

Ewa Bojenko-Izdebska

**POLITYKA MIGRACYJNA I AZYŁOWA
W NIEMCZECH I POLSCE**

Wprowadzenie

W Unii Europejskiej polityka migracyjna i azylowa traktowane są oddzielnie ze względu na różnice w podziale kompetencji między państwami członkowskimi a Unią. Politykę imigracyjną w dużej mierze kształtuje specyfika i potrzeby rynku pracy danego państwa, a na poziomie unijnym wydawane są akty prawne mające ułatwić i ujednoczyć sprowadzanie specjalistów z państw trzecich czy przepływ pracowników w ramach zagranicznych inwestycji bezpośrednich. Natomiast polityka azylowa jest uwspólnotowiona, dlatego też obowiązują tu jednolite procedury, wprowadzane szeregiem dyrektyw i programów.

Ten podział został jednak w ostatnich latach zaburzony przez rzesze uchodźców szturmujących „twierdzę Europa”, wśród których prawdziwi uchodźcy z terenów objętych wojną przemieszani są z emigrantami zarobkowymi, a ich liczba i związane z tą falą problemy moralne i logistyczne stały się ogromnym wyzwaniem zarówno dla całej UE – w postaci tzw. kryzysu migracyjno-uchodźczego – jak i dla poszczególnych państw.

W pierwszej części artykułu zarysowane zostaną najważniejsze kierunki polityki migracyjnej w Niemczech i Polsce – z uwzględnieniem zarówno odmiennych doświadczeń (RFN – kraj imigracyjny; Polska – kraj emigracyjny, lecz z prowadzoną od niedawna polityką migracyjną), jak i skali problemu.

W drugiej części przeanalizowane zostaną wyzwania związane z polityką azylową, sporami o kwoty azylantów i konkretnymi problemami wynikającymi z napływu uchodźców i nielegalnych imigrantów (napaści na ośrodki, odmowa przyjmowania uchodźców przez poszczególne landy w RFN w ramach wewnętrznego systemu kwotowego, sprzeciw w Polsce).

Polityka migracyjna

Niemcy

Pod koniec XX i na początku XXI w. w RFN zaakceptowano oficjalnie, że jest to kraj docelowy migrantów, zintensyfikowano zatem rozwój ram instytucjonalnych i działania na rzecz polityki integracyjnej. Szczególne znaczenie miała nowa ustawa imigracyjna (*Zuwanderungsgesetz*), która weszła w życie 1 stycznia 2005 r.¹ i w której rząd federalny zobligował się m.in. do wspierania integracji cudzoziemców – zarówno pracowników migrujących z UE, jak i tych z państw trzecich. Już wówczas ułatwienia przewidziano dla wysoko wykwalifikowanych migrantów (naukowców, inżynierów, specjalistów z branży IT) oraz inwestorów. Należała tu również zainicjowana przez kanclerza Gerharda Schrödera i trwająca od 1.08.2000 r. akcja Zielonej Karty dla specjalistów z branży komputerowej z państw trzecich, którzy mogli podejmować prace na 5 lat, głównie jako wsparcie dla małych i średnich przedsiębiorców².

Zgodnie z nowelizacją tej ustawy z 1 sierpnia 2012 r. oraz Dyrektywą Rady 2009/50/WE³ (wprowadzającą Niebieską Kartę, regulującą nabór specjalistów z państw trzecich) w RFN obowiązuje uproszczona procedura zezwolenia na najwyżej czteroletni pobyt dla inwestorów, których działalność gospodarcza jest istotna ze względu na rozwój regionalny lub potrzeby gospodarki (bez określenia poziomu finansowego inwestycji i liczby tworzonych miejsc pracy, lecz z uwzględnieniem opinii Izby Przemysłowo-Handlowej i innych instytucji), a także dla absolwentów niemieckich szkół wyższych podejmujących samodzielną działalność badawczą i przedstawicieli wolnych zawodów (lekarze, architekci etc.)⁴ oraz ich rodzin.

¹ *Gesetz zur Steuerung und Begrenzung der Zuwanderung und zur Regelung des Aufenthalts und der Integration von Unionsbürgern und Ausländern*, 30.07.2004, www.bmi.bund.de/SharedDocs/Gesetzestexte/DE/Zuwanderungsgesetz.pdf?__blob=publicationFile [dostęp: 10.03.2016]. Był to pakiet przepisów dotyczących wjazdu i pobytu cudzoziemców w RFN, zakończenia pobytu oraz procedur azylowych. Szerzej na ten temat: E. Bojenko-Izdebska, *Migranci a zagrożenie bezpieczeństwa państwa na przykładzie RFN*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2015, nr 1, s. 159–171.

² *Die Greencard hat sich bewährt*, „Manager Magazin”, 21.03.2001, <http://www.manager-magazin.de/unternehmen/it/a-123789.html> [dostęp: 11.03.2016].

³ Dyrektywa Rady 2009/50/WE z dnia 25 maja 2009 r. w sprawie warunków wjazdu i pobytu obywateli państw trzecich w celu podjęcia pracy w zawodzie wymagającym wysokich kwalifikacji (Dz.U. UE. 18.06.2009, seria L 155).

⁴ *Gesetz zur Steuerung...*, Par. 21. *Selbständige Tätigkeit*.

Ułatwienia wprowadzone w ramach Niebieskiej Karty obejmują m.in. zezwolenie na najwyżej czteroletni pobyt i wykonywanie zawodu oraz zapewnioną płacę minimalną brutto na poziomie 49 600 euro (w przypadku deficytowych zawodów, tzn. absolwentów nauk przyrodniczych, matematyków, inżynierów, lekarzy i specjalistów IT obniżono minimalne wynagrodzenie do poziomu 38 688 euro)⁵.

Mimo głosów o niedostatecznym wykorzystywaniu tej procedury, w okresie od 1 stycznia do 30 września 2015 r. udzielono 11 171 zezwoleń, w porównaniu z 9056 w 2014 r., co oznaczało wzrost o 23,4%. Najwięcej otrzymali obywatele Indii (20,2%), Chin (8,1%), Federacji Rosyjskiej (7,8%), Ukrainy (5,9%) oraz Syrii (4,4%). Należy tu podkreślić, że wśród państw UE Niemcy już od 2013 r. wysunęły się na pierwsze miejsce, udzielając 87,4% wszystkich wydanych Kart⁶.

Powyższe dane odnoszą się do strategii migracyjnej RFN dotyczącej specjalistów o wysokich kwalifikacjach, w której to dziedzinie Niemcy muszą konkurować z innymi państwami, przede wszystkim USA i Wielką Brytanią. Co roku w Niemczech pracę podejmują również emigranci o niższych kwalifikacjach z państw trzecich oraz UE. Według danych Federalnej Agencji Pracy w 2015 r. w Niemczech pracowało w pełnym lub niepełnym wymiarze pracy tylko z nowych państw członkowskich 1,05 mln osób (przede wszystkim z Polski), a w związku z wysokim bezrobociem na ojczystych rynkach w państwach UE odczuwających nadal kryzys w strefie euro, czyli w Grecji, Hiszpanii, Portugalii i we Włoszech, liczba osób z tych państw podejmujących pracę w Niemczech wzrosła do ponad pół miliona (554 000)⁷. Inni cudzoziemcy (bez podawania narodowości) to 1,17 mln, w tym ok. pół miliona Turków (przy czym należy tu pamiętać o obywatelach niemieckich tureckiego pochodzenia, nieobjętych tą statystką)⁸.

Jeśli chodzi o państwa pochodzenia osób starających się o azyl w Niemczech (15 państw, w tym Rosja, Ukraina, Bałkany Zachodnie, państwa afrykańskie, Syria, Irak, Afganistan) to prawie połowa z około 400 000 osób legalnie pracujących w RFN, czyli ponad 200 000, to pracownicy z państw bałkańskich, ponad 100 000 z Rosji i Ukrainy i zaledwie 90 000 z pozostałych ośmiu państw pozaeuropejskich, co w obliczu kryzysu uchodźczego i braku rozeznania co do poziomu wykształ-

⁵ Bundesamt für Migration und Flüchtlinge (BMF), *Blaue Karte EU*, <http://www.bamf.de/DE/Migration/Arbeiten/BuergerDrittstaat/BlaueKarte/blaue-karte-node.html> [dostęp: 11.03.2016]. Szczegółowe porównanie: J. Segeš Frelak, *Doświadczenia Polski i Niemiec w przyقیganiu wykwalifikowanych migrantów – wybrane zagadnienia*, Warszawa 2016, <http://www.isp.org.pl/publikacje,24,885.html> [dostęp: 16.03.2016].

⁶ BAMF, *Zahlen zur Blauen Karte EU*, www.bamf.de/DE/Infothek/Statistiken/BlaueKarteEU/blaue-karte-eu-node.html [dostęp: 11.03.2016].

⁷ Bundesagentur für Arbeit, *Auswirkungen der Migration auf den deutschen Arbeitsmarkt*, Nürnberg, April 2016, s. 27, <https://statistik.arbeitsagentur.de/Statischer-Content/Statistische-Analysen/Statistische-Sonderberichte/Generische-Publikationen/Auswirkungen-der-Migration-auf-den-Arbeitsmarkt.pdf> [dostęp: 25.04.2016].

⁸ *Ibidem*, s. 17. Liczby te dotyczą zatrudnionych w pełnym wymiarze.

cenia oraz wykonywanego wcześniej zawodu (w przypadku braku dokumentów) przybyłych, a także nieznamość przez nich języka niemieckiego stawia pod znakiem zapytania możliwość ich szybkiej integracji na rynku pracy. Oczywiście w przypadku dużych inwestycji w kursy językowe i szkolenie zawodowe sytuacja może się zmienić. W tej dziedzinie już w przeszłości niemiecka Federalna Agencja Pracy wraz z Niemieckim Towarzystwem Międzynarodowej Współpracy (*Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit*, GIZ) realizowały pilotażowe międzynarodowe projekty przygotowujące do pracy w Niemczech, np. „Triple Win”⁹ w państwach, gdzie jest duża liczba wykwalifikowanych pielęgniarzy (m.in. Serbia, Bośnia-Hercegowina, Filipiny, Tunezja). Ze względu na starzenie się społeczeństwa i zniesienie powszechnego poboru do wojska, a wraz z nim służby zastępczej, którą odrabiano m.in. w placówkach opieki (domy seniorów, szpitale etc.), już w 2013 r. było 30 000 wakatów na stanowisku pielęgniarza, a prognozy na przyszłość są katastroficzne¹⁰.

Dla pozyskanych pracowników prowadzone są kursy językowe i integracyjne – polityka integracyjna od 2006 r. została zinstytucjonalizowana, jednak jest to oddzielny temat¹¹.

Polska

Od początku transformacji przez wiele lat Polska była traktowana przez migrantów zarobkowych głównie jako kraj tranzytowy, m.in. z powodu nadal stosunkowo mało atrakcyjnego wynagrodzenia. Po akcesji do Unii Europejskiej zwiększyła się liczba Polaków emigrujących w ramach swobodnego przepływu pracowników do państw UE, dlatego też polityka migracyjna pozostawała raczej poza obszarem zainteresowań rządów. Jednak wraz z wdrażaniem prawa unijnego, zmianami na rynku pracy związanymi z odpływem wykwalifikowanej siły roboczej oraz starzeniem się społeczeństwa, stała się ona koniecznością. W ostatnich latach zwiększyła się atrakcyjność Polski jako kraju osiedlenia, nauki i zatrudnienia¹².

Po okresie restrykcyjnej polityki wobec cudzoziemców na polskim rynku pracy w latach 1990–2006, spowodowanej wysokim bezrobociem, gdy wymagano zezwoleń, nastąpił okres liberalizacji tej polityki oraz wzrost zainteresowania za-

⁹ Bundesagentur für Arbeit, *Fachkräfte für Deutschland*, <http://www.triple-win-pflegekraefte.de> [dostęp: 20.03.2016].

¹⁰ Por. *Fachkräftemangel. Regierung wirbt um ausländische Pflegekräfte*, „Zeit Online”, 11.09.2013, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2013-09/fachkraeftemangel-pflegekraefte-gesundheitssystem> [dostęp: 20.03.2016]. Według Federalnego Ministerstwa Zdrowia zapotrzebowanie do roku 2060 może wzrosnąć do 4,7 mln. Por. Bundesministerium für Gesundheit, *Pflegefachkräftemangel*, <http://www.bmg.bund.de/themen/pflege/pflegekraefte/pflegefachkraeftemangel.html> [dostęp: 20.03.2016].

¹¹ Por. J. Dobrowolska-Polak *et al.*, *Niemcy po zjednoczeniu. Społeczeństwo – wielokulturowość – religie*, Poznań 2013; E. Bojenko-Izdebska, *Migranci a zagrożenie...*

¹² E. Bojenko-Izdebska, *Kilka uwag na temat polskiej polityki migracyjnej w rocznicę 10-lecia członkostwa w UE*, „Krakowskie Studia Międzynarodowe” 2014, nr 1, s. 85–96.

trudnieniem¹³. Migrantami zarobkowymi byli przede wszystkim obywatele Ukrainy, Rosji i Białorusi, którzy przed wejściem Polski do strefy Schengen korzystali z nieodpłatnych wiz, a przy pracach sezonowych w rolnictwie (od lipca 2007 r. także w innych sektorach gospodarki) mogli pracować w Polsce bez zezwolenia przez 3 miesiące¹⁴. Inną grupę pracowników stanowili wysoko wykwalifikowani obywatele państw zachodnich, pracujący w Polsce jako nauczyciele języków obcych, menedżerowie oddelegowani przez firmy zagraniczne, wykonawców inwestycji czy korporacje transnarodowe w związku z bezpośrednimi inwestycjami zagranicznymi w Polsce.

Dopiero w 2012 r. przyjęto dokument *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, zawierający zbiór zaleceń instytucjonalnych i prawnych w różnych dziedzinach migracji. Od tego czasu publikowane są kwartalnie raporty o stanie jego wdrażania w takich obszarach jak legalne migracje i zapobieganie nielegalnej migracji, ochrona cudzoziemców i ich integracja, problemy obywatelstwa i repatriacji, a także emigracji zarobkowej i migracji powrotnych.

W kwestii migrantów zarobkowych określono grupy cudzoziemców preferowane ze względu na potrzeby rynku pracy i konkurencyjność polskiej gospodarki. Zaliczono tu m.in. osoby pochodzenia polskiego, zagranicznych studentów i absolwentów polskich uczelni oraz naukowców, cudzoziemców prowadzących działalność gospodarczą oraz posiadających poszukiwane na rynku pracy kwalifikacje (Niebieska Karta)¹⁵. W tym ostatnim przypadku – chociaż odnotowano znaczny wzrost – zainteresowanie jest nadal niewielkie (w 2015 r. – 716 osób, w 2014 r. – 85 osób; w 2013 r. – 29 osób)¹⁶.

Mocą ustawy o cudzoziemcach z 12 grudnia 2013 r.¹⁷, która weszła w życie 1 maja 2014 r., wdrożono dyrektywy UE dotyczące migracji (także ochrony międzynarodowej, czyli azylu). Między innymi wprowadzono jedno zezwolenie na pobyt i pracę, wydłużono maksymalny okres pobytu czasowego z 2 do 3 lat, zachowano szczególne udogodnienia dla posiadaczy Karty Polaka. Nowe rozporządzenie z 2015 r. zwolniło z obowiązku posiadania zezwolenia na pracę część cudzoziemców, przede wszystkim zagranicznych studentów i doktorantów studiujących w Polsce, którzy obecnie mogą pracować bez ograniczeń (wcześniej tylko w wakacje), prowadzących szkolenia, nauczycieli języków obcych w placówkach oświatowych. W innych wybranych zawodach umożliwiono pracę bez zezwolenia

¹³ Por. M. Matkowska, *Imigranci na polskim rynku pracy*, „Studia i Prace Wydziału Nauk Ekonomicznych i Zarządzania” 2012, nr 25, s. 78 i n.

¹⁴ *Migranci na polskim rynku pracy. Rzeczywistość, problemy, wzywania*, red. W. Klaus, Warszawa 2007, s. 9.

¹⁵ Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, Warszawa 2012.

¹⁶ J. Segeš Frelak, *op. cit.*, s. 9.

¹⁷ Ustawa z dnia 12 grudnia 2013 r. o cudzoziemcach, Dz.U. 2013, poz. 1650.

do 3 miesięcy¹⁸. W drugim rozporządzeniu, z 2015 r., uregulowano pierwszeństwo w ubieganiu się o pracę dla bezrobotnych obywateli polskich i uprzywilejowanych kategorii cudzoziemców¹⁹. Mimo zaległości w niektórych dziedzinach Polska stara się o uatrakcyjnienie swego rynku pracy poprzez akcje promocyjne i kampanie.

Od 2009 r. liczba migrantów zarobkowych sukcesywnie się zwiększała; pochodzili oni głównie z Ukrainy, Wietnamu, Chin, Białorusi, Indii, Uzbekistanu i Mołdawii. Zgodnie z danymi MRPiPS za 2015 r. kierunki napływu migrantów się nie zmieniły, natomiast znacznie zwiększyło się zainteresowanie ze strony obywateli Ukrainy i tu odnotowano największy wzrost (ok. 74% wszystkich zezwoleń na pracę), równocześnie zmniejszyła się w tym okresie migracja z Chin i Wietnamu. Powyższe dane nie uwzględniają jednak cudzoziemców pracujących na innych zasadach, czyli obywateli UE, ani objętych najnowszymi regulacjami prawnymi, zwalnającymi ich z obowiązku starania się o zezwolenie itp. Zgodnie z informacją MRPiPS zapotrzebowanie na pracowników zagranicznych zgłaszane jest w większości branż, ale szczególnie silny wzrost odnotowywany jest w budownictwie, transporcie i przetwórstwie przemysłowym²⁰.

Według danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców największa grupa imigrancka to Ukraińcy, a następnie Niemcy, Rosjanie, Białorusini i Wietnamczycy. Rośnie też liczba osób legalizujących swój pobyt²¹.

Reasumując, Niemcy i Polska mają odmienne doświadczenia z migrantami zarobkowymi, jednak w obu państwach polityka migracyjna jest podporządkowana interesom gospodarczym, na co wskazują zarówno kierunki werbunku, jak i branże. Ustawodawstwo jest zbliżone, a jedyną dziedziną ewentualnych konfliktów jest status Polaków w Niemczech, nieuznawanych przez rząd federalny za mniejszość narodową, a w przyszłości może nią być przedstawiona przez minister pracy i polityki społecznej Andreę Nahles propozycja ograniczenia możliwości korzystania przez obywateli UE (w tym przede wszystkim Polaków i Rumunów jako najliczniejszej grupy migrujących pracowników) z zapomóg w ramach Hartz IV i innych świadczeń socjalnych²². Tu należy zwrócić uwagę na fakt, że już obecnie możliwość pobierania zasiłków jest ograniczona i często uzależniona od uznania

¹⁸ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 21 kwietnia 2015 r. w sprawie przypadków, w których powierzenie wykonywania pracy cudzoziemcowi na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej jest dopuszczalne bez konieczności uzyskania zezwolenia na pracę, Dz.U. 2015, poz. 588.

¹⁹ Rozporządzenie Ministra Pracy i Polityki Społecznej z dnia 1 kwietnia 2015 r. w sprawie wydawania zezwolenia na pracę cudzoziemca, Dz.U. 2015, poz. 543.

²⁰ Ministerstwo Rodziny, Pracy i Polityki Społecznej, *Informacja nt. zatrudniania cudzoziemców w Polsce*, 14.12.2015, s. 1, https://www.mpips.gov.pl/gfx/mpips/userfiles/_public/1_NOWA%20STRONA/Analizy%20i%20raporty/cudzoziemcy%20pracujacy%20w%20polsce/Zatrudnienie%20cudzoziemcow%20grudzien%202015%20r.popr.pdf [dostęp: 25.03.2016].

²¹ J. Segeš Frelak, *op. cit.*, s. 7.

²² *Gesetzentwurf: Regierung will Leistungen für EU-Ausländer beschränken*, „Spiegel Online“, 28.04.2016, www.spiegel.de/politik/deutschland/andrea-nahles-will-sozialhilfe-fuer-eu-auslaender-einschraenken-a-1089731.html [dostęp: 29.04.2016].

urzędu, a niemożliwa w przypadku braku wcześniejszego zatrudnienia. Proponowana zmiana miałaby obejmować pomostowe wsparcie na okres miesiąca, a następnie pożyczkę na powrót do kraju pochodzenia.

Polityka azylowa

Zasady polityki azylowej w Unii Europejskiej są regulowane w ramach Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (WESA, ang. *Common European Asylum System*, CEAS), na mocy traktatu amsterdamskiego instytucje unijne uzyskały nowe uprawnienia do tworzenia prawodawstwa w dziedzinie azylu, początkowo według procedury jednomyślności po konsultacji w PE, a od 2005 r. – współdecyzji. W kolejnych latach przyjęto szereg dyrektyw i rozporządzeń mających na celu początkowo tylko ustanowienie minimalnych norm, ale od traktatu lizbońskiego – już ustanawianie jednolitych procedur²³. Szczególne znaczenie miała konwencja dublińska, rozporządzenia Dublin II i zastępujący je Dublin III²⁴ – dotyczące kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego UE odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl.

W art. 67.2 traktatu lizbońskiego zapisano, że polityki w dziedzinie azylu, imigracji i kontroli granic zewnętrznych oparte są na zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi²⁵, a art. 78.3 zawiera zapisy o pomocy dla państwa, które znalazło się w sytuacji nagłego napływu obywateli państw trzecich²⁶.

Pierwszy test tworzonego wspólnego systemu polityki azylowej UE miał miejsce w 2011 r., gdy w wyniku „arabskiej wiosny”, wybuchu wojny domowej w Syrii i w Libii, rzesze uchodźców zaczęły napływać do Włoch i na Malte. Już wówczas część państwa członkowskich nie okazała solidarności, a strefa Schengen po raz pierwszy została zagrożona²⁷.

Kryzys roku 2015 przyniósł szereg nowych aktów prawnych i decyzji, w kwestii uchodźców odbyło się pięć spotkań Rady Europejskiej i kilka nieformalnych szczytów. Podjęto kroki mające na celu wzmocnienie skuteczności unijnego systemu zarządzania zewnętrznymi granicami, omawiano kwestie powrotów nie-

²³ Przegląd ustawodawstwa na stronie PE, http://www.europarl.europa.eu/atyourservice/pl/displayFtu.html?ftuId=FTU_5.12.2.html [dostęp: 25.03.2016].

²⁴ Dublin III – rozporządzenie PE i Rady 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), Dz.U. L 180 z 29.06.2013, s. 31–59.

²⁵ *Wersja skonsolidowana Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej*, Urząd Publikacji Unii Europejskiej, Luksemburg 2010, s. 73.

²⁶ *Ibidem*, s. 77.

²⁷ Szczegółowy opis wydarzeń i ich konsekwencji w: *System Schengen a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, red. M. Trojanowska-Strzęboszewska, Warszawa 2014, s. 56–63.

legalnych migrantów, stosowania wobec nich środka detencyjnego w celu zapobiegania ich dalszemu przemieszczaniu się w UE²⁸ oraz zdecydowano o pomocy dla Włoch i Grecji, z których do innych krajów UE miało być przesiedlonych 120 000 osób wymagających ochrony międzynarodowej²⁹. Za bezpieczne państwa uznano m.in. Bośnię-Hercegowinę, Serbię, Macedonię, Albanie i Kosowo.

Należy przypomnieć, że UE do tej pory zawarła umowy o readmisji z 17 państwami – Rosją, Ukrainą, Mołdawią, Gruzją, Armenią, Azerbejdżanem, Turcją i krajami Bałkanów Zachodnich, a także z Hongkongiem, Makau, Sri Lanką, Pakistanem i Republiką Zielonego Przylądka³⁰.

Najnowszym rozwiązaniem jest specjalna umowa o wymianie nielegalnych migrantów na syryjskich uchodźców wojennych, zawarta między UE a Turcją 18 marca 2016 r., która weszła w życie 7 maja 2016 r. Jej celem jest zwalczanie nielegalnej migracji: przewiduje otwarcie tureckiego rynku pracy dla Syryjczyków objętych ochroną czasową i zwiększenie wysiłków tureckiej straży przybrzeżnej i policji w zwalczaniu kanałów przerzutowych. Turcja w zamian za pomoc finansową zadeklarowała przyjmowanie z powrotem wszystkich migrantów o nieuregulowanym statusie zatrzymanych na tureckich wodach i tych, którzy dotarli na greckie wyspy. Działania te wspiera operacja NATO na Morzu Egejskim³¹.

Niemcy a kryzys uchodźczo-migracyjny

Dawna RFN przyjmowała przede wszystkim azylantów z państw socjalistycznych, a szczególnie duży napływ odnotowany w latach 1980–1981 roku był związany z zamachem wojskowym w Turcji i wprowadzeniem stanu wojennego w Polsce. Po zjednoczeniu Niemcy stały się celem dla szukających azylu – zarówno z Europy, jak i innych kontynentów. Wojna w byłej Jugosławii (1991–1995) zmusiła do ucieczki ponad 4 mln ludzi, a liczba wniosków o azyl (w tym również z Europy Środkowo-Wschodniej i Turcji) w lipcu 1992 r. osiągnęła rekordową aż do 2014 r. wartość – 438 000³².

²⁸ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady. Plan działania UE w zakresie powrotów, COM(2015) 453 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/communication_from_the_ec_to_ep_and_council_-_eu_action_plan_on_return_pl.pdf [dostęp: 28.03.2016].

²⁹ Rada ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych, 22.09.2015, <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/jha/2015/09/22> [dostęp: 4.05.2016].

³⁰ Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego i Rady..., s. 12. Kwestie migracji znalazły się również w umowie z Kotonu z państwami AKP (w art. 13), jednak tylko Republika Zielonego Przylądka realizuje podpisaną umowę z UE – pozostałe państwa nie wywiązują się z postanowień, por. P. Kugiel, D. Wnukowski, *Przyszłość partnerstwa UE–AKP po 2020 roku – perspektywa Polski*, Warszawa 2015, https://www.pism.pl/files/?id_plik=21203 [dostęp: 4.05.2016].

³¹ Rada Europejska, Oświadczenie UE–Turcja, 18.03.2016, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-eu-turkey-statement/> [dostęp: 4.05.2016].

³² BAMF, *Meilensteine der Asylpolitik*, <http://www.bamf.de/SharedDocs/Meldungen/DE/2013/NTAA-2013/ntaa-2013-fritsche.html> [dostęp: 4.05.2016].

W związku z tym rozszerzono uprawnienia Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców (*Bundesamt für Migration und Flüchtlinge*, BAMF) w celu przyspieszenia procedur azylowych, a rządząca wówczas koalicja CDU/CSU i FDP z poparciem opozycyjnej SPD zaostrzyła prawo, wprowadzając pojęcie „bezpiecznego państwa trzeciego” (czyli takiego, w którym obowiązuje Konwencja Genewska i Konwencja Praw Człowieka) – obywatele takiego państwa nie mogli, podobnie jak obywatele państw UE, powoływać się na prawo do azylu, zgodnie z nowelizacją art. 16 i 16a Ustawy Zasadniczej z 1993 r.³³ W tym samym roku drastycznie zmniejszono też przysługujące wsparcie finansowe, co przyniosło znaczny spadek liczby składanych wniosków. Kolejne zmiany w prawie przyniosła Ustawa imigracyjna z 2005 r. Najmniej wniosków złożono w roku 2007 – niecałe 20 000³⁴.

Od 2012 r. jednak sukcesywnie wzrastała liczba osób ubiegających się o azyl, przede wszystkim z Syrii, państw bałkańskich, Iraku, Afganistanu i państw afrykańskich. W 2014 r. złożono 202 834 wnioski o azyl, a w 2015 r. było ich już 476 649³⁵ (z miliona przyjętych w Niemczech uchodźców i migrantów o nieuregulowanym statusie).

Kryzys w Niemczech zapoczątkowała decyzja kanclerz Angeli Merkel (w porozumieniu z austriackim kanclerzem) z 5 września 2015 r. o przyjęciu w Niemczech uchodźców z terytorium Węgier. Był to bezsprzecznie humanitarny gest, zarazem jednak była to autonomiczna decyzja, niekonsultowana z pozostałymi państwami UE. Stanowiła ona naruszenie zasad Dublin III.

Gwałtowny napływ migrantów i uchodźców do Europy miał wiele przyczyn: trwająca od 2011 r. wojna domowa w Syrii, kryzys humanitarny w Iraku i Syrii wywołany przez tzw. Państwo Islamskie, pogarszająca się sytuacja uchodźców w obozach w Turcji, Libanie i Jordanii³⁶ oraz brak perspektyw dla przebywającym tam ludzi, a także ucieczki z tzw. państw upadłych Afryki. Ponadto oprócz szlaków przez Morze Śródziemne powstały nowe trasy – lądowa, tzw. zachodniobałkańska do Chorwacji, Słowenii i na Węgry, a dalej do Austrii i Niemiec, oraz wschodnioróżdziemnomorska z Turcji na wyspy greckie, przy czym często o wyborze kraju docelowego decydowali przemytnicy. Sami uciekinierzy za państwa o najlepszych warunkach ubiegania się o status uchodźcy uważają Niemcy i Szwecja, na co wskazują przeprowadzone badania.

³³ Deutscher Bundestag, Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland, 2006, s. 17–18. Więcej w: *Handbuch Staat und Migration in Deutschland seit dem 17. Jahrhundert*, Hrsg. J. Oltmer, Berlin 2016, s. 721–967.

³⁴ BAMF, *Das Bundesamt in Zahlen 2015 Asyl*, Nürnberg 2016, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Broschueren/bundesamt-in-zahlen-2015-asyl.pdf?__blob=publicationFile [dostęp: 20.04.2016].

³⁵ *Ibidem*.

³⁶ Blisko 2 mln uchodźców z Syrii znalazło schronienie w Turcji, ponad 240 tys. osób schroniło się na terytorium Iraku, kolejne 600 tys. w Jordanii, 130 tys. w Egipcie, a 1 mln w Libanie (największa liczba uchodźców w przeliczeniu na 1 mieszkańca na świecie). *UNHCR, Total number of Syrian refugees exceeds four million for first time*, 2015, <http://www.unhcr.org/559d67d46.html> [dostęp: 20.04.2016].

Wrześniowe rozstrzygnięcie kanclerz RFN nie tylko zwiększyło liczbę napływających osób, lecz doprowadziło do ostrych sporów wśród koalicjantów – szczególnie krytyczne stanowisko zajął przewodniczący CSU i premier Bawarii Horst Seehofer. Poszczególne kraje związkowe sprzeciwiały się odgórnemu rozdzielaniu cudzoziemców, a w kolejnych miesiącach sytuacja ta spowodowała wzrost poparcia dla antyeuropejskiej – a obecnie ostro krytykującej politykę wobec uchodźców – Alternatywy dla Niemiec (AfD) i ruchu antymigranckiego PEGIDA.

Nie mniejszym problemem były kwestie logistyczne – jesienią 2015 r. zaczęło brakować miejsc dla uciekinierów, w ośrodkach przyjmujących dochodziło do aktów przemocy, a mimo zatrudnienia w Urzędzie ds. Migracji i Uchodźców ponad tysiąca nowych pracowników, do końca pierwszego kwartału 2016 r. nadal nie zarejestrowano jeszcze (szacunkowo) od 300 000 do 400 000 osób, które nie były w stanie z powodu kolejek złożyć wniosku. Nieznana jest również liczba tych, którzy z Niemiec mogli udać się do innych państw. Przy prognozach możliwego napływu kolejnych 500 000 uciekinierów (w pierwszym kwartale 2016 zarejestrowano 173 707 wniosków o azyl) oznaczałoby to konieczność rozpatrzenia w 2016 r. około miliona wniosków. Nowy, powołany we wrześniu 2015 r. szef Urzędu Frank-Jürgen Weise zapowiedział dalsze zwiększenie liczby etatów oraz utworzenie 20 nowych centrów przyjęcia, rejestracji i rozstrzygania wniosków w ciągu 48 godzin oraz skrócenie czasu z procedury z obecnych 5 do 3 miesięcy³⁷.

Rząd federalny prowadził też negocjacje z państwami, z których napłynęło najwięcej osób i z jego inicjatywy doszło do umowy UE z Turcją – rozpoczęto też bardziej stanowcze działania deportacyjne wobec przede wszystkim migrantów z państw bałkańskich, Afganistanu oraz Iranu. W 2015 r. deportowano 21 000 osób, dwa razy więcej niż rok wcześniej, a około 40 000 cudzoziemców wyjechało dobrowolnie³⁸.

Mimo rozbieżności w ocenach sytuacji między koalicjantami, rząd federalny przyjął 3 lutego 2016 r. ustawy w ramach tzw. pakietu azylowego II (*Asylpaket II*), zawierające m.in. wstrzymanie na 2 lata prawa do łączenia rodzin dla osób z ochroną uzupełniającą i obniżenie poziomu świadczeń pieniężnych. Wprowadzono tzw. przyspieszoną procedurę (*beschleunigtes Asylverfahren*) dla wniosków o małych szansach na pozytywny wynik – w przypadku odmowy przewidziano tydzień na odwołanie i jego rozpatrzenie, a następnie readmisję – również w przypadku osób z problemami zdrowotnymi (do tej pory był to jeden ze sposobów unikania deportacji). W przypadku osób nieposiadających dokumentów, wystawianie im dokumentów podróży ma ułatwić ich powrót do kraju pochodzenia. Uznano

³⁷ *So will das BAMF 1,2 Millionen Asylanträge bewältigen*, „Die Welt“, 5.02.2016, <http://www.welt.de/politik/deutschland/article151898941/So-will-das-BAMF-1-2-Millionen-Asylantraege-bewaeltigen.html> [dostęp: 20.04.2016].

³⁸ *Zahl der Abschiebungen 2015 verdoppelt*, „Die Zeit“, 20.02.2016, <http://www.zeit.de/politik/deutschland/2016-01/abschiebungen-asylbewerber-nordrhein-westfalen-bayern> [dostęp: 30.04.2016].

również Algierię, Tunezję i Maroko za „bezpieczne państwa trzecie”³⁹. Państwa te zadeklarowały wolę współpracy⁴⁰.

Republika Federalna Niemiec od początku wspierała ideę wprowadzenia systemu kwotowego rozdziału uchodźców w Unii Europejskiej. Zastrzeżenia zgłaszane przez państwa środkowoeuropejskie, w tym Węgry i Polskę, ale również Wielką Brytanię i państwa bałtyckie były mocno krytykowane w niemieckich mediach – np. „Die Welt” we wrześniu 2015 r. oskarżył „Wschodnią Europę” o brak wstydu, serca i arogancką retorykę⁴¹.

Uchodźcy w Polsce

Polska na początku lat 90. stała się krajem tranzytowym i docelowym przede wszystkim dla obywateli byłego ZSRR, Wietnamu oraz Rumunów pochodzenia romskiego. W tym okresie zaczęli także przybywać pierwsi uchodźcy, lecz wówczas brakowało zarówno infrastruktury, specjalistów i środków finansowych, jak również podstaw polityki azylowej. Polska już w 1991 r. ratyfikowała Konwencję Genewską w sprawie uchodźców z 1951 r. oraz przyjęła nowe rozwiązania w ustawach dotyczących cudzoziemców, ale dopiero starania o członkostwo w UE sprawiły, że wprowadzono nowoczesne regulacje prawne – w czerwcu 1997 r. ustawę o cudzoziemcach, a w Konstytucji RP z tego samego roku zagwarantowano prawo do azylu⁴².

W Polsce najwięcej wniosków o ochronę międzynarodową składali cudzoziemcy pochodzący z Federacji Rosyjskiej (głównie Czeczeni), Gruzji, Armenii, Białorusi i Ukrainy, co wyraźnie wskazuje na to, że Polska jest krajem docelowym przede wszystkim dla osób z Europy Wschodniej i WNP. Wnioski Syryjczyków to zaledwie kilkadziesiąt przypadków. Największa liczba ich wniosków (255) przypadła na rok 2013, podczas gdy w 2015 r. było ich zaledwie 190 – w tym roku najwięcej wniosków pochodziło od obywateli Federacji Rosyjskiej i Ukrainy (odpowiednio 2713 i 1231)⁴³.

Od 2009 r. wnioskami o udzielenie ochrony międzynarodowej objętych było blisko 61 000 cudzoziemców. Rocznie o nadanie statusu uchodźcy w RP ubiegało

³⁹ Bundesministerium des Inneren Kabinettsbeschlüsse zum Asylpaket II Pressemitteilung, 3.02.2016, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Pressemitteilungen/DE/2016/02/kabinettsbeschluesse-zum-asylpaket-II.html> [dostęp: 21.04.2016].

⁴⁰ Bundesministerium des Inneren, *Marokko, Algerien und Tunesien sagen Rücknahme ihrer Staatsbürger zu*, 29.02.2016, <http://www.bmi.bund.de/SharedDocs/Kurzmeldungen/DE/2016/02/bundesinnenminister-besucht-marocco-tunesien-algerien.html> [dostęp: 21.04.2016].

⁴¹ *Die Osteuropäer haben kein Schamgefühl*, „Die Welt”, 13.09.2015.

⁴² E. Bojenko-Izdebska, *Kilka uwag...*

⁴³ Urząd ds. Cudzoziemców, *Informacja Szefa Urzędu do Spraw Cudzoziemców o stosowaniu w roku 2015 ustawy z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej (Dz.U. z 2003 r. nr 128, poz. 1176 z późn. zm.) w zakresie realizacji zobowiązań Rzeczypospolitej Polskiej wynikających z Konwencji Genewskiej dotyczącej statusu uchodźców oraz Protokołu Nowojorskiego dotyczącego statusu uchodźcy*, Warszawa 2016, s. 42–43.

się od 6500 osób w 2010 r. do 15 000 w 2013 r. Polska zajmuje zwykle 10–13 pozycję w Europie pod względem liczby wnioskodawców, jednak w porównaniu z innymi państwami Europy odnotowuje najwyższy odsetek kobiet (47–50%) i dzieci (41–45%)⁴⁴.

W związku z sytuacją na Ukrainie obywatele tego państwa znaleźli się w 2014 r. na drugiej pozycji wśród składających wnioski. Jednak niewielu z nich decydowało się na procedurę uchodźczą ze względu na brak możliwości podjęcia pracy przez pierwsze 6 miesięcy jej trwania. Obywatele Ukrainy, którzy przez wiele lat przebywali w Polsce na podstawie zezwoleń na pobyt czasowy, po wejściu w życie nowej ustawy o cudzoziemcach z 2014 r. raczej decydowali się na wystąpienie o pobyt stały – 84% z nich stanowiły osoby polskiego pochodzenia (2928 osób, w tym 1773 z Kartą Polaka)⁴⁵.

Liczba wniosków o status uchodźcy składanych w krajach UE przez obywateli Ukrainy wzrosła nie tylko w Polsce⁴⁶, gdyż wiele złożono też np. w Niemczech. W dużej mierze były to osoby uchylające się od służby wojskowej – prawie wszystkie wnioski zostały odrzucone. W styczniu 2015 r. rząd RP ewakuował z terenów objętych konfliktem zbrojnym na Ukrainie do Polski grupę 178 obywateli ukraińskich polskiego pochodzenia⁴⁷.

Po decyzji UE o relokacji uchodźców poprzedni rząd zadeklarował przyjęcie w ciągu 2 lat około 7000 uchodźców w latach 2016–2017 (państwa wyszehradzkie i Zjednoczone Królestwo były przeciw).

Po wyborach w 2015 r. nowy rząd Polski zapowiedział wywiązanie się z zobowiązań poprzedniego i przyjęcie zgodnie z ustaleniami w ramach relokacji 400 uchodźców z Grecji i Włoch – pod warunkiem, że osoby te zgodzą się na przeniesienie. Ze względów bezpieczeństwa przeprowadzana jest ich weryfikacja oraz konsultacje ze stroną grecką i włoską. Rząd pracuje również nad nowelizacją ustawy wdrażającej do polskiego porządku prawnego akty prawne (dyrektywę 2013/32/UE, dyrektywę 2013/33/UE oraz rozporządzenie 604/2013) stanowiące część przepisów prawa unijnego tworzących Wspólny Europejski System Azylowy II generacji, tzw. pakiet azylowy⁴⁸.

⁴⁴ Urząd ds. Cudzoziemców, *Napływ cudzoziemców ubiegających się o objęcie ochroną międzynarodową do Polski w latach 2009–2015*, Warszawa 2015, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/ochrona-miedzynarodowa-trendy> [dostęp: 21.04.2016].

⁴⁵ Urząd ds. Cudzoziemców, *Główne trendy migracyjne w 2014 r.*, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-specjalne/ochrona-miedzynarodowa-trendy/v2> [dostęp: 1.04.2016].

⁴⁶ OSW, *Kryzysowa migracja Ukraińców*, 19.10.2015, <http://www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-10-19/kryzysowa-migracja-ukraincow> [dostęp: 1.04.2016].

⁴⁷ Biuro Analiz Sejmowych, P. Hut, *Ewakuowani z Donbasu*, 26.05.2015, [http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/558060BA8F427F5EC1257E50003C44EE/\\$file/Infos_192.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/WydBAS.nsf/0/558060BA8F427F5EC1257E50003C44EE/$file/Infos_192.pdf) [dostęp: 1.04.2016].

⁴⁸ Projekt ustawy o zmianie ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej oraz niektórych innych ustaw, <https://www.premier.gov.pl/wydarzenia/decyzje-rzadu/projekt-ustawy-o-zmianie-ustawy-o-udzielaniu-cudzoziemcom-ochrony-na-0.html> [dostęp: 1.05.2016].

Po zamachach terrorystycznych w Paryżu i Belgii polskie władze zastrzyły kryteria dotyczące identyfikacji uchodźców – wiceminister MSWiA Jakub Skiba skrytykował działanie hot-spotów i niedostateczne wdrożenie przez Grecję i Włochy odpowiednich procedur bezpieczeństwa w celu właściwej weryfikacji i ustalenia tożsamości osób⁴⁹. W efekcie od początku roku Polska nie przyjęła jeszcze relokowanych uchodźców.

Osobnym problemem wydaje się dyskurs publiczny dotyczący uchodźców muzułmańskich – o ile w wielu wypowiedziach polskich polityków deklarowano przyjęcie prześladowanych chrześcijan syryjskich, o tyle po wydarzeniach w Niemczech rośnie opór wobec przyjmowania młodych samotnych muzułmanów. Napiętą sytuację wzmocniła propozycja Komisji Europejskiej dotycząca kar finansowych dla państw członkowskich UE odmawiających przyjęcia uchodźców

Podsumowanie

O ile w dziedzinie polityki migracyjnej brak jest płaszczyzn konfliktów między Polską a Niemcami (za wyjątkiem kwestii Polonii w Niemczech), o tyle polityka azylowa stwarza potencjalnie wiele punktów spornych – narzucanie przez RFN rozwiązań ogólnounijnych, służących głównie interesom tego kraju, oskarżanie Polski (i Węgier) o nieprzestrzeganie standardów międzynarodowych i kierowanie się partykularnymi interesami narodowymi nie tworzy atmosfery „solidarności”. Dodatkowo ostra krytyka ze strony mediów niemieckich (nie rządu) pod adresem nowych władz w Polsce raczej nie sprzyja szukaniu kompromisów.

Kryzys uchodźczy narastał od 2011 r., jednak główne państwa UE – Niemcy, Francja, Wielka Brytania – zbyt wolno reagowały na zagrożenie. Przez lata Grecja i Włochy były pozostawione same sobie – dopiero w 2015 r. przyjęto plan pomocy dla obu tych państw. Obecne problemy w stosunkach UE–Turcja, mimo ofensywy dyplomatycznej, też nie wskazują na to, aby umowa z Turcją była remedium.

Migration and asylum policies of Germany and Poland

The article compares migration and asylum policies of Poland and Germany with particular attention paid to the events of 2015. Although matters of migration policy do not cause disagreements in bilateral relations, the issue of refugees is potentially controversial. It is not, however, purely a matter of bilateral relations between Poland and Germany, but also those with European Union itself, whose responses to the crisis have been delayed and not very effective. The humanitarian crisis has now become a structural crisis and the solutions proposed by the Commission do not promise to be successful. Moreover, the agreement with Turkey so far has fallen short of expectations.

Key words: migrations, refugees, European Union, bilateral relations between Poland and Germany

⁴⁹ MSWiA o problemach Grecji i Włoch z weryfikacją tożsamości uchodźców, „Rzeczpospolita”, 12.04.2016, <http://www.rp.pl/Unia-Europejska/160419766-MSWiA-o-problemach-Grecji-i-Wloch-z-weryfikacja-tozsamosci-uchodzcow.html> [dostęp: 1.05.2016].