronę.

Obecny bezprecedensowy napływ ludności, nawet dla państw przygotowanych na przyjmowanie uchodźców, stanowi punkt przełomowy, gdyż nawet one nie dają sobie rady z przyjmowaniem i ewaluacją wniosków. Państwa ze słabszymi procedurami wprowadzają rozwiązania, które można nazwać „nieadekwatnymi”. A pytania o odpowiedzialność w świetle obecnego kryzysu przyczyniły się do powstania podziałów pomiędzy państwami członkowskimi.

W sytuacji, w której przed Europą wiele wyzwań i możliwości związanych z kryzysem migracyjnym, warto bliżej przyjrzeć się polityce azylowej Unii Europejskiej oraz państw członkowskich oraz wyznaczyć jej długoterminowe cele. Wspólny Europejski System Azylowy (*Common European Asylum System*) wyznacza standardy oraz procedury oceny sytuacji ubiegających się o azyl oraz tych, którym przyznano status uchodźcy. WESA zdaje się jednak nie funkcjonować właściwie w sytuacji wielkich napływów ludności ze stref konfliktu (m.in. Syria, Irak, Libia). Państwa członkowskie muszą jak najszybciej stworzyć system, który pozwoli na szybsze “osadzenie” osób szukających schronienia przed konfliktem. Jednocześnie Unia musi stworzyć procedury, które ułatwią państwom członkowskim dzielenie się odpowiedzialnością.

Rozdział składa się z pięciu części. W pierwszej przedstawiono ujęcia terminu „uchodźca” w świetle prawa międzynarodowego oraz koncepcję azylu, choć w wielu systemach pojęcie azylu i uchodźcy są jednoznaczne, w Polsce zachowano dualizm tych instytucji. Trzecia część dotyczy coraz powszechniejszej instytucji „bezpiecznego państwa trzeciego”, która odnosi się do państwa pochodzenia ubiegającego się o azyl, a która według wielu autorów narusza prawa człowieka. W kolejnym fragmencie omówiono politykę azylową Unii Europejskiej, od jej powstania, aż po rozwój aktów prawnych drugiej generacji. Rozdział kończy przedstawienie wyzwań oraz krytyki pod adresem Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego.

1. Pojęcie „uchodźcy” w świetle prawa międzynarodowego

Według Konwencji Genewskiej z 1951 r. **uchodźca** to 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 znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”. W literaturze często można się też spotkać z określeniem **uchodźca konwencyjny** (*convention refugee*), jest to osoba uznane za uchodźcę na podstawie postanowień konwencji genewskiej z 1951 r. **Ubiegający się o azyl** (*asylum seeker*²¹) to osoba, która opuściła już swoje miejsce zamieszkania, ale jej wniosek o przyznanie statusu uchodźcy nie został jeszcze rozpatrzony przez państwo, do którego uciekła. **Przesiedlony uchodźca** (*resettled refugee*) to osoba, której przyznano status uchodźcy, kiedy nie przebywa ona jeszcze na terenie państwa przyznającego status. W dyskursie pojawia się również określenie **uchodźcy wewnętrznego** (*internally displaced person*), nie ma ona jednak zastosowania w opisie kryzysu migracyjnego, który dotknął Unię Europejską, gdyż IDP to osoba, która opuszcza miejsce zamieszkania, ale nie przekracza granicy państwa. Warto dodać, iż wśród zmierzających do Europy ludzi, są także **bezpáństwowcy** (*stateless person*), czyli osoby, które nie są uznawane za obywateli żadnego z państw.

²¹ W Kanadzie używa się również określenia *refugee claimant*, czyli roszcący sobie prawo do przyznania status uchodźcy.

W przypadku, kiedy osoba nie kwalifikuje się do uzyskania statusu uchodźcy, ale z powodu rzeczywistego ryzyka doznania krzywdy kary śmierci, egzekucji, tortury lub niehumanicznego bądź poniżającego traktowania albo poważnego i indywidualizowanego zagrożenia ludności cywilnej lub poszczególnych osób, wynikające z przemocy o charakterze niedyskryminującym, osoba ta ma prawo do tzw. ochrony uzupełniającej.

Jednym z głównych praw przysługujących osobom, którym przysługuje międzynarodowa ochrona jest zasada *non-refoulement*, czyli zakaz odsyłania uchodźców lub starających się o azyl, do państwa, w którym grozi im prześladowanie z powodu rasy, religii, narodowości, przynależności do danej grupy społecznej lub opinii politycznej. Dodatkowo, koncept ten jest również relewantny w odniesieniu zakazu tortur lub okrutnego, niehumanicznego i upokarzającego traktowania lub karania²². Zasad ta jest jedną z głównych zasad międzynarodowego prawa uchodźczego²³.

Pojęcie azylu nie ma znaczenia jasnego oraz powszechnie zaakceptowanego²⁴.

Prawo do azylu zdaje się składać z następujących elementów²⁵:

5. Wpuszczenia osoby na terytorium;
6. Wydania zezwolenia na pobyt;
7. Powstrzymania się od wydalenia osoby;
8. Powstrzymania się od ekstradycji osoby;
9. Powstrzymania się od oskarżenia, ukarania lub jakiegokolwiek ograniczenia wolności osoby.

2. Bezpieczne państwo trzecie

Koncept „bezpiecznego państwa” w kontekście uchodźczym ma dwa znaczenia. Po pierwsze, odnosi się do państw, które nie „produkują” uchodźców (*non-refugee-*

²² E. Lauterpacht, D. Bethlehem, *The scope and content of the principle non-refoulement: opinion*, [online], [dostęp: 29.11.2015] dostępny w Internecie: <http://www.unhcr.org/419c75ce4.html>.

²³ European Database of Asylum Law, Keywords, [online], [dostęp: 29.11.2015] dostępny w Internecie: <http://www.asylumlawdatabase.eu/pl/keywords/non-refoulement>.

²⁴ A. Grahl-Madsen, *Territorial Asylum*, Almqvist & Wiksell International, 1980, s. 50.

²⁵ T. Clark, *Human Rights and Expulsion: Giving Content to the Concept of Asylum*, INT'L REFUGEE L, 1992, s. 189-190.

producing), po drugie, do państw, w których uchodźcy mogą cieszyć się azylem bez zagrażającego im niebezpieczeństwa. A zatem, koncept jest użyteczny w sytuacjach a) bezpiecznego państwa pochodzenia oraz b) bezpiecznego państwa azylu²⁶. Przez wzgląd na ograniczenia tekstu oraz częstotliwość korzystania tego określenia, artykuł ten skupi się tylko na pierwszym przypadku.

Stosowanie pojęcia „bezpiecznego państwa pochodzenia” wiąże się z automatycznym wykluczeniem z procesu ubiegania się o azyl, osób z danego państwa lub co najmniej, z domniemaniem, iż osobie ubiegającej się o azyl, nie przysługuje taki status, które ta osoba musi obalić. Zastosowanie konceptu sprawiłoby, iż *a priori* należałoby wykluczyć grupę osób, co według Wysokiego Komisarza ONZ ds. Uchodźców byłoby niegodne z duchem oraz literą Konwencji z 1951 r. oraz Protokołem z 1967 r.²⁷ Szczególny niepokój Wysokiego Komisarza budzi fakt, iż często państwa przyjmujące tłumaczą wykorzystywanie „bezpiecznego państwa pochodzenia” do przyspieszenia procesów demokratyzacji w państwie pochodzenia. Wykorzystywanie azylu do „normalizacji stosunków jest niewłaściwe, gdyż służy polityzacji procesu humanitarnego²⁸.

3. Polityka azylowa UE

Głównym celem polityki azylowej Unii Europejskiej jest zharmonizowanie procedur azylowych państw unijnych, co ma prowadzić do przyznawania odpowiedniego statusu każdemu obywatelowi państwa trzeciego wymagającemu międzynarodowej ochrony oraz na zapewnieniu przestrzegania zasady *non-refoulement*. Polityka azylowa Unii musi być zgodna z konwencją genewską z 28 lipca 1951 r.²⁹ oraz z protokołem nowojorskim z 31 stycznia 1967 r.³⁰

Pomimo troski wyrażonej o prawa człowieka – problemy z wjazdem, przedłużająca się detencja, nierówne traktowanie migrantów i nacisk na bezpieczeństwo sprawiły, iż pada pytanie czy głównym celem polityki azylowej jest

²⁶ *Background Note on the Safe Country Concept and Refugee Status*, UNHCR, EC/SCP/68, [online], [dostęp: 21.11.2015] dostępny w Internecie: <http://www.unhcr.org/3ae68ccec.html>

²⁷ Tamże.

²⁸ Tamże.

²⁹ Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., DzU 1991 nr 119 poz. 515.

³⁰ Protokół do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, Nowy Jork, 31 I 1967 r., Dz. U. 91.119.517.

ochrona granic czy szukających schronienia³¹. Zachodnie państwa coraz częściej przyjmują „twardą” linię związaną z przyznawaniem azylu, które mają na celu powstrzymanie lub zapobiegnięcie szukaniu schronienia na terytorium państw. Kontrole wizowe, kary dla przewoźników, instytucja „bezpiecznego państwa trzeciego” oraz wąskie interpretowanie definicji wizowej są narzędziami temu służącymi³².

Przez wzgląd na mnogość dokumentów oraz instytucji w niniejszym artykule zostaną zaprezentowane tylko wyselekcjonowane dokumenty i instytucje unijne zajmujące się kwestiami azylu i uchodźstwa. Artykuł omawia bowiem zarówno instytucję azylu jak i uchodźstwa. W systemach wielu państw nie wprowadza się rozróżnienia pomiędzy instytucją azylu a statusem uchodźcy. W Polsce utrzymano dualizm tych instytucji.

W 1985 r. pięć państw członkowskich Niemcy, Francja, Holandia, Belgia i Luksemburg ustanowiło w Schengen wspólne zasady dotyczące wizy, prawa azylu oraz ochrony zewnętrznych granic. Kolejne postanowienia implementujące porozumienie zostało podpisane w 1990 r. i zaczęło obowiązywać od 1995 r. Porozumienie z Schengen początkowo obowiązywało poza *acquis* i zostało inkorporowane dopiero podczas podpisania Traktatu z Amsterdamu w 1999 r. Kilka rządów, łącznie z brytyjskim, negocjowało konwencję, dzięki której proces aplikowania o azyl mógł mieć miejsce w jednym państwie, co miało przeciwdziałać „handlowaniu azylem”, czyli przypadkami kiedy szukający schronienia aplikowali o przyznanie azylu w innym państwie europejskim po odrzuceniu wniosku przez państwo, w którym aplikowali pierwotnie. Konwencja Dublińska została podpisana w 1990 r. i weszła w życie w 1997. Była to prekursorka obowiązującego obecnie porozumienia Dublin III.

a) Program z Tampere

Samą koncepcję Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego oficjalnie przedstawiono w Programie z Tampere, zatwierdzonym przez Radę Europejską

³¹ J. Parijola, *European Asylum Policy — Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language*, European Journal of Migration and Law, 2009, s. 351.

³² M.J. Gibney, *The state of asylum: democratization, judicialization and the evolution of refugee policy in Europe*, New Issues in Refugee Research: Working Paper No. 50 (UNHCR, Oct. 2001), s. 1 oraz B. Gorlick, *Human rights and refugees: enhancing protection through international human rights law*, New Issues in Refugee Research: Working Paper No. 30 (UNHCR, Oct. 2000), s. 4.

w dniach 15 i 16 października 1999 r. Ustanowienie systemu miało składać się z dwóch etapów. Pierwszy, określał cele krótkoterminowe, jak: jasne i możliwe do stosowania zasady służące określeniu państwa, które odpowiada za udzielenie azylu, stworzenie wspólnych standardów sprawiedliwej i efektywnej procedury udzielania azylu, nakreślenie minimalnych warunków – wspólnych dla państw członkowskich – przyjmowania osób ubiegających się o azyl oraz zbliżonych zasad dotyczących nadawania statusu uchodźcy i związanych z nim praw. Dodatkowo, system miał być uzupełniony o środki odnoszące się do ochrony uzupełniającej, zapewniając odpowiedni status każdej osobie, która potrzebuje takiej ochrony. W dłuższej perspektywie, państwa miały skupić się na stworzeniu wspólnej procedury azylowej oraz jednolitego statusu w Unii Europejskiej dla tych, którzy otrzymali status azylanta³³.

Jest kilka wyjaśnień według, których postanowienia z Tampere można dzisiaj uważać za relatywnie zakończone sukcesem. Pojawiły się one w wyjątkowym momencie i miały niezwykle cel. Miały służyć jako wsparcie nowej polityki wymiaru sprawiedliwości i spraw wewnętrznych. Po drugie politykę te tworzyło 15 państw. Rozszerzenia z 2004 i 2007 r. sprawiły, iż liczba państw członkowskich prawie dwukrotnie się zwiększyła, co znacznie utrudniało implementację. I w końcu należy uwzględnić polityki krajowe. W czasach Tampere tylko niektóre państwa miały coś co można określić jako pełne polityki migracyjne. Były to Holandia, Francja i Wielka Brytania³⁴.

Inne zdanie na temat pierwszego etapu ma UNHCR. Z perspektywy czasu, pierwsza faza prac nad wspólną polityką azylową pomiędzy 1999 r. a 2007 r. poniosła porażkę. UNHCR określiła jej rezultaty jako „loterię ochrony”³⁵, gdyż wniosek o przyznanie azylu miał różne szanse na bycie pozytywnie rozpatrzonym w zależności dotarcia do Grecji, na Maltę czy do Finlandii. Co więcej, ubiegających się o azyl spotkały zupełnie inne warunki przyjęcia i procedury azylowe.

³³ *Tampere European Council, 15-16 October 1999, Presidency Conclusions*, [online], [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

³⁴ E. Collett, *Future EU Policy Development on Immigration and Asylum: Understanding the challenge*, Migration Policy Institute, Policy Brief Series, May 2014, s. 2.

³⁵ *UNHCR 2010: Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice*, A UNHCR Research Project on the Application of Key provisions on the Asylum Procedures Directive in Selected Member States, Brussels, March.

b) Program haski

Ponieważ kwestie związane z azylem i migracją stawały się coraz bardziej kontrowersyjne, znalezienie kierunku polityki rozszerzonej Unii Europejskiej wymagało ostrożnych negocjacji. W tym kontekście, Program Haski³⁶ był głównym osiągnięciem holenderskiej prezydencji. Jedną z jego cech był położenie nacisku na zagrożenie terrorystyczne. Agenda Programu wskazuje jak Unia powinna lepiej radzić sobie z migracją w czasach nowego kontekstu bezpieczeństwa³⁷.

Część dotycząca migracji jest podzielona na pięć elementów: i) wspólny europejski system azylowy, ii) legalna migracja i walka z nielegalnym zatrudnieniem, iii) integracja obywateli państw trzecich, iv) zewnętrzny wymiar polityki azylowej i migracyjnej oraz v) zarządzania przepływami migracyjnymi.

W przypadku wspólnego europejskiego systemu azylowego, Program Haski zakładał pracę nad wspólną procedurą przyznania azylu oraz procesu aplikacji o wizę. Jednym z założeń było także badanie zalet, stosowalności oraz wykonalności wspólnego sprawdzania aplikacji azylowej poza terytorium Unii przez Komisję i UNHCR. Plan przewidywał również kooperację w celu utworzenia europejskiego biura wsparcia.

Według Programu Haskiego, Komisja Europejska powinna była zakończyć ocenę instrumentów prawnych z pierwszego etapu do 2007 r. i przedstawić Radzie i PE propozycje instrumentów dla kolejnej fazy wspólnej polityki azylowej. Ich przyjęcie miało nastąpić do końca 2010 r., co się nie udało.

c) Program sztokholmski

10-11 grudnia 2009 r. Rada Europejska przyjęła nowy program rozwoju dla przestrzeni, wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości Unii Europejskiej. Program

³⁶ Program haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w unii europejskiej (2005/c 53/01).

³⁷ Presidency Conclusions, Council of the European Union, 2004, [online], [dostęp: 21.11.2015] dostępny w Internecie: <http://www.eu2004.nl/>.

Sztokholmski – otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli³⁸ potwierdził, iż Rada Europejska nadaje rozwojowi PWBIS kluczowe znaczenie. Program był kontynuacją wcześniejszych programów. Potwierdzono cel polegający na: „stworzeniu wspólnej przestrzeni solidarności i ochrony; jej podstawę będzie stanowić wspólna procedura azylowa i jednolity status osób, którym przyznano ochronę międzynarodową”. W programie wyraźnie podkreślono konieczność wspierania solidarności z państwami unijnymi, które podlegają presji oraz znaczenie Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu.

Wydaje się, że program sztokholmski od początku był stworzony, aby rozczarować. Nostalgia za początkami Rady Unii Europejskiej Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, szczególnie programu z Tampere sprawiła, że w przypadku kolejnych programów mówi się o raczej straconej nadziei. Pierwsza dekada wspólnej polityki skupiała się na generalnych wytycznych dotyczących przyszłości. Jako, iż taka polityka zdaje się być bardziej ogólna, można by nawet rzec abstrakcyjna, to na drodze było zdecydowanie mniej przeszkód do pokonania niż na dalszych etapach rozwoju.

Jak wskazuje E. Collett³⁹ program sztokholmski zawiódł z trzech powodów. Po pierwsze, problemy gospodarki światowej. Kryzys ekonomiczny wpłynął nie tylko na projekt Programu, ale także na wykonanie jego założeń. Bezrobocie w 2012 r. wyniosło 10,4 %, wśród osób poniżej 25 roku życia było to 22,8% a dla osób z państw trzecich 21,3%. Ograniczanie bezrobocia i przyciąganie imigrantów ekonomicznych nie są kompatybilne. *Austerity policy* sprawiła, iż państwa członkowskie były znacznie mniej skłonne na wyłożenie pieniędzy na implementację, adaptację lub prolongację programu.

Po drugie, wyzwania polityczne. Mieszkańcy wielu państw mieli poczucie, iż rządy straciły możliwość kontroli nad polityką migracyjną. Politycy w Brukseli coraz mocniej odwracają głowę w stronę państwa pochodzenia oraz swoich wyborców. Na nowo zaczęto analizować portfolio EU. Rewizji swoich relacji z Brukselą dokonała Wielka Brytania. Holendrzy opublikowali „przegląd subsydiarności”, gdzie określili,

³⁸ Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz.U. C 115 z 4.5.2010.

³⁹ E. Collett, *Future EU...*, dz. cyt.

o których dziedzinach znów powinien decydować rząd narodowy. I w końcu wzrost popularności partii populistycznych unaoczniał istnienie toksycznej mieszanki sceptycyzmu względem Brukseli oraz frustracji wywołanej nieudolną polityką *mainstream'owych* partii politycznych.

Po trzecie, wyzwania geopolityczne. Niekontrolowany napływ ludności z południa uderzył i w państwa dotknięte kryzysem ekonomicznym. 90% wszystkich o ochronę podań zostało złożonych w Grecji. Arabska Wiosna Ludów sprawiła, iż zaistniała potrzeba ponownej ewaluacji relacji z państwami partnerskimi. Jednocześnie pojawił się konflikt na linii Rzym – Paryż, który był spowodowany przyznawaniem krótkotrwałych zezwoleń na pracę we Włoszech tunezyjskim robotnikom. Już wtedy pojawiły się obawy dot. Strefy Schengen.

d) Traktat z Lizbony

Materia tytułu IV Traktatu ustanawiającego Wspólnotę Europejską („Wizy, azyl, imigracja i inne polityki związane ze swobodnym przepływem osób”) znajduje się obecnie w tytule V („Przestrzeń wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości”) części trzeciej („Polityka i działania wewnętrzne Unii”) Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. W przypadku poruszanej tematyki najistotniejsze są rozdziały pierwszy („Postanowienia ogólne”) oraz drugi („Polityki dotyczące kontroli granicznej, azylu i imigracji”) tytułu V zawierające postanowienia dotyczące unijnej polityki azylowej oraz wspólnego europejskiego systemu azylowego.

Traktat z Lizbony formalnie uznał pierwszoplanową rolę Rady Europejskiej, która „określa strategiczne wytyczne planowania prawodawczego i operacyjnego w przestrzeni wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości” (art. 68 TFUE). W czerwcu 2014 r. Rada Europejska określiła takie wytyczne na nadchodzące lata w oparciu o postępy osiągnięte dzięki programowi sztokholmskiemu. Podkreślono w nich, że pełna transpozycja i skuteczne wprowadzenie w życie wspólnego europejskiego systemu azylowego jest absolutnym priorytetem.

4. Unijna polityka azylowa – pakiet aktów drugiej generacji

Większość regulacji ustanowionych w pierwszym etapie tworzenia systemu musiała zostać zamieniona na instrumenty tzw. drugiej generacji. Zmieniona dyrektywa ws. kwalifikowania⁴⁰ została przyjęta w 2011 r. W połowie 2013 r. przyjęto zmieniono dyrektywę w sprawie warunków przyjmowania⁴¹, dyrektywę w sprawie procedur azylowych⁴², rozporządzenie Dublin II⁴³ oraz rozporządzenie EUODAC⁴⁴.

a) Dyrektywa ws. kwalifikowania

Celem dyrektywy ws. kwalifikowania jest określenie podstaw udzielania ochrony międzynarodowej. Ocena każdego wniosku o udzielenie ochrony jest rozpatrywana indywidualnie. Dyrektywa zwiększa dostęp osób korzystających z ochrony międzynarodowej do praw i środków integracji.

Dyrektywa znacznie przybliżyła prawa udzielane uchodźcom oraz osobom korzystającym z tzw. ochrony uzupełniającej w zakresie dostępu do zatrudnienia i opieki zdrowotnej.

⁴⁰ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona) (mająca zastosowanie od dnia 21 grudnia 2013 r.).

⁴¹ Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (mająca zastosowanie od dnia 21 lipca 2015 r.).

⁴² Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (mająca zastosowanie od dnia 21 lipca 2015 r.).

⁴³ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (mająca zastosowanie od dnia 1 stycznia 2014 r.).

⁴⁴ Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z 26 czerwca 2016 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) 604/2013 w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównywanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (wersja przekształcona) (mająca zastosowanie od dnia 20 lipca 2015 r.)

Art. 3 Dyrektywy zezwala państwom członkowskim na wprowadzanie lub utrzymywanie korzystniejszych norm określających, kto może zostać zakwalifikowany jako uchodźca lub osoba potrzebująca ochrony uzupełniającej pod warunkiem, iż normy te będą zgodne z dyrektywą.

b) Dyrektywa w sprawie warunków przyjmowania

Celem dyrektywy jest ustanowienie norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową w państwach członkowskich.

Dokument ten wskazuje szczegółowe wspólne przepisy dotyczące kwestii zatrzymywania osób ubiegających się o azyl, przy pełnym poszanowaniu ich praw podstawowych. Co do zasady wnioskodawcy umieszczani są w specjalnych ośrodkach, jeśli umieszcza się ich w więzieniu, to oddzielnie od zwykłych więźniów.

Według dyrektywy państwa członkowskie powiadamiają wnioskodawcę przynajmniej o ustalonych świadczeniach oraz o obowiązkach wnioskodawcy dotyczących przyjmowania, w rozsądnym czasie nieprzekraczającym piętnastu dni.

Zgodnie z dyrektywą, wnioskodawcy mogą przemieszczać się swobodnie w granicach terytorium członkowskiego państwa przyjmującego. Państwo członkowskie może też wyznaczyć obszar, po którym wnioskodawca może się poruszać. Obszar ten nie może jednak wpływać na strefę prywatną wnioskodawcy i musi umożliwiać dostęp do wszystkich świadczeń.

Dyrektywa zapewnia też szczególną uwagę małoletnim bez opieki i ofiarom tortur. Osoby ubiegające się o azyl i wymagające szczególnej troski otrzymują wsparcie psychologiczne.

c) Dyrektywa w sprawie procedur azylowych

Celem dyrektywy jest ustanowienie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej. To państwa członkowskie wyznaczają organ rozstrzygający dla rozpatrywania wniosków zgodnie z dyrektywą. Państwo członkowskie ma zapewnić organowi środki, w tym wystarczającą ilość wykwalifikowanych pracowników.

Pracownicy mają zostać przeszkoleni, z kolei wnioskodawca uzyska pomoc na wcześniejszym etapie, co ma pozwolić na szybsze i pełne rozpatrzenie wniosków.

W porównaniu z wcześniejszą dyrektywą dużo bardziej przejrzystsze są przepisy dotyczące odwołań do sądów. Ma to ograniczyć liczbę spraw trafiających do Trybunału Praw Człowieka w Strasburgu. Dodatkowo, nowe przepisy są w pełni zgodne z prawami podstawowymi.

d) System Dubliński

System Dubliński od początku istnienia był przedmiotem zacieklej debaty politycznej. Z jednej strony stał się kamieniem milowym WESA, z drugiej symbolem porażki europejskiej solidarności i rozkładania ciężaru pomiędzy państwami unijnymi. System dubliński nie został jednak zaprojektowany w celu wyrównania ciężaru uchodźczego. Jego głównym zadaniem jest przypisanie odpowiedzialności rozpatrzenia wniosku o azyl przez państwo członkowskie. Regulacja Dublińska oraz jej poprzedniczka Konwencja Dublińska miały i mają na celu stworzenie ram prawnych dla ochrony osób jej potrzebujących oraz zapobiegania „handlowaniu azylem”, kiedy to ubiegający się o azyl wybiera państwo z najatrakcyjniejszymi warunkami⁴⁵.

Państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej⁴⁶ po raz pierwszy podpisały Konwencję Dublińską wraz z Konwencją Schengen. Regulacja Dublińska (Dublin II) zastąpiła Konwencję w 2003 r. Dublin II klaryfikował odpowiedzialność oraz całkowicie przeniósł system pod zarządzanie Unii. Porozumienie przyjęły wszystkie państwa członkowskie za wyjątkiem Danii. W 2013 r. Rada Europejska oraz Parlament Europejski zgodziły się na rewizję regulacji. Dublin III obowiązujący od stycznia 2014 klaryfikuje hierarchię czynników determinujących odpowiedzialność państw członkowskich i stwarza mechanizmy informowania o problemach systemów azylowych państw członkowskich⁴⁷.

⁴⁵ S. Fraske, *Not Adding Up, The Fading Promise of Europe's Dublin System, EU Asylum: Toward Europe 2020*, March 2015.

⁴⁶ Konwencja została podpisana przez Belgię, Danię, Francję, Grecję, Holandię, Hiszpanię, Irlandię, Luksemburg, Niemcy, Portugalię, Włochy oraz Zjednoczone Królestwo. Austria i Szwecja dołączyły w 1997 r., Finlandia w 1998 r.

⁴⁷ S. Fraske, *Not Adding Up...*, dz. cyt.

Głównymi zarzutami względem Systemu są niska efektywność transferu oraz ruchy wtórne osób ubiegających się o azyl. System krytykowany jest też za opieszałość, np. w przypadku oczywiście bezzasadnych wniosków (*manifestly unfolded claims*). Adwokaci zajmujący się sprawami o azyl zwracają uwagę na czas trwania procedur, co utrudnia łączenie się rodzin lub naraża jednostkę na niebezpieczeństwo.

Z perspektywy regulacyjnej to Regulacją Dublińską sprawił, iż na państwach członkowskich położonych na zewnętrznych granicach Strefy Schengen spoczywa proporcjonalnie duży ciężar, co nie wystarcza, aby poradzić sobie z potrzebami i prośbami ubiegających się o azyl.

e) Eurodac

Eurodac jest wspólnotowym systemem informatycznym, który został uruchomiony w celu porównywania odcisków palców oraz ustalenia czy osoba ubiegająca się o status uchodźcy złożyła już wniosek w innym państwie członkowskim lub czy ubiegający się o azyl nie przedostał się na terytorium UE nielegalnie. Dane pobiera się od osób w wieku co najmniej 14 lat. Eurodac składa się z jednostki centralnej, wyposażonej w bazę do porównywania odcisków oraz systemu elektronicznego do przesyłania danych pomiędzy państwami członkowskimi Unii a bazą danych. Oprócz odcisków zbiera się następujące dane: państwo członkowskie pochodzenia, płeć, miejsce i datę złożenia wniosku o azyl lub zatrzymania, numer referencyjny, datę pobrania odcisków palców oraz datę przesłania danych do jednostki centralnej.

W przypadku osób starających się o azyl, dane przechowywane są przez dziesięć lat, chyba że osobie uda się uzyskać obywatelstwo któregośkolwiek z państw członkowskich, wtedy dane są usuwane. Jeśli cudzoziemiec jest zatrzymany podczas próby nielegalnego przekroczenia zewnętrznej granicy, jego dane są przechowywane przez dwa lata licząc od daty pobrania odcisków palców. Dane są usuwane natychmiast przed upłynięciem dwóch lat, jeśli cudzoziemiec uzyska prawo pobytu, opuści terytorium Unii lub uzyska obywatelstwo.

Procedura pobierania, przesyłania, przetwarzania, przechowywania lub usuwania danych jest przeprowadzana zgodnie z prawem, co gwarantują państwa wysyłające dane do systemu.

f) Fundusz Azylu, Migracji i Integracji (2014-2020)

Fundusz Azylu, Migracji i Integracji to fundusz Unii Europejskiej ustanowiony na lata 2014-2020. FAMI zastąpił trzy fundusze z programu ogólnego SOLID: Solidarność i zarządzanie przepływami migracyjnymi: Europejski Fundusz na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFIOPT), Europejski Fundusz na rzecz Uchodźców (EFU) oraz Europejski Fundusz Powrotów Imigrantów (EFPI).

Cel ogólny FAMI został określony jako przyczynianie się do skutecznego zarządzania przepływami migracyjnymi i do realizacji, wzmocnienia i rozwoju wspólnej polityki w zakresie azylu, ochrony uzupełniającej i ochrony czasowej oraz wspólnej polityki imigracyjnej z pełnym poszanowaniem praw i zasad zapisanych w karcie praw podstawowych Unii Europejskiej.

Fundusz ustanowiono na lata 2014 – 2020, na kwotę 3,137 mld euro. Cel główny Fundusz będzie osiągany za pomocą czterech celów szczegółowych dotyczących Azylu, Integracji i migracji legalnej, Powrotów oraz Solidarności. W przypadku azylu celem jest: wzmocnieni i rozwój wszystkich aspektów Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego.

5. WESA - Wyzwania i krytyka

Jednym z głównych wyzwań stojących przed WESA jako narzędziem ochrony jest wrośnięta wada wynikająca wprost z systemu: różne interesy Unii Europejskiej i państw członkowskich oraz zobowiązania związane z przestrzeganiem praw człowieka⁴⁸.

Do tarć dochodzi na linii polityka UE – interesy narodowe państw członkowskich. Każde z państw ma własną politykę dotyczącą migracji i ochrony granic, co przekłada się na politykę azylową. Państwa członkowskie mają zróżnicowane doświadczenia w przypadku przepływow starających się o azyl. Najlepszym tego dowodem jest obecny

⁴⁸ J. Parijola, *European Asylum ...*, dz. cyt., s. 347.

kryzys⁴⁹. Choć art. 80 Traktatu o Funkcjonowaniu Unii mówi, iż państwa ponoszą solidarnie i sprawiedliwie odpowiedzialność – także finansową - za politykę dotyczącą kontroli granicznej, azylu i imigracji⁵⁰.

Paradoksem unijnej polityki azylowej jest fakt, iż ochrona uchodźców i kontrola migracji ze sobą powiązane, jednocześnie będąc w konflikcie⁵¹. Przyjęcie osób ubiegających się o azyl nie jest wyborem państw, a ich prawnym obowiązkiem. Państwa członkowskie są zobligowane do rozpatrzenia wniosku o ochronę na podstawie Konwencji Genewskiej oraz Europejskiej Konwencji Praw Człowieka oraz prawa do azylu zawartego w art. 18 Karty praw podstawowych⁵².

Według UNHCR zwiększona powinna być liczba oficjalnych kanałów, którymi można dostać się na terytorium Unii Europejskiej. Kanały te powinny być otwarte także dla osób poszukujących legalnej ochrony. Rozszerzone również powinny być programy przesiedlenia (*resettlement*)⁵³, łączenia rodzin, wizy humanitarne oraz programy „przyjazne uchodźcom” adresowane do studentów lub pracowników, na wzór Niebieskiej Karty. Według UNHCR dzięki większej ilości legalnych sposobów przedostania się do Europy, mniej osób będzie zmuszone do korzystania z pomocy szmuglerów⁵⁴.

Amnesty International skrytykowała europejski system za zbytne poleganie na detencji jako narzędziu radzenia sobie z migracją i braku alternatyw oraz faktem, iż zatrzymanie często przedłuża się. Podsumowując, prawa człowieka nie są spójnie chronione w ciągu całego procesu⁵⁵.

⁴⁹ L. M. Langford, *The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity*, Harvard Human Rights Journal, 26, s. 218.

⁵⁰ Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U.2004.90.864/2.

⁵¹ J. Parijola, *European Asylum Policy*, dz.cyt., s. 356-359.

⁵² *The crisis of the common asylum policy in the European Union*, European Issues, no 366, 13th of October, 2015, Robert Schuman Foundation Policy Paper, [online], [dostęp: 14.11.2015] dostępny w Internecie: <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-367-en.pdf>.

⁵³ W tym kontekście słowo to oznacza umieszczenie osób dotychczas przebywających w obozach przejściowych na terenie Unii Europejskiej.

⁵⁴ *UNHCR's proposals in light of the EU response to the refugee crisis and the EU package of 9 September 2015*, [online], [dostęp: 24.10.2015] dostępny w Internecie: <http://www.unhcr.org/55f28c4c9.pdf>.

⁵⁵ *The Future of EU Policies in the Area of Freedom, Security and Justice: a Human Rights Perspective*, Amnesty International, 2014, s. 26.

Bibliografia

Materiały źródłowe:

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r. w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako beneficjentów ochrony międzynarodowej jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (wersja przekształcona) (mająca zastosowanie od dnia 21 grudnia 2013 r.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej (wersja przekształcona) (mająca zastosowanie od dnia 21 lipca 2015 r.).

Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania wnioskodawców ubiegających się o ochronę międzynarodową (wersja przekształcona) (mająca zastosowanie od dnia 21 lipca 2015 r.).

Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r., DzU 1991 nr 119 poz. 515.

Międzynarodowy Pakt Praw Politycznych i Obywatelskich, Dz.U. 1977 nr 38 poz. 167.

Program haski: wzmocnienie wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości w unii europejskiej (2005/c 53/01).

Program sztokholmski – Otwarta i bezpieczna Europa dla dobra i ochrony obywateli, Dz.U. C 115 z 4.5.2010.

Protokół do Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, Nowy Jork, 31 I 1967 r., Dz. U. 91.119.517.

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z 26 czerwca 2016 r. w sprawie ustanowienia systemu Eurodac do porównywania odcisków palców w celu skutecznego stosowania rozporządzenia (UE) 604/2013 w sprawie ustanowienia

kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca oraz w sprawie występowania o porównywanie z danymi Eurodac przez organy ścigania państw członkowskich i Europol na potrzeby ochrony porządku publicznego, oraz zmieniające rozporządzenie (UE) nr 1077/2011 ustanawiające Europejską Agencję ds. Zarządzania Operacyjnego Wielkoskalowymi Systemami Informatycznymi w Przestrzeni Wolności, Bezpieczeństwa i Sprawiedliwości (wersja przekształcona) (mająca zastosowanie od dnia 20 lipca 2015 r.)

Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (wersja przekształcona) (mająca zastosowanie od dnia 1 stycznia 2014 r.).

UNHCR 2010: Improving Asylum Procedures. Comparative Analysis and Recommendations for Law and Practice, A UNHCR Research Project on the Application of Key provisions on the Asylum Procedures Directive in Selected Member States, Brussels, March.

The Future of EU Policies in the Area of Freedom, Security and Justice: a Human Rights Perspective, Amnesty International, 2014

Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, Dz.U.2004.90.864/2.

Literatura zwarta:

Collett E., *Future EU Policy Development on Immigration and Asylum: Understanding the challenge*, Migration Policy Institute, Policy Brief Series, May 2014.

Fraske S., *Not Adding Up, The Fading Promise of Europe's Dublin System, EU Asylum: Toward Europe 2020*, March 2015.

Grahl-Madsen A., *Territorial Asylum*, Almqvist & Wiksell International, 1980.

Langford L. M., *The Other Euro Crisis: Rights Violations Under the Common European Asylum System and the Unraveling of EU Solidarity*, Harvard Human Rights Journal, 26,

Lauterpacht H., *The Universal Declaration of Human Rights*, 1948 BRIT. Y.B. INT'L

Parijola J., *European Asylum Policy — Inclusions and Exclusions under the Surface of Universal Human Rights Language*, European Journal of Migration and Law, 2009

Artykuły:

Clark T., *Human Rights and Expulsion: Giving Content to the Concept of Asylum*, INT'L REFUGEE L, 1992.

Gibney M.-J., *The state of asylum: democratization, judicialization and the evolution of refugee policy in Europe*, New Issues in Refugee Research: Working Paper No. 50, UNHCR, Oct. 2001.

Gorlick B., *Human rights and refugees: enhancing protection through international human rights law*, New Issues in Refugee Research: Working Paper No. 30, UNHCR, Oct. 2000.

Morgenstern F., *The Right of Asylum*, 1949 BRIT. Y.B. INT'L L. 327, za: Boed R. (1994) *The State of the Right of Asylum in International Law*, 5 Duke Journal of Comparative & International Law, vol. 5, no 1(1994)

Źródła internetowe

Materiały źródłowe

European Database of Asylum Law:
<http://www.asylumlawdatabase.eu/pl/keywords/non-refoulement>.

Presidency Conclusions, Council of the European Union, 2004: <http://www.eu2004.nl/>.

Tampere European Council, 15-16 October 1999, Presidency Conclusions:
http://www.europarl.europa.eu/summits/tam_en.htm.

UNHCR's proposals in light of the EU response to the refugee crisis and the EU package of 9 September 2015: <http://www.unhcr.org/55f28c4c9.pdf>.

Artykuły

Lauterpacht E., Bethlehem D., *The scope and content of the principle non-refoulement: opinion*, [online], [dostęp: 29.11.2015] dostępny w Internecie: <http://www.unhcr.org/419c75ce4.html>.

The crisis of the common asylum policy in the European Union, European Issues, no 366, 13th of October, 2015, Robert Schuman Fondation Policy Paper: <http://www.robert-schuman.eu/en/doc/questions-d-europe/qe-367-en.pdf>.

