
NIEKONTROLOWANE MIGRACJE DO UNII EUROPEJSKIEJ

REDAKCJA **Patrycja Sasnal**



POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH

Niekontrolowane migracje do Unii Europejskiej – implikacje dla Polski

Redakcja: Patrycja Sasnal

Autorzy: Karolina Borońska-Hryniewiecka, Kinga Dudzińska,
Patryk Kugiel, Patrycja Matusz-Protasiewicz, Sebastian Płóciennik,
Kacper Rękawek, Patrycja Sasnal, Tomasz Żornaczuk

Warszawa, listopad 2015

© Polski Instytut Spraw Międzynarodowych, 2015

Recenzenci:

Sławomir Łodziński (Uniwersytet Warszawski)

Rafał Rogala (Urząd ds. Cudzoziemców)

Projekt okładki

 **RZECZYOBRAZKOWE.PL**

Zdjęcie na okładce

PAP/EPA

Redakcja i korekta

Katarzyna Staniewska

Redakcja techniczna

Dorota Dołęgowska

ISBN 978-83-64895-67-8 (pdf)

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych
ul. Warecka 1a, 00-950 Warszawa
phone (+48) 22 556 80 00, fax (+48) 22 556 80 99
pism@pism.pl, www.pism.pl

Spis treści

Wnioski	5
Wprowadzenie	9
Rozdział 1. Instytucjonalna i polityczna reakcja UE na kryzys migracyjny	11
1.1 Gwałtowny wzrost imigracji do UE	11
1.2. Bezprecedensowy kryzys wewnątrzunijny	15
1.3. Luki w europejskiej polityce imigracyjnej i azylowej oraz próby reformy	16
1.3.1. Potrzeba wzmocnienia Frontexu	19
1.4. Wciąż niewystarczająca reakcja	20
Rozdział 2. Migranci i uchodźcy z Bliskiego Wschodu	23
2.1. Skala migracji obywateli państw bliskowschodnich do UE	23
2.2. Przyczyny migracji	25
2.2.1. Profil syryjskiego uchodźcy	26
Rozdział 3. Migranci i uchodźcy z Bałkanów Zachodnich	30
3.1. Skala migracji z Bałkanów do Europy Zachodniej	30
3.2. Przyczyny i kierunki migracji z Bałkanów do Europy Zachodniej	31
3.2.1. Kosowo	32
3.2.2. Serbia	34
3.2.3. Albania, Macedonia, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra.	34
3.2.4. Imigranci i uchodźcy z Bałkanów Zachodnich w Polsce	36
Rozdział 4. Migranci i uchodźcy z Ukrainy	37
4.1. Skala migracji z Ukrainy	37
4.2. Przyczyny migracji z Ukrainy	38
4.2.1. Profil ukraińskiego imigranta	39
Rozdział 5. Migranci i uchodźcy spoza sąsiedztwa UE – Afryka i Azja	42
5.1. Skala i przyczyny migracji do UE z Afryki	42
5.1.1. Erytrea	43
5.1.2. Mali, Gambia, Nigeria, Somalia.	44
5.2. Skala i przyczyny migracji do UE z Azji	46
5.2.1. Afganistan	47
5.2.2. Pakistan	48

Rozdział 6. Zagrożenie dla bezpieczeństwa związane z migracją.	50
6.1. Doświadczenie zachodnioeuropejskie z terroryzmem islamistycznym	51
6.2. Skala zagrożenia terroryzmem islamistycznym	52
Rozdział 7. Społeczne i ekonomiczne skutki migracji dla Polski.	55
7.1. Społeczne skutki migracji	55
7.1.1. Przede wszystkim integracja	56
7.2. Ekonomiczne skutki migracji.	59
Zakończenie.	61

Wnioski

Dotyczące funkcjonowania Unii Europejskiej:

- Pod względem liczby migrantów i uchodźców przybywających do UE obecny kryzys migracyjny przypomina podobne kryzysy w historii – skala migracji i liczba wniosków o azyl¹ są porównywalne z napływem na początku lat 90. Ma on przede wszystkim wymiar polityczny i instytucjonalny, głównie z uwagi na niechętnie obcom postawy dużej części europejskich społeczeństw oraz towarzyszącą im niewydolność systemowych instrumentów unijnej polityki imigracyjnej i azylowej. Sytuacja ta stawia państwa członkowskie przed trudnym sprawdzianem jakości i trwałości projektu europejskiego. Jeśli trwać będzie inercja państw członkowskich UE oraz społeczności międzynarodowej wobec za-paści humanitarnej na Bliskim Wschodzie, kryzys migracyjny może przybrać niespotykane dotąd rozmiary już w 2016 r.
- Podział migrantów na uchodźców i imigrantów zarobkowych w UE trwa od lat – jest on istotą samej procedury uchodźczej. Jednakże procedury te są różne w poszczególnych państwach członkowskich, a z wieloma państwami pozaeuropejskimi Unia nie ma umów o readmisji, których wynegocjowanie staje się priorytetowe dla skutecznego odsyłania nielegalnych migrantów, podobnie jak zatwierdzenie listy krajów bezpiecznych. Obecnie najskuteczniejsi w odsyłaniu nielegalnych imigrantów do krajów pochodzenia są Niemcy, a procedurę tę powinno usprawnić wejście w życie dodatkowej klauzuli do umowy o readmisji z Turcją w 2017 r.
- Trwający kryzys uwidoczniał potrzebę współdziałania oraz unifikacji polityki migracyjnej i uchodźczej, a także większej integracji polityki zagranicznej (w tym rozwojowej i sąsiedztwa) oraz bezpieczeństwa. Agencja Frontex, na której spoczywa coraz większa odpowiedzialność, wymaga radykalnego i pilnego wzmocnienia, a jej współpraca z Europolem – usprawnienia. Aby te reformy się powiodły, konieczne będzie nie tylko uruchomienie przez państwa członkowskie odpowiednich procedur i środków finansowych, ale przede wszystkim odbudowa wzajemnego zaufania i solidarności, których do tej pory brakowało w unijnej polityce imigracyjnej.

Dotyczące migracji z Bliskiego Wschodu:

- Bliski Wschód to dziś najbardziej zdestabilizowany region świata, ogarnięty największym w XXI w. kryzysem humanitarnym. Popularne jest patrzenie na konflikty w tym regionie przez pryzmat religijnych linii podziału, lecz ta perspektywa rzadko dotyka istoty ideologicznych przemian. Składa się na nią przede wszystkim walka nie tyle pomiędzy wielkimi religiami, ile raczej wewnątrz samego sunnickiego islamu. Od dwóch dekad muzułmanie są najliczniejszą grupą religijną wśród ofiar tej wojny. W jej wyniku zagrożona jest także wielowiekowa etniczno-religijna różnorodność Bliskiego Wschodu.
- Migracja do UE w ostatnich latach wzrosła głównie dlatego, że ze szlaków migracyjnych przez Morze Śródziemne, jak i przez Grecję i Bałkany Zachodnie, zaczęli korzystać Syryjczycy, którzy przed 2012 r. nie migrowali do państw UE na tak wielką skalę. Ci z nich,

¹ Azyl będzie tu oznaczał status uchodźcy i inne formy ochrony, choć w prawie polskim jest on kategorią odrębną, określoną w art. 90 Ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Zob. <http://isap.sejm.gov.pl/Download?id=WDU20031281176&type=1>.

którzy dotarli w ostatnich latach do UE, to bogatsza część syryjskiego społeczeństwa – dobrze wykształcona, aktywna ekonomicznie i przyzwyczajona do parytetów płciowych. Prawdopodobieństwo migracji Syryjczyków do UE jest największe spośród grupy uchodźców w Turcji, gdzie bariery językowe i społeczne uniemożliwiają stworzenie godnych warunków do życia, a niedofinansowanie organizacji pomocowych staje się coraz bardziej odczuwalne.

- Braki edukacyjne dotyczące 40% dzieci w pięciu państwach Bliskiego Wschodu, w tym Syrii, mogą doprowadzić do niedokształcenia całego pokolenia ludności regionalnej, a w dalszej przyszłości do radykalizacji i jeszcze większej migracji.
- Różnic kulturowych między napływającą ludnością a społeczeństwami europejskimi nie należy traktować jednorodnie i ograniczać ich do każdej ze sfer kulturowych. Zarówno napływająca ludność jest zróżnicowana etnicznie, religijnie i pod względem statusu społecznego, jak i społeczeństwa europejskie różnią się kulturowo, co pokazują badania postaw społecznych. Według tych badań różnice światopoglądowe między Polakami a Syryjczykami nie są tak duże, jak między Szwedami i Syryjczykami.

Dotyczące migracji z Bałkanów Zachodnich:

- Mieszkańcy Bałkanów migrują do Europy Zachodniej głównie z pobudek ekonomicznych, o czym świadczy przyznawanie statusu uchodźcy jedynie niewielu z nich. Tendencja ta zaś wpisuje się w globalne zjawisko migracji ludności z państw rozwijających się do krajów rozwiniętych. Polska nie jest krajem docelowym ani dla migrantów, ani dla azylantów z Bałkanów Zachodnich.
- Pomyślnie zakończenie prac nad ustanowieniem unijnej listy bezpiecznych krajów pochodzenia, na którą mają zostać wpisane wszystkie państwa Bałkanów Zachodnich, byłoby wyraźnym sygnałem dla mieszkańców tego regionu, że co do zasady zostanie zastosowana wobec nich przyspieszona procedura, z założeniem, że nie są oni narażeni na prześladowania w krajach pochodzenia.
- Ożywienie procesu integracji europejskiej państw Bałkanów Zachodnich poskutkowałoby przyspieszeniem rozwoju gospodarczego tych państw, co w dłuższej perspektywie stworzyłoby szansę na poprawę warunków życia, które mają kluczowy wpływ na intensywność ruchów migracyjnych.

Dotyczące migracji z Ukrainy:

- Kryzys na Ukrainie spowodował wzrost obaw przed falą uchodźców politycznych. Niemniej ograniczenie przemocy, jak i składane deklaracje dążenia do stabilizacji politycznej, pozwalają w krótkim okresie uznać za mało prawdopodobny napływ ukraińskiej ludności, która wymagałaby pomocy międzynarodowej. Polska powinna spodziewać się przede wszystkim przybycia ludzi młodych, pochodzących głównie z terenów zachodniej Ukrainy, zamierzających osiedlić się w Polsce na stałe (co dotąd było rzadkością) oraz wzrostu intensywności tzw. migracji cyrkulacyjnych.
- W przypadku Ukrainy nie należy się spodziewać napływu uchodźców, jako że Polska uznaje ją za tzw. państwo bezpieczne pod względem formalnym, o ile w regionie trwa względna stabilizacja. Należy jednak wziąć pod uwagę, że na terenie Ukrainy ok. 1,34 mln osób już zostało przesiedlonych z uwagi na grożące im niebezpieczeństwo. Statystycznie głównym kierunkiem migracji z Ukrainy jest Rosja, a nie UE. Do Polski zaś migrują przede

wszystkim osoby zainteresowane polepszeniem swojej sytuacji ekonomicznej. Nie ubiegają się one o status uchodźcy, który wręcz zakazuje podejmowania zatrudnienia przez pierwsze sześć miesięcy. Wzrost migracji z Ukrainy jest częściowo efektem liberalizacji polskich przepisów, skłaniających większą liczbę osób do legalizacji pobytu i ewentualnego podjęcia pracy.

Dotyczące migracji z Azji i Afryki:

- Uchodźcy z Afryki i Azji uciekają z krajów ogarniętych konfliktami zbrojnymi, zagrożonych atakami terrorystycznymi, rządzonych przez dyktatorów i pozbawionych perspektyw na rozwój gospodarczy. Praktyka stosowana w UE pokazuje jednak, że poza obywatelami Afganistanu i Erytrei większość ludzi uciekających z tych terenów zostaje uznana za migrantów ekonomicznych. Deportowanie ich do krajów pochodzenia jest utrudnione, ponieważ z tymi państwami UE nie ma na ogół podpisanych umów o readmisji.
- Należy przyjąć, że destabilizacja i zacofanie gospodarcze tych państw mają charakter strukturalny, a sytuacja tam nie poprawi się w najbliższym czasie. Wręcz przeciwnie, można się spodziewać, że nasilą się konflikty w Afganistanie czy Nigerii, a wraz z nimi – presja migracyjna. Stąd można założyć, że bez zdecydowanej pomocy ze strony społeczności międzynarodowej, w tym UE, liczba uchodźców docierających do Europy będzie rosła, tym bardziej że wciąż najmniej jest wśród nich osób najbardziej dotkniętych kryzysem humanitarnym, np. z Republiki Środkowoafrykańskiej czy Sudanu Południowego.
- Wysiłki zmierzające do ustabilizowania sytuacji politycznej w Libii, tak by możliwa była kontrola terytorium i granic państwa przez legalne władze, powinny w krótkiej perspektywie przyczynić się do zmniejszenia presji migracyjnej na Europę. Wymaga to silniejszego zaangażowania dyplomatycznego i gospodarczego UE. Unia może także wysłać do Libii międzynarodową misję stabilizacyjną pod egidą ONZ lub Unii Afrykańskiej. Choć kraj ten jest ważnym punktem na szlaku migracji do Europy, sami Libijczycy nie korzystają masowo z takiej możliwości, mimo postępującego kryzysu politycznego i bezpieczeństwa. Biorąc pod uwagę relatywnie wysoki poziom rozwoju kraju, może to oznaczać, że istnieje silny związek między sytuacją gospodarczą a decyzją o migracji.

Dotyczące skutków społeczno-gospodarczych dla Polski:

- Napływ migrantów i uchodźców do Polski stwarza największe wyzwanie dla polityki integracyjnej państwa. Początki ich pobytu na terytorium RP będą decydowały o długofalowych skutkach migracji do Polski, dlatego konieczne staje się szybkie wdrożenie programów preintegracyjnych, a także rewizja i udoskonalenie istniejących programów integracyjnych, tak by odpowiadały profilowi uchodźców. Nie są to wyzwania niezbrane w Polsce, ale w związku z zaistniałym kryzysem wewnątrz i wokół UE stawienie im czoła stało się pilniejsze.
- Konieczność działań integracyjnych wobec ludności napływowej to tylko jedna strona procesu migracji – drugą jest potrzeba wdrożenia w społeczeństwie przyjmującym kampanii informacyjnych nt. pozaeuropejskich kręgów cywilizacyjnych. Nigdzie nie jest ona pilniejsza niż w państwach homogenicznych, takich jak Polska.
- Czynnikiem w bezprecedensowy sposób wpływającym na preferencje i wiedzę zarówno społeczeństw migrujących, jak i przyjmujących są media. Niekiedy przedstawiają one i powielają nierzetelny, niedokładny i niekontrolowalny obraz sytuacji, kształtując po-

stawy społeczne. Tym ważniejszy staje się dokładny przekaz na temat migracji ze strony ekspertów i urzędników.

- Biorąc pod uwagę długofalowe tendencje ekonomiczne i demograficzne nie tylko w kraju, ale i na świecie, Polska będzie potrzebowała imigranckiej siły roboczej. Badania OECD pokazują, że kryzysy migracyjne w dłuższej perspektywie przyczyniają się do gospodarczego i społecznego dobrobytu państw². Aby pod tym względem wykorzystać przyszły napływ migrantów i uchodźców do Polski, konieczne jest pilne zwiększenie możliwości instytucji przetwarzających wnioski cudzoziemców, uzgodnienie polityk międzyresortowych oraz zaangażowanie instytucji publicznych we współpracy z partnerami społecznymi, a także stworzenie w społeczeństwie odpowiedniego klimatu wokół imigracji.

Dotyczące zagrożenia terrorystycznego w Polsce:

- Jeśli Polska miała stać się docelowym państwem zwiększonej migracji, niezbędna będzie rozbudowa polskiego sektora bezpieczeństwa wewnętrznego oraz przygotowanie go do zwalczania zagrożeń związanych z działalnością radykalnych islamistów i aktywności środowisk skrajnej prawicy dążących do konfrontacji z islamistami. Należy także opracować własną strategię dotyczącą zapobiegania radykalizacji, obejmującą współdziałanie z ludnością imigrancką w Polsce. Punktem odniesienia może być tu *Strategia UE ws. zwalczania radykalizacji i rekrutacji do organizacji terrorystycznych*.
- Wraz ze wzrostem liczby muzułmanów w Polsce pojawi się także potrzeba rozbudowy infrastruktury religijnej. Biorąc pod uwagę negatywne doświadczenia w państwach Europy Zachodniej z infrastrukturą finansowaną przez państwa o surowej wykładni prawa muzułmańskiego (głównie z regionu Zatoki Perskiej), zasadne wydaje się opracowanie stosownej polityki wizowej preferującej imamów z religijnych instytucji popularyzujących główny, umiarkowany nurt islamu sunnickiego.
- Przed opracowaniem narodowej strategii dotyczącej radykalizacji i jej zwalczania ważne jest, by Polska w większym stopniu zaangażowała się w prace stworzonej przez Komisję Europejską w 2011 r. tzw. Radicalisation Awareness Network (RAN), struktury grupującej osoby zaangażowane w działania deradykalizacyjne we wszystkich państwach członkowskich.

² *Is this humanitarian migration crisis different?*, Migration Policy Debates, OECD, wrzesień 2015, www.oecd.org/els/mig/Is-this-refugee-crisis-different.pdf.

Wprowadzenie

Niekontrolowana migracja³ do państw Unii Europejskiej – a przed jej powstaniem do krajów Wspólnoty Europejskiej – nie jest zjawiskiem nowym. Fale migracyjne okresowo się nasilają, a cały proces do tej pory przybierał kształt sinusoidy (patrz wykres 1). Kryzysy migracyjne w Europie, w tym obecny, mają bezpośredni związek z wydarzeniami geopolitycznymi. Ostatni kryzys, o skali podobnej do bieżącego, miał miejsce w pierwszej połowie lat 90. i był związany z wojną na Bałkanach i rozpadem Związku Radzieckiego. W 1992 r. w Niemczech złożono prawie 440 tys. wniosków o azyl, a Polska zaczęła przyjmować czeczeńskich uchodźców z Federacji Rosyjskiej w skali kilku tysięcy rocznie w drugiej połowie lat 90.⁴ Był to także rok, gdy we Wspólnocie Europejskiej (składającej się wówczas jedynie z 12 krajów) złożono więcej wniosków niż w 2014 r. w powiększonej już Unii 28 państw.

Oprócz kryzysów politycznych o znaczeniu światowym, na wzmocnienie fal migracyjnych wpływają tłące się przez lata inne konflikty i problemy, które stopniowo pchają setki tysięcy ludzi do migracji lub uchodźstwa, a w sytuacji narastającego kryzysu umożliwiają im „podpięcie się” pod główne szlaki migracyjne. Tak było i w latach 90., na czym skorzystali np. Irakijczycy, Afgańczycy czy Somalijczycy.

Jak w latach 90., tak i obecnie przyczyną fal migracyjnych do Unii Europejskiej są wielkoskalowe konflikty w sąsiedztwie kontynentu europejskiego, tj. destabilizacja porządku na Bliskim Wschodzie, zapoczątkowana wojną w Iraku w 2003 r. i spotęgowana trwającymi od 2011 r. wojnami domowymi w Syrii i w Libii. Konflikty te jak dotąd przyniosły ponad 400 tys. ofiar wśród mieszkańców Bliskiego Wschodu i dodatkowo kilkanaście milionów uchodźców. Liczbę potencjalnych migrantów i uchodźców mogą jeszcze powiększyć wieloletnie problemy obszarów w sąsiedztwie Europy i Bliskiego Wschodu, tj. ubóstwo, dyktatury, zmiany klimatyczne i choroby w Afryce Subsaharyjskiej. Należy do tego dodać masy uchodźcze na dalekim Bliskim Wschodzie, np. 3,7 mln afgańskich uchodźców w Afganistanie i poza nim, głównie w Iranie⁵. Ponadto przemiany polityczne na Ukrainie oraz nowa, agresywna i nieprzewidywalna polityka wobec niej największego sąsiada Unii Europejskiej – Rosji – uprawdopodobniają scenariusz przyszłej destabilizacji także wschodniego sąsiedztwa Unii, w tym i dalszego, czyli Azji Centralnej. Skala wyzwań, zarówno faktycznych, jak i możliwych, wymaga ścisłego współdziałania państw członkowskich Unii Europejskiej.

Debata nt. migracji w krajach Europy Zachodniej odbywa się okresowo od kilku dekad. W Polsce po raz pierwszy od transformacji ustrojowej z 1989 r. polityka migracyjna i uchodźcza⁶ oraz dostosowanie prawa krajowego do wspólnotowego w tym wymiarze stały się przedmiotem publicznej i politycznej debaty. Po dołączeniu do państw członkowskich Unii Europejskiej i struktur północnoatlantyckich Polska nie tylko wykonała wielki skok cywilizacyjny, ale także zapewniła społeczeństwu rzeczywistą stabilność i rosnący dobrobyt. Stała się tym samym częścią bogatej „Północy”, która od ponad półwiecza przyciąga mieszkańców „Południa”, czyli regionów konfliktogennych i biednych. Nawet jeśli dziś Polska nie jest celem masowej migracji⁷, z dużym

³ Przez niekontrolowaną migrację (ang. *irregular migration*) rozumiane tu będzie nieupoważnione przekroczenie granicy państwowej. Termin ten jest w literaturze stosowany wymiennie z terminami: migracja nielegalna, nieudokumentowana czy nieupoważniona. Zob. C. Morehouse, M. Blomfield, *Irregular Migration in Europe*, Migration Policy Institute, grudzień 2011, s. 4.

⁴ *Asylum Applications in Industrialized Countries: 1980–1999*, UNHCR, listopad 2001 r., www.unhcr.org/3c3eb40f4.pdf.

⁵ *2015 UNHCR country operations profile – Afghanistan*, UNHCR, www.unhcr.org/pages/49e486eb6.html.

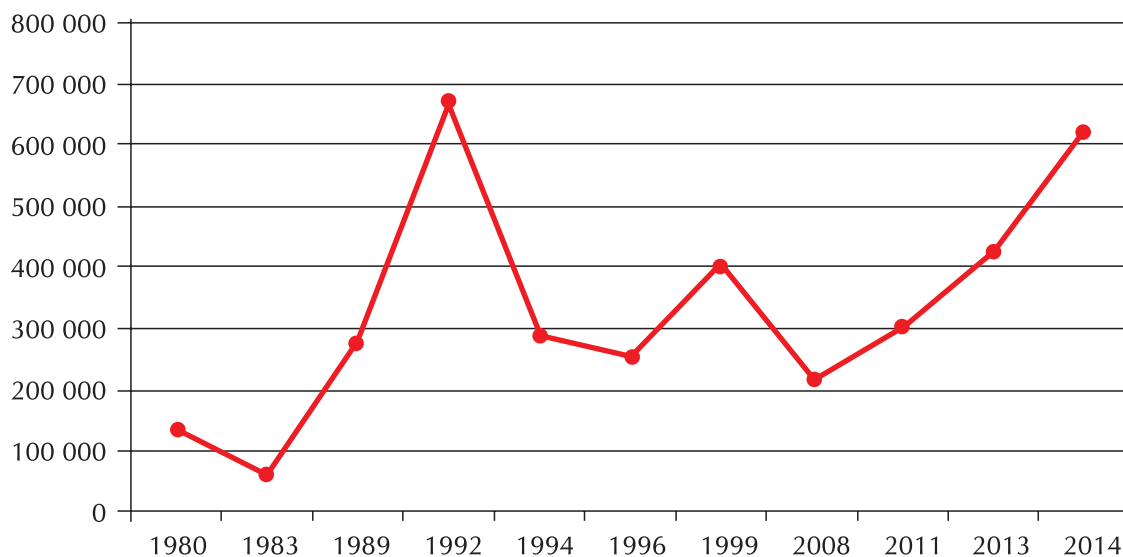
⁶ Rozróżnienie to nie jest ostre, ponieważ polityka migracyjna nadal obejmuje aspekty polityki uchodźczej.

⁷ Głównie ze względu na brak znaczących diaspor z krajów afrykańskich i bliskowschodnich, choć względnie liczni są w Polsce Wietnamczycy.

prawdopodobieństwem wraz ze wzrostem zamożności państwa rosnać będzie także napływ cudzoziemców do tego kraju, zarówno z biedniejszych państw podobnych kręgów kulturowych, jak i z najbardziej zubożałych i skonfliktowanych krajów dalekich kultur. Proces ten jest dla Polski nowy i nieznany – może nieść ze sobą ryzyko, ale także i szanse.

Przybliżenie zjawiska i skutków niekontrolowanych migracji do Unii Europejskich w ostatnich latach z uwzględnieniem polskiej specyfiki jest głównym zadaniem niniejszego raportu. Ma on też na celu określenie skali problemu, jaki spowodował w Europie kryzys uchodźczy i migracyjny (rozdział 1), oraz analizę procesu napływu migrantów i uchodźców do UE z Bliskiego Wschodu (rozdział 2), Bałkanów Zachodnich (rozdział 3), Ukrainy (rozdział 4) i obszarów niesąsiadujących z Unią, jak Afryka Subsaharyjska (rozdział 5). W ostatnich zaś rozdziałach poruszono zagadnienia kontekstowe związane z migracją – oszacowano poziom zagrożenia terrorystycznego oraz naszkicowano strategiczne korzyści społeczno-ekonomiczne, jakie może przynieść sprostanie nowym wyzwaniom.

Wykres 1. Liczba wniosków o azyl złożonych w państwach członkowskich UE



Źródło: oprac. własne na podstawie danych UNHCR i Eurostatu.

uchodźca Osoba uciekająca z kraju pochodzenia, której grozi prześladowanie z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej (konwencja genewska z 1951 r.)*

imigrant Każda osoba, która zmienia kraj pobytu, z różnych powodów, niekoniecznie związanych z prześladowaniem czy zagrożeniem życia

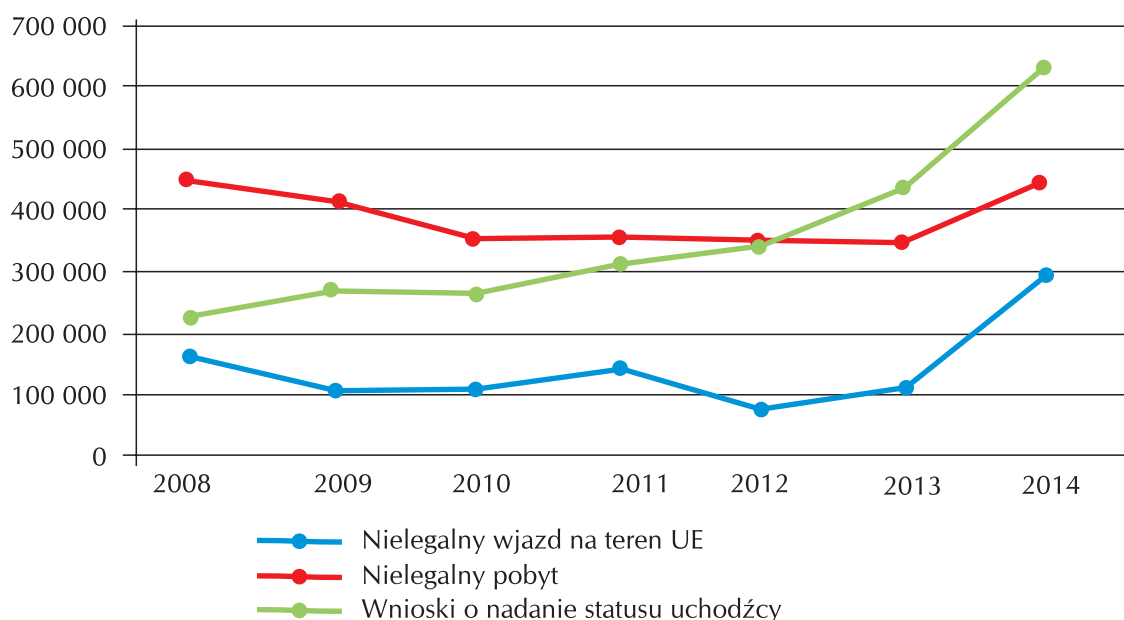
* Zasada *non-refoulement* z konwencji o uchodźcach z 1951 r. nie pozwala deportować osoby, której nie przyznano statusu uchodźcy, do kraju, w którym zagrażałoby jej niebezpieczeństwo. W takim wypadku przyznaje jej się pobyt tolerowany.

Rozdział 1. Instytucjonalna i polityczna reakcja UE na kryzys migracyjny

1.1 Gwałtowny wzrost imigracji do UE

Od początku 2015 r. do Unii Europejskiej przez Morze Śródziemne przybyło ponad 832 tys. migrantów⁸. Jest to ponad cztery razy więcej osób niż w 2014 r., kiedy na Stary Kontynent dotarło tym samym szlakiem blisko 200 tys. ludzi⁹. Jak podaje Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji, ogromna większość migrantów przekroczyła granicę UE w Grecji (685 tys.) lub we Włoszech (142 tys.). Ponad 60% przybyłych w tym roku do UE to uchodźcy z objętych wojną domową Syrii, Erytrei i Afganistanu. Inni pochodzą z Libii, Sudanu, Pakistanu, Nigerii, Somalii czy Iraku.

Wykres 2. Nielegalni migranci i osoby starające się o status uchodźcy w UE



Źródło: oprac. własne na podstawie danych Eurostatu.

Jakkolwiek powyższe liczby mogą niepokoić, w wymiarze globalnym dotychczasowa skala niekontrolowanej imigracji do UE nie jest alarmująco wysoka¹⁰. W 2013 r. do UE przybyło ponad 1,7 mln legalnych imigrantów¹¹ i nie było to wówczas powodem do niepokoju. Dla porównania, na Bliskim Wschodzie liczba uchodźców i wewnętrznie przemieszczonych osób przekracza 14 mln¹². W przeliczeniu na mieszkańca liczba imigrantów z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu, która dotarła do UE, jest w praktyce niezauważalna i wynosi nieco powyżej 1 osoby na 1000 obywateli UE. Problem związany z napływem fali uchodźców do UE nie leży zatem w liczbach bezwzględnych. Polega on na nierównomiernym skoncentrowaniu napływu tych imi-

⁸ Dane Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji (IOM): www.iom.int.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ Por. M. Cali, S. Sekkarie, *Much ado about nothing? The economic impact of refugee 'invasions'*, Brookings, 16 września 2015 r., www.brookings.edu/blogs/future-development/posts/2015/09/16-economic-impact-refugees-cali.

¹¹ Dane Eurostatu: http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Migration_and_migrant_population_statistics.

¹² *Worldwide displacement hits all-time high as war and persecution increase*, Biuro Wysokiego Komisarza NZ ds. Uchodźców (UNHCR), www.unhcr.org/558193896.html.

grantów w kilku geograficznie „wąskich gardłach”, co wywiera nadmierną presję migracyjną na niektóre państwa wspólnoty. Są wśród nich zarówno południowe kraje peryferyjne UE, takie jak Grecja, Włochy i Malta¹³, do których jako pierwszych przybywają migranci z objętych wojną regionów, jak i grupa krajów tranzytowych, takich jak Węgry, Chorwacja i Słowenia, leżących na tzw. bałkańskim szlaku migracyjnym.

Zgodnie z regulacjami unijnymi kraje tzw. pierwszej linii są odpowiedzialne za przyjmowanie, rejestrowanie i procedowanie wniosków azylowych złożonych przez migrantów oraz opiekę nad nimi do czasu udzielenia im azylu. Ze względu jednak na ubiegłoroczne i tegoroczne natężenie fali migracyjnej, niewydolność greckiego systemu oraz wieloletnie zaniedbania w stosowaniu procedur dublińskich we Włoszech, zarówno Grecja, jak i Włochy nie są w stanie administracyjnie ani ekonomicznie sprostać temu zadaniu. Wskutek tego nie przestrzegają procedur azylowych, a w efekcie zezwalają migrantom – wśród nich niezwyfikowanym uchodźcom – na przekraczanie granic i dalszą niekontrolowaną migrację w głąb UE. Nielegalni imigranci, którzy nie zostali zarejestrowani w Grecji czy we Włoszech, muszą pokonać setki kilometrów nierzadko na piechotę. Droga tego tranzytu prowadzi przez Bałkany – w szczególności przez Macedonię i Serbię, które nie są członkami UE – do Węgier bądź Chorwacji i Słowenii. Sprawia to, że wymienione państwa są drugim, po krajach tzw. pierwszej linii, obszarem koncentracji fali migracyjnej w UE.

W wyniku presji spowodowanej przez tę falę Węgry 16 września 2015 r. zamknęły swoją południową granicę z Serbią i zbudowały na niej metalowe ogrodzenie. Migranci próbowali je sforsować, na co węgierska policja odpowiedziała gazem łzawiącym. Szukając zatem alternatywnych szlaków na północ, fale migrantów skierowały się przez Chorwację do Słowenii. Pierwotnie rząd chorwacki zapowiedział, że umożliwi im sprawną rejestrację i tranzyt, jednak napływ ludzi okazał się zbyt duży, aby można było sprostać formalnościom¹⁴. Wskutek dodatkowego uszczelnienia granicy węgiersko-chorwackiej rząd w Zagrzebiu przekierował falę migracyjną w stronę Słowenii. Tylko w ciągu dziesięciu dni października 2015 r. granicę tego liczącego nieco więcej niż 2 mln mieszkańców kraju przekroczyło ponad 80 tys. nielegalnych imigrantów¹⁵.

Choć migranci z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu chcą przede wszystkim uciec przed prześladowaniami i wojną, większość z nich ma preferencje dotyczące celu podróży. Jest to z reguły kilka państw Europy Zachodniej, głównie Niemcy, Wielka Brytania i kraje skandynawskie. Zdają się one zapewniać godziwe warunki życia, ponadto nierzadko znajdują się tam już krewni bądź znajomi migrujących (por. s. 28). W samym tylko 2015 r. w Niemczech złożono do tej pory ponad 300 tys. wniosków o azyl¹⁶ – dla porównania w 2014 r. w tym samym kraju złożono ich 202 tys.¹⁷ Pod koniec sierpnia 2015 r. niemieckie Ministerstwo Spraw Wewnętrznych ogłosiło zawieszenie stosowania wobec obywateli Syrii regulacji Dublin II, która nakazuje odsyłać imigrantów do miejsca, w którym pobrano ich odciski palców, i zapowiedziało, że będzie rozpatrywać wszystkie wnioski azylowe złożone przez Syryjczyków, bez względu na to, gdzie przekroczyli oni granicę UE. Jak można było się spodziewać, decyzja ta spowodowała jeszcze większy i gwałtowniejszy napływ uchodźców do tego kraju. Wskutek administracyjnej niemożności poradzenia sobie tak z dużą liczbą migrantów 13 września 2015 r. Niemcy zawiesiły tymczasowo zasady

¹³ Węgry – również nadwyreżone przepływem migrantów i uchodźców – nie są pierwszym krajem UE, do którego oni przybywają, lecz najczęściej drugim po Grecji.

¹⁴ T. Żornaczuk, *Bałkańskie domino: niepewna przyszłość nowego szlaku migracyjnego przez Chorwację i Słowenię*, „Biuletyn PISM”, nr 92 (1329), 22 października 2015 r.

¹⁵ J. Politi, *Slovenia struggles to cope with migrant crisis*, „Financial Times”, 27 października 2015 r., www.ft.com/intl/cms/s/0/813b86aa-7c8b-11e5-98fb-5a6d4728f74e.html#slide0.

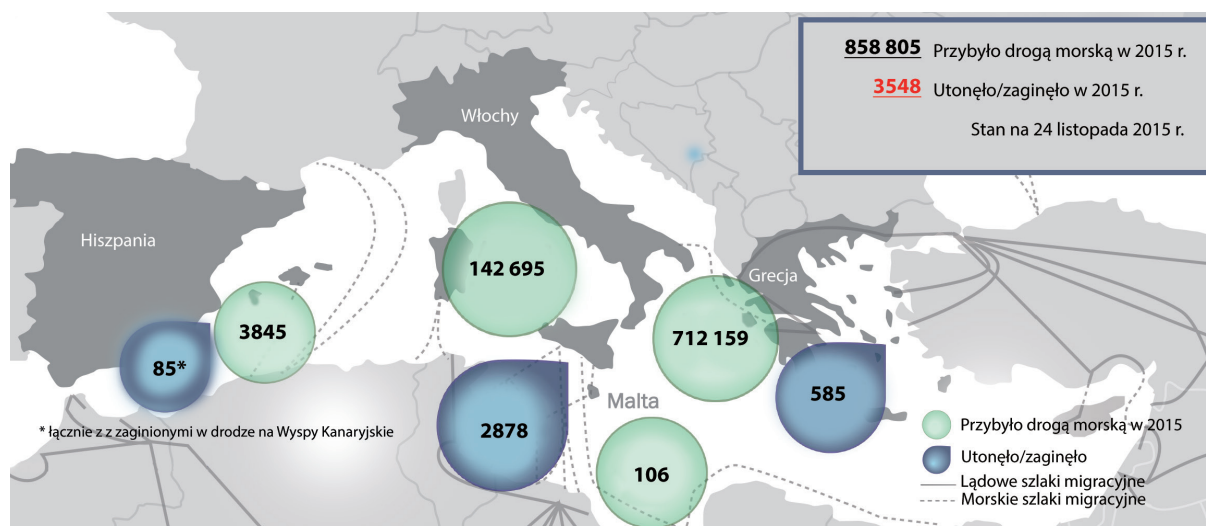
¹⁶ *Aktuelle Zahlen zu Asyl*, Bundesamt für Migration und Flüchtlinge, październik 2015, www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Downloads/Infothek/Statistik/Asyl/statistik-anlage-teil-4-aktuelle-zahlen-zu-asyl.pdf;jsessionid=E02E6B9582F28B2C5CB076B2243D537E.1_cid286?__blob=publicationFile.

¹⁷ Dane Eurostatu: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tps00191&plugin=1>.

wolnego przepływu osób w obrębie strefy Schengen i wprowadziły kontrole na granicy z Austrią. Podobnie postąpiły potem Austria, Czechy i Słowenia.

Podróż łądem jest dla uchodźców bardzo trudna. Pokonują setki kilometrów pieszo, często z małymi dziećmi, śpią pod gołym niebem lub w przepelnionych namiotach i mają ograniczony dostęp do środków sanitarnych. W tych okolicznościach rozrastają się siatki przemytnicze. Pod koniec sierpnia na autostradzie w Austrii znaleziono porzuconą przez przemytników ciężarówkę, w której znajdowały się zwłoki 71 uchodźców z Syrii. Kilka dni później austriacka policja zatrzymała w Wiedniu kolejną ciężarówkę z 24 młodymi Afgańczykami zamkniętymi za zaspawanymi drzwiami pojazdu. Jeszcze większy dramat rozgrywa się poza terytorium lądowym UE, na wodach Morza Śródziemnego, w których tylko w 2015 r. utonęło ponad 3500 ludzi¹⁸. Powodami ich śmierci są przepelnienie i niedostateczna jakość łodzi, którymi uchodźcy przeprawiają się przez morze.

Mapa 1. Liczba osób migrujących do UE przez Morze Śródziemne w 2015 r. oraz liczba zatonięć



Źródło: Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM).

W obliczu dramatycznych wydarzeń, a także dalszego napływu uchodźców do Europy, Komisja Europejska (KE) zaapelowała do państw członkowskich, aby zgodziły się na rozlokowanie wśród nich 40 tys. osób¹⁹. KE wystąpiła z takim apelem na podstawie art. 78.3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej (TFUE) przewidującego rozwiązanie w przypadku, gdy jakieś państwo członkowskie znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, oraz zgodnie z art. 80 TFUE, który mówi, że polityka imigracyjna powinna być regulowana na zasadzie solidarności i sprawiedliwego podziału odpowiedzialności między państwami członkowskimi. W pierwotnym planie KE obowiązkowy i kwotowy podział uchodźców miał być obliczony na podstawie wielkości populacji państwa członkowskiego (40%), wielkości PKB (40%), poziomu bezrobocia (10%) i średniej liczby przyjętych wniosków o azyl (10%)²⁰. Ponadto państwa członkowskie biorące udział w relokacji otrzymałyby 6000 euro

¹⁸ Dane Międzynarodowej Organizacji ds. Migracji, www.iom.int.

¹⁹ Wniosek KE dotyczący decyzji Rady wprowadzającej środki przejściowe w dziedzinie ochrony międzynarodowej na korzyść Włoch i Grecji, COM(2015) 286, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/e-library/documents/policies/asylum/general/docs/proposal_for_a_council_decision_on_provisional_relocation_measures_for_italy_and_greece_en.pdf.

²⁰ Annex: European schemes for relocation and resettlement, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_annex_en.pdf.

na każdą relokowaną osobę, a kraje, z których terytorium przenoszono by te osoby – 500 euro na pokrycie kosztów transportu każdej z nich. Propozycja Komisji nie spotkała się jednak z jednolitą aprobatą państw członkowskich.

Wobec braku zgody co do sposobu rozdziału uchodźców pomiędzy kraje członkowskie, na szczycie Rady Europejskiej 25–26 czerwca 2015 r. państwa wstępnie zaakceptowały pomysł relokacji 40 tys. osób z terytorium Włoch i Grecji, lecz metodę ich dystrybucji pozostawiły do dalszych decyzji. Porozumienie osiągnięto ostatecznie dopiero po dwóch miesiącach debat i negocjacji, na spotkaniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych 14 września 2015 r.²¹

Jednakże 9 września 2015 r., w obliczu narastającej fali imigracji do UE, KE wystąpiła z propozycją kolejnych relokacji. Tym razem postulowała przeniesienie kolejnych 120 tys. osób poszukujących azylu na terytorium Włoch (15 600), Grecji (50 400) oraz Węgier (54 000) do innych krajów członkowskich²². Obowiązkowym kwotom sprzeciwiały się państwa Europy Środkowo-Wschodniej, w tym kraje Grupy Wyszehradzkiej (Węgry, Słowacja, Czechy i Polska) oraz niektóre bałtyckie (Łotwa, Estonia)²³. Swoją sprzeciw argumentowały nie tylko odgórnym charakterem proponowanego rozwiązania, lecz także jego doraźnością, która pomija kwestie o kluczowym znaczeniu, takie jak ochrona zewnętrznych granic Unii czy odpowiednie rozróżnienie uchodźców i imigrantów ekonomicznych²⁴.

Brak porozumienia między państwami UE mógł mieć poważne konsekwencje instytucjonalne i polityczne dla całej Wspólnoty. Niemiecka decyzja o zawieszeniu Schengen została bowiem odczytana nie tylko jako dowód niemocy administracyjnej wobec napływu migrantów, lecz także jako presja na kraje niechętne obowiązkowemu przyjmowaniu uchodźców, aby wykazały solidarność z resztą UE. Rozszerzenie i utrzymanie kontroli na granicach wewnętrznych UE przez kolejne państwa może – w dłuższym okresie – podważyć najbardziej fundamentalną zasadę wspólnego rynku, czyli swobodę przepływu osób. W wymiarze politycznym spóźniona reakcja państw członkowskich i brak wspólnego stanowiska w sprawie przyjmowania uchodźców wywołały tarcia i animozje wewnątrz Unii, które w konsekwencji mogłyby doprowadzić do jej głębokiego podziału²⁵.

Wobec przedłużających się rozmów i obstrukcji wśród państw Europy Środkowo-Wschodniej, prezydencja luksemburska w UE zdecydowała się sięgnąć po mechanizm większości kwalifikowanej, przewidziany traktatowo w obszarze kompetencji dzielonych, do których należy polityka azylowa i imigracyjna. W konsekwencji 22 września 2015 r. na specjalnym szczycie Rady UE ds. wewnętrznych doszło do głosowania nad propozycją decyzji w sprawie tymczasowego mechanizmu relokacji 120 tys. uchodźców znajdujących się na terenie UE (głównie we Włoszech,

²¹ Decyzja Rady UE ustanawiająca tymczasowy, nadzwyczajny mechanizm relokacji migrantów z państw członkowskich pierwszej linii (Włoch i Grecji) do innych państw członkowskich: www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/09/14-jha-relocation-refugees oraz <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-11161-2015-INIT/pl/pdf>.

²² *Proposal for a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece and Hungary*, Brussels, 9 września 2015 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/proposal_for_council_decision_establishing_provisional_measures_in_the_area_of_international_protection_for_it_gr_and_hu_en.pdf.

²³ *Latvia and Estonia to oppose EU refugee quota system*, The Baltic Course, 12 maja 2015 r., www.baltic-course.com/eng/legislation/?doc=106034.

²⁴ *Hungary PM Orban: Europe borders threatened by migrants*, BBC, 21 września 2015 r., www.bbc.com/news/world-europe-34311254.

²⁵ Pojawiły się nawet głosy o sankcjach finansowych w postaci obciążenia funduszy unijnych. L. Harding, *Refugee crisis: EU in crunch talks as queues form at German border*, „The Guardian”, 14 września 2015 r., www.theguardian.com/world/2015/sep/14/refugee-crisis-britain-set-for-eu-showdown-after-germany-brings-in-border-controls.

w Grecji i na Węgrzech)²⁶. Aby przekonać państwa niechętne kwotom, z dokumentu poddanego pod głosowanie usunięto sformułowania takie jak „obowiązkowość” czy „automatyzm”, polegający na stosowaniu ogólnych kryteriów podziału uchodźców. W tekście dokumentu położono także większy nacisk na ochronę granic zewnętrznych UE oraz podkreślono prawo państw przyjmujących uchodźców do odmowy relokacji, jeśli zachodzi poważne podejrzenie, że dana osoba może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa państwa²⁷. Choć zdecydowana większość państw poparła propozycję Rady, cztery zagłosowały przeciw (Czechy, Węgry, Słowacja i Rumunia). Mimo że zgodnie z prawem UE kraje przegłosowane mają obowiązek zastosować się do woli większości. Słowacja zapowiedziała, że nie podporządkuje się tej decyzji, a także zaskarżyła ją do Trybunału Sprawiedliwości UE²⁸.

Decyzja Rady UE, jakkolwiek kontrowersyjna i czasochłonna, wydaje się tylko pierwszym krokiem w procesie wypracowywania trwałego mechanizmu rozdziału uchodźców pomiędzy państwa członkowskie, co zasygnalizowała już Komisja Europejska w swoim komunikacie dotyczącym Europejskiego programu w zakresie migracji²⁹. Wszystko wskazuje na to, że powody, dla których uchodźcy uciekają do Europy, czyli wojny domowe w Libii, Syrii czy Iraku, trwać mogą latami, niewykluczone też, że największa fala uchodźców i imigrantów jeszcze nie nadeszła³⁰.

1.2. Bezprecedensowy kryzys wewnątrzunijny

W ostatnim roku UE musiała już dwukrotnie poradzić sobie z podjęciem jednomyślnej decyzji w sytuacjach kryzysowych i strategicznie skomplikowanych. Za pierwszym razem dotyczyło to utrzymania sankcji wobec Rosji w odpowiedzi na aneksję Krymu oraz wspieranie separatystów na wschodniej Ukrainie. Uzgodnienie wspólnego unijnego stanowiska było utrudnione przez fakt, że decyzja miała wpływ na strategiczne interesy ekonomiczne wielu krajów, które na sankcjach wobec Rosji musiały stracić. Po kilku miesiącach udało się jednak uzyskać jednomyślność i sankcje zostały przedłużone do początku 2016 r. Za drugim razem poszukiwanie kompromisu dotyczyło utrzymania Grecji w strefie euro. Choć większość decyzji w sprawie uznania greckich propozycji reform oraz uruchomienia trzeciego pakietu pomocowego zapadała w mniejszym gronie 19 państw strefy euro, UE jako całość musiała również okazać solidarność, gdy przyszło do uruchomienia środków na tzw. pożyczkę pomostową dla Grecji z Europejskiego Mechanizmu Stabilizacji Finansowej. Trzecia próba pojawia się w momencie, gdy państwa UE muszą wypracować kompromis w sprawie polityki imigracyjnej. Dla UE jest to sytuacja bez precedensu z kilku powodów.

Po pierwsze, poprzednie decyzje dotyczyły kwestii geograficznie odległych, tymczasem konsekwencje decyzji obecnej będą dotyczyły każdego państwa członkowskiego oraz jego obywateli, gdyż zakładają przyjęcie na własne terytorium pewnej grupy ludzi. Politycy zdają sobie sprawę, że namacalność tej decyzji stanowi w istocie największe wyzwanie dla ich społeczeństw.

²⁶ Z powodu sprzeciwu Węgier wobec uczestnictwa w mechanizmie relokacyjnym, w pierwszej kolejności rozlokowanych zostanie 66 ze 120 tys. uchodźców tylko z terytorium Włoch i Grecji, a w sprawie pozostałych 54 tys. osób, które miały być przesiedlone z Węgier, zapadną odrębne decyzje Rady UE, w zależności od rozwoju sytuacji. Jest to w tej chwili liczba „rezerwowa”.

²⁷ *Council Decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, 22 września 2015 r., 12098/15.

²⁸ Z. Gabrizova, *Slovakia pushes ahead with legal action over EU refugee quotas*, EurActiv, 1 października 2015 r., www.euractiv.com/sections/justice-home-affairs/slovakia-pushes-ahead-legal-action-over-eu-migrant-quotas-318139.

²⁹ *Komunikat Komisji Europejskiej w sprawie Europejskiego Programu w Zakresie Migracji*, 13 maja 2015 r., COM(2015) 240 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_pl.pdf#page=1&zoom=auto,-130,842 oraz http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5596_en.htm.

³⁰ Oświadczenie Przewodniczącego Rady Europejskiej Donalda Tuska po nieformalnym spotkaniu głów państw UE, 23 września 2015 r., www.consilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/09/23-pec-remarks.

Po drugie, poprzednie decyzje sprowadzały się w przeważającej mierze do rachunku ekonomicznego, podczas gdy obecna dotyczy również wymiaru społecznego i kulturowego życia Europejczyków. W krajach UE o stosunkowo jednolitej strukturze etnicznej oraz nieposiadających wcześniejszych doświadczeń z masowym przyjmowaniem imigrantów decyzja o przyjęciu uchodźców z krajów muzułmańskich postrzegana jest przez część społeczeństwa jako inwazyjna społecznie, terytorialnie i kulturowo.

Po trzecie, decyzja ta dotyczy obszaru kompetencji, który jest stosunkowo mało uwspólnotowiony. Choć polityka imigracyjna i azylowa należą do obszaru kompetencji dzielonych pomiędzy państwa członkowskie i UE, mają one charakter transwersalny, co oznacza, że łączą w sobie kilka innych wymiarów sektorowych, tj. bezpieczeństwo, politykę zagraniczną, politykę społeczną i politykę kulturową. Są to obszary, w których państwa członkowskie mają nadal wiele wyłącznych uprawnień decyzyjnych, a decyzje na poziomie UE przeważnie są strategiczne lub wyznaczają pewien wspólny kierunek działań.

Jak było to widoczne w przypadku sankcji wobec Rosji lub interwencji zbrojnych na Bliskim Wschodzie, UE ma problemy z prowadzeniem jednej, spójnej polityki zagranicznej. Reakcje na pomysł Jeana-Claude'a Junckera, by utworzyć wspólną europejską armię, lub różnice stanowisk w sprawie rozmieszczenia stałych baz NATO w Europie Środkowo-Wschodniej jasno pokazują, że państwa UE nie mają jednolitego podejścia do polityki bezpieczeństwa. Każdy z krajów ma też własny model polityki społecznej oparty na bardzo różnych systemach redystrybucji dochodu oraz opieki socjalnej. Polityka edukacyjna i kulturowa nadal należą do wyłącznych kompetencji państw członkowskich.

Decyzja o przyjęciu uchodźców dotyczy wszystkich tych obszarów, gdyż w dłuższym okresie może wymusić zmiany w systemie edukacji, polityce społecznej i kulturowej, polityce bezpieczeństwa i zagranicznej. W związku z powyższym w przypadku przyjęcia uchodźców argument o solidarności zdaje się nie wystarczać i do tej pory wywołuje zarówno wśród niektórych państw, jak i opinii publicznej reakcje emocjonalne i defensywne. Działania UE muszą mieć charakter całościowy i obejmować m.in. wzmocnienie zewnętrznych granic Unii, skuteczne rozróżnianie między uchodźcami a imigrantami ekonomicznymi, efektywną politykę repatriacji, walkę z przemytnikami ludzi oraz reformy polityki azylowej i imigracyjnej.

1.3. Luki w europejskiej polityce imigracyjnej i azylowej oraz próby reformy

Choć traktat z Lizbony wezwał państwa członkowskie do opracowania wspólnej dla całej UE polityki azylowej, a jej nowe zasady zostały uzgodnione w 2011 i 2013 r.³¹, jednolite europejskie procedury w tym zakresie działają tylko na papierze, nie zapewniając *de facto* takich samych warunków przyjmowania i ochrony uchodźców w różnych państwach UE.

Zgodnie z traktatem lizbońskim wspólny europejski system azylowy powinien zawierać m.in. jednolity status azylu dla obywateli państw trzecich na terytorium całej UE, jednolity status ochrony uzupełniającej, wspólne procedury przyznawania i pozbawiania azylu lub ochrony uzupełniającej, jak również kryteria określające, które państwo członkowskie jest odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu. To ostatnie reguluje tzw. rozporządzenie dublińskie

³¹ 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; 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; Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej; zmienione rozporządzenie dublińskie UE nr 604/2013 i rozporządzenie UE nr 603/2013 w sprawie ustanowienia systemu Eurodac.

(znane także jako Dublin II) – zgodnie z nim jest to pierwsze państwo członkowskie, w którym została przekroczona granica UE i/lub zostały pobrane odciski palców.

Według Europejskiego Trybunału Sprawiedliwości i Europejskiego Trybunału Praw Człowieka wiązanie odpowiedzialności za nadanie statusu uchodźcy z miejscem wjazdu do UE naraża państwa peryferyjne, lub tzw. pierwszej linii, na nieproporcjonalnie duże obciążenie administracyjne i finansowe³². Powoduje to wiele uchybień systemowych w zakresie procedury azylowej, a także warunków przyjmowania uchodźców. Doświadczenie pokazuje, że wskutek dużej liczby składanych wniosków azylowych, a także swoich własnych problemów gospodarczych, kraje takie jak Włochy czy Grecja nie wywiązują się ze swoich zobowiązań prawnych i w rezultacie niezarejestrowani migranci mogą przemieszczać się do innych państw UE. Co więcej, z powodu nadmiernej presji imigracyjnej tempo przyznawania azylu w krajach peryferyjnych jest bardzo wolne, niski jest też odsetek uwzględnionych wniosków. W konsekwencji migranci przybywający do Europy robią wszystko, by nie zostać zarejestrowanymi w Grecji czy we Włoszech, gdyż wiedzą, że nie dostaną w nich ani pracy, ani godziwych warunków bytowych. Decydują się więc na nielegalne przekroczenie granicy oraz podróż wewnątrz systemu Schengen, na przykład do Niemiec, Szwecji lub Wielkiej Brytanii, gdzie nierzadko przebywają już członkowie ich rodzin. Niektórzy migranci kaleczą opuszki palców, by zniszczyć odciski i móc ponownie złożyć wniosek o azyl w innym kraju³³. System Dublin II był zatem stopniowo odrzucany zarówno przez uchodźców, jak i przez państwa pierwszego kontaktu.

Inną słabością unijnego systemu azylowego jest zbyt powolne rozróżnianie uchodźców i imigrantów ekonomicznych, choć oczywiście obowiązuje ono przy wszczęciu procedury azylowej w każdym kraju. Wiąza się z tym dwa problemy. Po pierwsze, dużą część obecnej fali migracyjnej do UE stanowią imigranci z Bałkanów, którzy podając się za uchodźców, powiększają liczbę składanych wniosków azylowych i tym samym przeciążają systemy administracyjne poszczególnych państw. W samych Niemczech 40% wniosków azylowych złożonych do sierpnia 2015 r. należało do obywateli Albanii, Kosowa, Serbii i Macedonii. Po drugie, statystyki pokazują, że duży odsetek imigrantów z Bałkanów składa wnioski azylowe kilkakrotnie³⁴.

Ponadto system odsyłania imigrantów ekonomicznych do krajów pochodzenia nie jest wystarczająco skuteczny. W 2013 r. deportowano 39,2% osób z negatywną decyzją azylową³⁵. Najskuteczniejszy mechanizm deportacji mają Niemcy. Składa się on z lotniczych mostów na Bałkany, do Afryki Subsaharyjskiej i innych państw³⁶. Loty są opłacane przez Frontex lub rząd federalny. W 2014 r. Niemcy deportowały 22 tys. z 34 tys. osób z nakazem wyjazdu (skuteczność: 64%)³⁷.

Wprowadzenie efektywniejszej weryfikacji i mechanizmu odsyłania nielegalnych imigrantów utrudnia fakt, że państwa członkowskie bardzo długo zwlekały z ustanowieniem listy tzw. krajów bezpiecznych³⁸. Obecnie tylko 12 państw członkowskich – Austria, Belgia, Bułgaria,

³² *Transfer of asylum seekers and fundamental rights*, Library of the European Parliament, 30 listopada 2012 r., www.europarl.europa.eu/RegData/bibliotheque/briefing/2012/120374/LDM_BRI%282012%29120374_REV1_EN.pdf.

³³ H. Grant, J. Domokos, *Dublin regulation leaves asylum seekers with their fingers burnt*, „The Guardian”, 7 października 2015 r., www.theguardian.com/world/2011/oct/07/dublin-regulation-european-asylum-seekers.

³⁴ *New facts and figures in Western Balkan Asylum Seekers*, European Stability Initiative, 6 kwietnia 2015 r., www.esiweb.org/pdf/New%20facts%20and%20figures%20on%20WB%20asylum%20claims%206%20April%202015.pdf.

³⁵ Komunikat Komisji Europejskiej dot. Europejskiego Programu w Zakresie Migracji, 13 maja 2015 r., COM(2015) 240 final, http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/background-information/docs/communication_on_the_european_agenda_on_migration_en.pdf.

³⁶ K. Polke-Majewski, *Europe's Deportation Machine*, „Die Zeit”, 6 sierpnia 2015, www.zeit.de/feature/refugees-in-germany-deportation-flights-laws.

³⁷ Dane Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.

³⁸ Kraje bezpieczne to kraje pochodzenia, w których nie dochodzi do systematycznego łamania praw człowieka i do których można odsyłać osoby starające się o azyl.

Czechy, Niemcy, Francja, Irlandia, Luksemburg, Łotwa, Malta, Słowacja i Wielka Brytania – ma swoje krajowe wykazy bezpiecznych krajów pochodzenia. W związku z ogromnym napływem migrantów z Bałkanów w ostatnim czasie przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker w swoim przemówieniu o stanie Unii z września 2015 r. wezwał kraje członkowskie do stworzenia jednej unijnej listy państw bezpiecznych i umieszczenia na niej krajów bałkańskich, tj. Serbii, Bośni i Hercegowiny, Kosowa, Albanii oraz Czarnogóry. Propozycja ta została skrytykowana przez obrońców praw człowieka, którzy podkreślają, że status uchodźcy zależy od indywidualnych okoliczności, co oznacza, że żaden kraj pochodzenia nie może być uznany za bezpieczny. Na ostatnim szczycie Rady UE na szczepku ministrów spraw wewnętrznych z 14 września 2015 r. podjęto jednak decyzję o sporządzeniu takiej listy. Innym problemem utrudniającym szczególnie deportacje jest brak współpracy z państwami trzecimi w sprawie readmisji nielegalnych imigrantów. Umowa o readmisji zobowiązuje państwo pochodzenia osoby, która bezprawnie przekroczyła granicę UE, do przyjęcia jej na swoim terytorium. Umowy takie obowiązują m.in. z Turcją, Albanią, Macedonią, Czarnogórą, Serbią, Bośnią i Hercegowiną, Ukrainą, Gruzją.

W celu szybszej identyfikacji oraz procedowania wniosków azylowych osób napływających do krajów pierwszej linii (tj. Grecja czy Włochy) Komisja Europejska, w ramach Europejskiego programu w zakresie migracji (EPZM), z maja 2015 r. ustanowiła nowy instrument o nazwie „Hotspot”³⁹. Dzięki niemu Europejski Urząd Wsparcia w dziedzinie Azylu (EASO) i agencja ochrony granic UE Frontex (patrz poniżej) będą pracować w terenie z tymi państwami w celu szybkiej identyfikacji i rejestracji napływających migrantów oraz pobierania od nich odcisków palców. Wydany w połowie października komunikat KE dotyczący stanu realizacji EPZM potwierdza, że hotspoty działają już na Lampedusie we Włoszech i zaczynają funkcjonować w Grecji. Biorąc jednak pod uwagę natężenie fali migracyjnej, pogarszające się warunki życia migrantów i zbliżającą się zimą, proces zarządzania hotspotami jest zbyt wolny i mało efektywny. W pierwszym miesiącu po przyjęciu decyzji Rady UE z terytorium Włoch odesłano tylko 90 osób, w tym 50 do Szwecji i 40 do Finlandii⁴⁰. Tymczasem aby powiódł się plan relokacji przynajmniej 40 tys. osób w ciągu dwóch lat, należałoby ich odsyłać ok. 55 dziennie.

Innym rozpatrywanym przez UE rozwiązaniem w ramach EPZM jest umożliwienie osobom ubiegającym się o azyl przeprowadzenia właściwych procedur w kraju pochodzenia. Zwiększyłoby to liczbę legalnych, bezpiecznych i elastycznych dróg przyjmowania uchodźców do UE. W tym celu Dimitris Avramopoulos postulował wyznaczenie tzw. attaché ds. migracji w delegaturach UE na Bliskim Wschodzie lub w Afryce⁴¹. Jednakże do tej pory nie są znane bliższe szczegóły tego przedsięwzięcia.

Brak ujednoczonych i kompleksowych procedur azylowych to nie jedyna słabość unijnej polityki imigracyjnej. Drugą jest niedostateczna ochrona granic zewnętrznych UE. Obecny kryzys uchodźczy drastycznie uwidoczniał tę lukę szczególnie w Grecji, która jako państwo peryferyjne jest najbardziej narażona na niekontrolowany napływ imigrantów zarówno drogą lądową przez Turcję, jak i morską przez greckie wyspy.

³⁹ Hotspot – w państwach szczególnie narażonych na presję migracyjną punkt, w którym migranci są identyfikowani, rejestrowani i weryfikowani. Weryfikacja polega na ustaleniu, czy dana osoba może ubiegać się o status uchodźcy, czy też jest migrantem ekonomicznym.

⁴⁰ F. Sarzanini, *Profughi, la beffa delle quote. Dall'Italia all'estero solo 90 migranti in un mese*, „Corriere della Sera”, 20 października 2015 r., www.corriere.it/politica/15_ottobre_28/profughi-beffa-quote-dall-italia-all-estero-solo-90-migranti-un-mese-0ccc8b3e-7d3a-11e5-b7c2-dc3f32997c8b.shtml.

⁴¹ N. Nielsen, *EU keen for overseas delegations to handle asylum requests*, 6 marca 2015 r., Euobserver, <https://euobserver.com/justice/127890>.

1.3.1. Potrzeba wzmocnienia Frontexu

Chociaż bieżąca odpowiedzialność za kontrolę i bezpieczeństwo granic zewnętrznych nadal spoczywa w znacznej mierze na państwach członkowskich, te ostatnie coraz częściej korzystają z ogólnoeuropejskich narzędzi reagowania na potencjalne zagrożenia na granicach UE. Jednym z nich jest wspomniana wyżej i powołana w 2005 r. agencja ochrony granic Frontex z siedzibą w Warszawie. Do jej głównych zadań należą: koordynowanie współpracy operacyjnej między państwami członkowskimi w dziedzinie zarządzania granicami zewnętrznymi, wspomaganie państw w szkoleniu funkcjonariuszy straży granicznej, analizowanie ryzyka związanego z ochroną granic oraz udzielanie wsparcia w sytuacjach wymagających zwiększonej pomocy technicznej i operacyjnej na granicach zewnętrznych, tj. pomoc krajom UE w odsyłaniu nielegalnych imigrantów do państw pochodzenia poprzez organizowanie wspólnych lotów powrotnych i przygotowywanie dokumentów podróży⁴². Mimo że Frontex w ciągu ostatnich lat nabrał znaczenia jako instytucja UE, obecne natężenie nielegalnej imigracji do UE uwidoczniło także jego słabości.

Jako agencja o ograniczonych zasobach własnych, budżecie i kompetencjach decyzyjnych (uprawnienia Frontexu polegają głównie na koordynowaniu i wspomaganie działań państw), nie jest ona w stanie wystarczająco szybko i skutecznie uszczelniać i patrolować granic UE w sytuacji tak nieregularnego oraz intensywnego napływu ludzi, jaki ma miejsce obecnie⁴³. Choć w kwietniu 2015 r. przywódcy UE zgodzili się na zwiększenie budżetu Frontexu o 27 mln euro, po pięciu miesiącach okazało się jednak, że agencji brakuje także sprzętu i strażników granicznych, za których dostarczenie odpowiadają państwa członkowskie. Jak donoszą miejscowi pracownicy Frontexu, w obecnej sytuacji wzmożonego napływu imigrantów przez basen Morza Śródziemnego wsparcie w postaci zasobów ludzkich jest o wiele ważniejsze niż przesyłane pieniądze, które nie są w stanie ocalić ludzi i zapewnić im godziwego przyjęcia⁴⁴. Ich zdaniem sposób, w jaki Frontex musi negocjować i przekonywać państwa do wypożyczania mu sprzętu na wiele miesięcy przed jego użyciem, ogranicza skuteczność jego działań⁴⁵.

Niestety, wkład państw członkowskich we wzmocnienie Frontexu jest daleki od oczekiwań. Do połowy października 2015 r. na apele agencji odpowiedziało tylko sześć krajów UE, delegując 48 funkcjonariuszy z 775 postulowanych (strażników granicznych, operatorów urządzeń prześwietlających, specjalistów ds. przesłuchań, a także tłumaczy)⁴⁶. Do początku listopada 2015 r. państwa zadeklarowały razem 320 osób⁴⁷, co nie stanowi nawet połowy zapotrzebowania.

14 września 2015 r. Rada UE postanowiła uruchomić w ramach Frontexu Graniczne Zespoły Szybkiego Reagowania (Rapid Border Intervention Teams – RABIT), które będą miały za

⁴² W odniesieniu do tej funkcji, w dokumencie końcowym spotkania ministrów spraw wewnętrznych z 14 września 2015 r. znalazła się informacja o stosownym rozszerzeniu mandatu agencji: Konkluzje Prezydencji luksemburskiej po posiedzeniu Rady ds. Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych UE z 14 września 2015 r., 12002/1/15, www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/09/14-jha-presidency-conclusions.

⁴³ Granice lądowe i morskie w Grecji, granica morska we Włoszech, lądowa w Bułgarii i na Bałkanach oraz patrolowanie wód Morza Śródziemnego.

⁴⁴ M. Mathiason, V. Parsons, T. Jeory, *Frontex in dire need of border guards*, 15 września 2015 r., www.euroobserver.com/justice/130276.

⁴⁵ M. Mathiason, V. Parsons, T. Jeory, *Europe's refugee crisis: Is Frontex bordering on chaos?*, 15 września 2015 r., www.labs.thebureauinvestigates.com/is-frontex-bordering-on-chaos.

⁴⁶ Austria, Belgia, Holandia, Rumunia, Słowacja i Hiszpania, na podstawie: *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Managing the refugee crisis: State of Play and the Implementation of the Priority Actions under the European Agenda on Migration*, COM(2015)510 final.

⁴⁷ *Frontex to strengthen operations in Greece and launch additional activities on land borders*, 26 października 2015 r., <http://frontex.europa.eu/news/frontex-to-strengthen-operations-in-greece-and-launch-additional-activities-on-land-borders-a21yH2>.

zadanie wsparcie logistyczne krajów pierwszej linii oraz krajów tranzytowych, tj. Węgier czy Serbii, w związku z napływem uchodźców. Komisja Europejska zdecydowała się także podwyższyć przyszłoroczny budżet Frontexu o ponad 50%, a także zwiększyć liczbę personelu agencji w siedzibie w Warszawie z 304 do 340 osób⁴⁸. Jednocześnie komisarz ds. migracji zwrócił się do państw członkowskich o szybkie i solidarne wsparcie logistyczne działań terenowych Frontexu w postaci mobilizacji dodatkowych zasobów ludzkich.

Innym problemem ochrony granic zewnętrznych UE jest brak należytej współpracy między Frontexem a innymi podmiotami, na przykład Europol – szczególnie w obliczu nasilającego się procederu przemytu ludzi przez Morze Śródziemne (czarter statków towarowych przez zorganizowane siatki przestępcze jest nowym etapem uprzemysłowienia handlu ludźmi). Jak donoszą źródła bliskie obu agencjom, podmioty te, zamiast współpracować, konkurują ze sobą o to, kto powinien monitorować i namierzać przemytników, a także identyfikować ewentualnych zagranicznych bojowników przedostających się do Europy. Brak porozumienia w tej sprawie działa na niekorzyść unijnej polityki imigracyjnej, gdyż osłabia całościowe zdolności UE do oceny zagrożenia i planowania strategicznego. Frontex i Europol nie potrafią również uzgodnić między sobą odpowiedniego formatu współpracy w zakresie wymiany danych osobowych. Jak podkreśla dyrektor Frontexu Fabrice Leggeri, aby agencja mogła pomagać Europolowi w dostarczaniu istotnych informacji uzyskanych podczas kontaktów z migrantami w celu wsparcia operacji zwalczających siatki przemytników, należy przyspieszyć zawarcie długo oczekiwanej umowy operacyjnej między dwiema agencjami⁴⁹.

Krokiem w dobrym kierunku jest natomiast niedawna decyzja UE, by poszerzyć morską misję wywiadowczą EUNAVFOR MED, ustanowioną w maju 2015 r., o przechwytywanie i niszczenie statków przemytników imigrantów na Morzu Śródziemnym. W tym celu 5 września 2015 r. ministrowie obrony i ministrowie spraw zagranicznych UE sformułowali wskazówki polityczne, na podstawie których 7 października 2015 r. rozpoczął się pierwszy etap drugiej fazy misji EUNAVFOR Med o nazwie „Sophia”. Ta wielonarodowa, unijna operacja morska o charakterze wojskowym, wymierzona w przemytników ludzi działających na Morzu Śródziemnym, będzie obejmowała działania na pełnym morzu, w zgodzie z prawem międzynarodowym: wejście na pokład, przeszukanie, zajęcie i zawrócenie statku w razie podejrzeń, że jest on używany do przemytu ludzi lub handlu ludźmi. Operacją zarządzają Włosi, którzy dostarczają UE także dane wywiadowcze. Francja, Wielka Brytania, Niemcy, a także inne, chętne do udziału kraje odpowiedzialne są za infrastrukturę misji, czyli statki i samoloty⁵⁰.

1.4. Wciąż niewystarczająca reakcja

Chociaż podjęte i zadeklarowane reformy polityki imigracyjnej UE są nieodzowne i będą miały bezpośredni wpływ na skuteczność rozwiązywania obecnego kryzysu, tempo ich wdrażania odbiega od oczekiwań w odniesieniu zarówno do środków operacyjnych, wsparcia budżetowego, jak i implementacji przepisów prawa UE. Przede wszystkim wiele do życzenia pozostawia tempo powstawania hotspotów oraz współpraca w tej dziedzinie ze strony państw członkowskich. Oprócz niedostatecznego wsparcia dla agencji Frontex i EASO, należy zwrócić uwagę na opóźnione reakcje państw w zakresie pomocy bilateralnej. Do listopada 2015 r. tylko 10 państw

⁴⁸ M. Mathiason, V. Parsons, T. Jeory, *Frontex: EU border agency to get huge budget hike as boss warns of failings with migrant fingerprint checks*, 18 września 2015 r., www.thebureauinvestigates.com/2015/09/18/refugee-crisis-frontex-border-agency-budget-increase-fingerprint-check-failings.

⁴⁹ S. Wolf, *The first 100 days of the new Frontex Director*, Euobserver, 22 stycznia 2015 r., <https://euobserver.com/opinion/127338>.

⁵⁰ *EU NAVFOR MED Operation Sophia enters phase 2*, 7 października 2015 r., http://eeas.europa.eu/csdp/missions-and-operations/eunavfor-med/press-releases/20151007_en.htm.

członkowskich⁵¹ odpowiedziało w sposób praktyczny na apele Serbii, Słowenii i Chorwacji o pomoc logistyczną w radzeniu sobie z napływającą falą imigrantów. Wiele środków wymaganych przez te państwa nie zostało nadal dostarczonych, w tym tak podstawowych jak łóżka, koce, ubrania ochronne, zestawy pierwszej pomocy i pojemniki na wodę⁵².

Jeśli chodzi o środki pieniężne, rządy krajowe powinny wnieść wkład rządu 500 mld euro odpowiadający finansowaniu UE w celu wsparcia pracy agencji takich jak UNCHR czy Światowy Program Żywnościowy. Jednak do połowy października tylko dziesięć państw członkowskich zobowiązało się do przekazania swojego wkładu w łącznej wysokości ok. 275 mln euro, a w rzeczywistości tylko dwa państwa członkowskie – Wielka Brytania i Niemcy – zadeklarowały ponad 80% tej kwoty. Pozostawia to niedobór środków przekraczający 225 mln euro.

Wreszcie, wiele państw członkowskich nie przestrzega unijnych przepisów dotyczących azylu i nielegalnej migracji. 23 września 2015 r. KE przyjęła 40 decyzji przeciwko 19 państwom – w tym Polsce – dotyczących uchybień w związku z niedopełnieniem przez nie obowiązku pełnego wdrożenia przepisów wspólnego europejskiego systemu azylowego⁵³.

Pokonanie przez UE obecnego kryzysu migracyjnego wymaga jednak czegoś więcej niż szybkiego uruchomienia procedur i środków finansowych, a mianowicie wypracowania brakującego do tej pory ogniwa w polityce imigracyjnej UE, czyli wzajemnego zaufania i solidarności państw członkowskich. Biorąc pod uwagę zróżnicowane interesy oraz ulokowanie geopolityczne poszczególnych krajów, nie wydaje się to łatwe do osiągnięcia, ponieważ nie wszystkie kraje poczuwają się do przyjęcia ciężaru związanego z prowadzeniem wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej. Oprócz niechętnych wobec kwot uchodźczych krajów Europy Środkowo-Wschodniej, Wielka Brytania i Irlandia mają tzw. *opt-out* z europejskiej polityki migracyjnej i azylowej, co oznacza, że mogą w każdej chwili zrezygnować ze wprowadzania wspólnych rozwiązań. Ponadto nie wszystkie kraje należą do strefy Schengen, co może powodować poczucie niesprawiedliwego traktowania przez resztę UE. Obecny kryzys migracyjny stawia zatem państwa członkowskie przed trudnym sprawdzianem jakości i trwałości projektu europejskiego. Od tego, czy go zdadzą, będzie zależało wiele ludzkich istnień – organizacje pomocowe ostrzegają bowiem, że przedłużające się niezdecydowanie UE w sprawie uchodźców grozi jeszcze większym kryzysem humanitarnym⁵⁴.

⁵¹ Austria, Niemcy, Czechy, Francja, Luksemburg, Holandia, Węgry, Słowacja, Wielka Brytania i Rumunia.

⁵² *Member States' Support to Civil Protection Mechanism for Serbia, Slovenia and Croatia*, 6 listopada 2015 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_ucpm_support_en.pdf.

⁵³ Komunikat prasowy Komisji Europejskiej, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-15-5699_pl.htm.

⁵⁴ UNHCR, *Europe creating a chaotic refugee situation*, www.dw.com/en/unhcr-europe-creating-a-chaotic-refugee-situation/a-18718815.

Tabela 1. Wnioski o azyl i decyzje o nadanie ochrony międzynarodowej w UE: główne narodowości w latach 2008–2015 (w tys.)

	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015 1 poł.*	Suma
Wszystkie wnioski	226,33	266,395	260,835	309,82	336,02	432,055	627,78	432,63	2891,86
Pozytywne decyzje pierwszej instancji	57,945	62,755	55,575	59,535	91,01	107,61	160,21	109,825	704,465
Pozytywne decyzje w instancji odwoławczej	19,14	20,07	20,245	24,705	25,24	24,675	23,35		157,425
Suma pozytywnych decyzji	77,085	82,825	75,82	84,24	116,25	132,285	183,56	109,825	861,89
Wnioski złożone przez ob. Syrii	4,22	4,75	5,01	8,145	24,115	49,98	122,065	75,355	293,64
Pozytywne decyzje – ob. Syrii	0,47	0,59	1,16	1,675	16,165	32,615	65,45	50,665	168,79
Wnioski złożone przez ob. Afganistanu	10,15	20,455	20,6	28,16	28,02	26,215	41,405	41,2	216,205
Pozytywne decyzje – ob. Afganistanu	3,985	5,87	8,115	10,395	10,13	11,85	11,185	5,035	66,565
Wnioski złożone przez ob. Iraku	27,655	18,845	15,83	15,23	13,19	10,74	21,365	22,835	145,69
Pozytywne decyzje – ob. Iraku	15,095	11,7	8,2	7,535	6,04	5,04	7,28	9,555	70,445
Wnioski złożone przez ob. Erytrei	4,905	5,23	4,54	5,725	6,4	14,485	36,945	12,85	91,08
Pozytywne decyzje – ob. Erytrei	4,225	4,02	3,08	3,71	3,03	6,61	14,155	9,04	47,87

* W przypadku decyzji w 2015 r. liczba ta obejmuje tylko decyzje pierwszej instancji. Z uwagi na trwające procedury ostateczne liczby decyzji o nadaniu ochrony będą znacząco wyższe.

Źródło: Eurostat.

Rozdział 2. Migranci i uchodźcy z Bliskiego Wschodu

2.1. Skala migracji obywateli państw bliskowschodnich do UE

Dotychczas państwa członkowskie UE zgodziły się przyjąć 160 tys. uchodźców (120 tys. + 40 tys.) w ramach relokacji i przesiedleń – to zaledwie 4% samych uchodźców syryjskich, z których ponad 90% przebywa nadal w państwach bliskowschodnich. Z dużym prawdopodobieństwem głównym czynnikiem, który z obecnego poziomu migracji do UE czyni sytuację wyjątkową, jest włączenie się do szlaków migracyjnych przez Morze Śródziemne oraz przez Grecję i Bałkany Zachodnie ludności syryjskiej, która przed 2012 r. nie imigrowała do państw UE na tak dużą skalę.

Syryjczycy są bowiem największą grupą narodową migrującą do Unii Europejskiej w bieżącym roku⁵⁵. W 2014 r. nielegalnie przebywało ich na terytorium UE⁵⁶ 111 tys. w porównaniu z 32 tys. w 2013 r., 17 tys. w 2012, 5,5 tys. w 2011 i ponad 4 tys. w latach 2008–2010⁵⁷. Podobnie licznie składali wnioski o azyl (patrz tabela 1): w 2014 r. takie wnioski w UE złożyło 122 tys. Syryjczyków, a w pierwszej połowie 2015 r. już 75,5 tys. W Polsce w 2014 r. wnioski o azyl złożyło jedynie 114 Syryjczyków, a do sierpnia 2015 r. – 249⁵⁸. Ogółem na świecie jest ponad 4 mln syryjskich uchodźców – w tym 1,9 mln w Turcji, 1,1 mln w Libanie, 629 tys. w Jordanii, 248,5 tys. w Iraku (z czego 97% w irackim Kurdistanie)⁵⁹.

Irakijczycy stanowią drugą największą bliskowschodnią grupę narodową migrującą do Unii Europejskiej, choć skala kryzysu uchodźczego jest mniejsza niż w Syrii. W pierwszej połowie 2015 r. wnioski o azyl w UE złożyło już prawie 23 tys. Irakijczyków, choć i w minionych latach przyjeżdżało ich wielu do Europy – w 2008 r. złożyli prawie 28 tys. wniosków o azyl, a 37 355 przebywało nielegalnie na terytorium UE w porównaniu z jedynie 9745 w 2014 r.⁶⁰ Według UNHCR ogółem na świecie liczba irakijskich uchodźców w 2014 r. przekroczyła 360 tys., a osób wewnętrznie przemieszczonych – 3,5 mln⁶¹. W przypadku Syryjczyków i Erytrejczyków⁶² różnice w uznawalności wniosków między europejskimi państwami były w 2014 r. niewielkie – lecz duże w przypadku Irakijczyków (od 13% do 94%) i Afgańczyków (od 20% do 95%)⁶³.

Dla mieszkańców Bliskiego Wschodu – Syryjczyków, Irakijczyków i Irańczyków – punktem zbiorczym szlaków migracyjnych jest Sztambuł w Turcji (patrz mapa 2). Stamtąd dostają się drogą lądową do Bułgarii i Grecji, bądź morską do Grecji. Czasami drogą lotniczą podróżują do Kairu (Egipt), Trypolis (Libia) lub Chartumu (Sudan).

⁵⁵ 710,000 Migrants Entered EU in First Nine Months of 2015, Frontex, 13 października 2015 r., <http://frontex.europa.eu/news/710-000-migrants-entered-eu-in-first-nine-months-of-2015-NUiBkk>.

⁵⁶ W tym 30,5 tys. w Grecji, 24 tys. w Niemczech, 9 tys. w Austrii, 7,5 tys. we Francji, 6,5 tys. w Bułgarii, 1,5 tys. na Węgrzech, 1,5 tys. w Hiszpanii.

⁵⁷ Wówczas najwięcej ich przebywało na Cyprze.

⁵⁸ M. Czarnecki, M. Jałoszewski, T. Kwaśniewski, *Więcej wiedzy, mniej strachu. Uchodźcy w Polsce*, UdsC, wrzesień 2015, <http://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2015/09/Więcej-wiedzy-mniej-strachu-Uchodźcy-w-Polsce-small.pdf>.

⁵⁹ *Syrian Refugees Inter-Agency Regional Update*, UNHCR, sierpień 2015, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=9514>.

⁶⁰ Dane Eurostatu, <http://ec.europa.eu/eurostat/web/asylum-and-managed-migration/data/database>.

⁶¹ 2015 UNHCR country operations profile – Iraq, UNHCR, www.unhcr.org/pages/49e486426.html.

⁶² Patrz tabela 1.

⁶³ *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014*, European Asylum Support Office, lipiec 2015, <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO-Annual-Report-2014.pdf>.

Mapa 2. Szlaki migracyjne w 2015 r.



Źródło: Międzynarodowa Organizacja ds. Migracji (IOM).

2.2. Przyczyny migracji

Trwająca od 2011 r. wojna domowa w Syrii wywołała, zdaniem ONZ, największy kryzys humanitarny XXI w.⁶⁴ Szacuje się, że wskutek konfliktu zginęło ponad 250 tys. osób. Stale rośnie liczba wewnątrz i zewnętrznie przemieszczonych Syryjczyków (w sumie ponad 12 mln)⁶⁵. We wszystkich z 13 jednostek administracyjnych Syrii, zwanych muhafazami (odpowiednik polskiego województwa), dochodzi do łamania praw człowieka, a ich mieszkańcy są narażeni na utratę życia lub zdrowia wskutek działań wojskowych reżimu Baszara al-Asada, dżihadystów z Państwa Islamskiego i innych ugrupowań islamistycznych, takich jak komórka Al-Kaidy Front Nusry, Ahrar asz-Szam itp., ale także wskutek operacji wojskowych Rosji oraz koalicji międzynarodowej pod przywództwem Stanów Zjednoczonych. Walczące strony w Syrii są odpowiedzialne za ataki na cywili, masowe egzekucje, tortury i porwania⁶⁶. Za skrajnie niebezpieczne należy uznać muhafazy Rakka, Dajr az-Zur, Hasaka, Aleppo, Dara'a, Hama, Idlib i Damaszek, lecz duże ryzyko zamachów terrorystycznych i porwań także na terytoriach nieobjętych otwartymi działaniami wojennymi, wielość linii frontu, szybkie na nich zmiany, a często też niemożność ich ustalenia powodują, że ludność na całym obszarze Syrii narażona jest na utratę życia lub zdrowia.

Syryjczycy to w większości muzułmanie: sunnici (65–70%) i alawici (ponad 10%), poza tym chrześcijanie z różnych kościołów wschodnich i zachodnich (10%), druzowie, ismailici itd. Etnicznie zaś w znakomitej większości są to Arabowie, ale też Kurdowie, Czerkiesi, Ormianie i Turkmeni⁶⁷. Trwająca wojna domowa ma aspekt religijny – reżim składa się z alawitów, a ekstremiści islamscy to sunnici, choć walczące po stronie Asada bojówki libańskiego Hezbollahu są szyickie. Dżihadystów charakteryzuje religijna ksenofobia nie tylko wobec mniejszości innych niż sunnicki islam, ale także wobec wszystkich muzułmanów odrzucających ultraortodoksyjną interpretację islamu i niepoddających się najskrajniejszej w islamie jursprudencji hanbalickiej, np. niepraktykujących. Wśród 250 tys. ofiar syryjskiej wojny są wyznawcy wszystkich religii występujących w Syrii: i po stronie rządowej, i opozycji giną zarówno przedstawiciele mniejszości, jak i sunnici⁶⁸.

Syryjczy uchoǳcy w państwach sąsiadujących z Syrią – ich liczba przekracza 4 mln⁶⁹ – są uzależnieni od pomocy państw przyjmujących i organizacji międzynarodowych. W ostatnim roku zarówno pomoc rządowa, jak i ze strony NGO została zmniejszona: braki pomoco- we dotyczą już nie tylko pracy, edukacji, dostaw prądu, wody i schronienia, ale nawet żywno- ści. W ostatnich miesiącach World Food Programme przestał wydawać kupony na żywność dla 229 tys. syryjskich uchoǳców w Jordanii⁷⁰, a cięcia budżetowe dotknęły w sumie prawie pół miliona Syryjczyków w tym kraju⁷¹. Wysoki Komisarz Narodów Zjednoczonych ds. Uchoǳców

⁶⁴ UNHCR: *Syria Worst Humanitarian Crisis of 21st Century*, CNN, 3 września 2013 r., <http://edition.cnn.com/TRANSCRIPTS/1309/03/nwsm.01.html>, oraz *Overtaken by Need*, Oxfam Briefing Note, Oxfam, 30 kwietnia 2013 r., www.oxfam.de/sites/www.oxfam.de/files/bn-overtaken-by-need-syria-crisis-300413-en.pdf.

⁶⁵ *2015 UNHCR country operations profile – Syrian Arab Republic*, UNHCR, www.unhcr.org/pages/49e486a76.html.

⁶⁶ *World Report 2015: Syria*, Human Rights Watch, www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/syria.

⁶⁷ J. Holliday, *The Struggle for Syria in 2011: An Operational and Regional Analysis*, Middle East Security Report 2, Institute for the Study of War, grudzień 2011, www.understandingwar.org/sites/default/files/Struggle_For_Syria.pdf.

⁶⁸ *Report of the Independent International Commission of Inquiry on the Syrian Arab Republic*, Human Rights Council, 13 sierpnia 2015 r., www.ohchr.org/EN/HRBodies/HRC/RegularSessions/Session30/Documents/A.HRC.30.48_AEV.pdf.

⁶⁹ *Syria Regional Refugee Response*, UNHCR, <http://data.unhcr.org/syrianrefugees/regional.php>.

⁷⁰ *Lack of funds: World Food Programme drops aid to one-third of Syrian refugees*, „The Guardian”, 5 września 2015 r., www.theguardian.com/world/2015/sep/05/lack-of-funds-world-food-programme-drops-aid-to-one-third-of-syrian-refugees.

⁷¹ *WFP Executive Director Raises Alarm about Assistance Cuts for Syrian Refugees in Jordan*, World Food Programme, 12 sierpnia 2015 r., www.wfp.org/news/news-release/wfp-executive-director-raises-alarm-about-assistance-cuts-syrian-refugees-jordan.

António Guterres ogłosił, że jego biuro „bankrutuje”⁷² – z 2,89 mld dol. potrzebnych do jego funkcjonowania w 2015 r. udało się zebrać mniej niż 30%, czyli 0,9 mld dol. Niedofinansowanie organizacji pomocowych powoduje, że w 2014 i 2015 r. uchodźcy syryjscy i iraccy odczuwali wyraźne pogorszenie warunków życia w porównaniu z początkowym okresem pobytu w krajach uchodźstwa.

Przyczyną migracji Irakijczyków jest także konflikt wewnętrzny w ich kraju. Irak pograżył się w wojnie domowej po inwazji amerykańskiej w 2003 r., która przybrała szczególnie krwawy obrót w latach 2005–2006 i według danych oficjalnych pochłonęła ponad 100 tys. ofiar, a według nieoficjalnych – ponad pół miliona. Sunnici, sfrustrowani i zmarginalizowani przez szyickie władze w Bagdadzie, stworzyli z czasem ruch oporu składający się z byłych bojowników irackiej Al-Kaidy i byłych funkcjonariuszy partii Baas. Z niego narodziła się organizacja terrorystyczna pod nazwą Państwo Islamskie Iraku i Lewantu (*Dawla Islamiyya lil-Iraq wasz-Szam*, Islamic State of Iraq and Sham – ISIS).

Po zajęciu części prowincji Anbar w lutym 2014 r. i miasta Mosul w czerwcu 2014 organizacja zdobyła kontrolę nad dużą częścią państwa, stworzyła rzekomą religijną jednostkę terytorialną (kalifat) i przemianowała się na tzw. Państwo Islamskie. W sumie w Syrii i Iraku pod jego dyktando mieszka ponad 7 mln ludzi. Jest ono oskarżane o zbrodnie przeciw ludzkości⁷³. W innych częściach kraju, niekontrolowanych przez Państwo Islamskie, tylko w wyniku zamachów w 2014 r. zginęło w Iraku 12 tys. ludzi⁷⁴. Ponadto od lata 2014 r. siły koalicji międzynarodowej przeprowadziły ponad 8000 ataków lotniczych na cele w Syrii i w Iraku⁷⁵.

2.2.1. Profil syryjskiego uchodźcy

Pełna i pewna informacja o grupie syryjskich uchodźców docierającej do Unii Europejskiej nie jest możliwa. Jednakże na podstawie informacji o społeczeństwie syryjskim w ogóle – składzie etniczno-religijnym, poziomie wykształcenia, strukturze rynku pracy – można określić przybliżony profil syryjskiego uchodźcy, po części tłumaczący migrację.

Wielu, a być może nawet większość Syryjczyków, którzy w ostatnich kilkunastu miesiącach przybyli do UE, od czasu opuszczenia Syrii mieszkają w Turcji. Przebywa tam obecnie blisko 1,7 mln syryjskich uchodźców, z czego połowa to dzieci⁷⁶. W niewielkiej części (ok. 10–15%) mieszkają oni w obozach dla uchodźców – większość znalazła lokum poza nimi, ale nadal korzysta z pomocy UNHCR, ponieważ obywatele syryjscy nie mogą legalnie podjąć pracy na terytorium Turcji.

Dzieci syryjskie, których w Turcji jest ponad 800 tys., nie mają zapewnionego dostępu do edukacji, co w czasie pokoju w Syrii było dla nich i ich rodzin normalnością i zarazem życiowym priorytetem. Według UNESCO przed 2011 r. do szkoły podstawowej uczęszczało 99% syryjskich dzieci, do szkoły średniej zaś – 89%. Wskaźnik parytetu płciowego (*gender parity index* – GPI) wynosił 0,98, co oznaczało, że do szkoły chodziło niemal tyle samo dziewcząt co chłopców⁷⁷.

⁷² H. Grant, *UN agencies 'broke and failing' in face of ever-growing refugee crisis*, „The Guardian”, 6 września 2015 r., www.theguardian.com/world/2015/sep/06/refugee-crisis-un-agencies-broke-failing.

⁷³ *World Report 2015: Iraq*, Human Rights Watch, www.hrw.org/world-report/2015/country-chapters/iraq.

⁷⁴ *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014*, *op. cit.*

⁷⁵ *Special Report: Inherent Resolve*, U.S. Department of Defense, www.defense.gov/News/Special-Reports/0814_Inherent-Resolve.

⁷⁶ *2015 UNHCR country operations profile – Turkey*, UNHCR, www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e48e0fa7f&submit=GO.

⁷⁷ S. Dorman, *Educational Needs Assessment for Urban Syrian Refugees in Turkey*, UNHCR, wrzesień 2014, <https://data.unhcr.org/syrianrefugees/download.php?id=7898>.

Poziom analfabetyzmu w skali kraju nie przekraczał 15%, a wśród młodych Syryjczyków – 5%⁷⁸. Można więc wnioskować, że edukacja stanowi priorytetową potrzebę ludności syryjskiej, która w Turcji nie jest zaspokajana: mniej niż jedna czwarta syryjskich dzieci w wieku szkolnym uczęszcza w tym kraju do szkoły⁷⁹. W podobnie złej sytuacji są dzieci w Libanie i Jordanii⁸⁰, co może istotnie wpływać na podjęcie przez ich rodziców decyzji o wyjeździe do Europy.

Prawdopodobieństwo migracji Syryjczyków do UE jest największe spośród grupy uchodźców w Turcji, gdzie bariery językowe i społeczne uniemożliwiają stworzenie godnych warunków życia, a organizacje pomocowe są niedofinansowane. Mniej daje się to we znaki Syryjczykom w Libanie, ze względu na silne więzy etniczne, językowe, a nawet rodzinne, choć nadwyrężenie zasobów niewielkiego 4-milionowego państwa przez ponad 1 mln syryjskich uchodźców utrudnia należytą integrację ich wszystkich. Syryjczycy w Jordanii, która przyjęła ponad 600 tys. uchodźców, mają większe niż w Turcji i Libanie szanse na zatrudnienie, wobec czego prawdopodobieństwo ich migracji jest mniejsze.

Mimo że oficjalnie poziom bezrobocia wynosi 15%, analiza syryjskiego rynku pracy wykazała, że w 60% gospodarstw domowych pracowała tylko jedna osoba lub nikt. Dane Banku Światowego potwierdzają, że w 2007 r. ponad 35% ludności żyło poniżej narodowej granicy ubóstwa⁸¹. Wśród zatrudnionych wiele osób pracuje w sektorze publicznym – 28%, w niektórych regionach, np. w Latakii, w co drugiej rodzinie ktoś jest pracownikiem tego sektora⁸². Na obszarach wiejskich dominuje zatrudnienie w rolnictwie, szczególnie wśród kobiet, zaś w miastach – usługi i budownictwo wśród mężczyzn oraz edukacja, służba zdrowia i administracja publiczna wśród kobiet. Struktura rynku pracy w Syrii przed rozpoczęciem wojny domowej pokazuje, że o ile niepiśmienne kobiety nie uczestniczą w rynku pracy, o tyle partycypacja w tym rynku kobiet ze średnim lub wyższym wykształceniem jest prawie identyczna z partycypacją mężczyzn⁸³. Kobiety zatrudnione na obszarach miejskich w 57% są specjalistkami (14% na obszarach wiejskich), w 16% urzędniczkami, wśród mężczyzn zaś dominują zawody techniczne (46%). Analiza Międzynarodowej Organizacji Pracy (MOP) potwierdziła, że poziom aktywności ekonomicznej u syryjskich uchodźców w Jordanii jest wyższy niż u ludności lokalnej (48,5% wobec 36,5%)⁸⁴.

Z tych danych należy wnioskować, że z dużym prawdopodobieństwem biedniejsi, zatrudnieni bądź samozatrudnieni w rolnictwie Syryjczycy, jeśli musieli uciekać z kraju do państw ościennych, w większości nadal nie mają środków na dalszą migrację do Europy. Z podobnym prawdopodobieństwem Syryjczycy, którzy dotarli w ostatnich latach do UE, to bogatsza część społeczeństwa syryjskiego, wcześniej zatrudniona poza rolnictwem (usługi, handel, budownictwo, służba zdrowia, edukacja, sektor publiczny) – dobrze wykształcona, aktywna ekonomicznie i przyzwyczajona do parytetów płciowych. Według danych OECD uchodźcy z Syrii, którzy w ostatnim czasie przybyli do UE, przewyższają kwalifikacjami inne grupy narodowe migrujące do UE obecnie i w przeszłości⁸⁵.

⁷⁸ *Syrian Arab Republic*, UNESCO, <http://en.unesco.org/countries/syrian-arab-republic>.

⁷⁹ E. Ferris, K. Kirişci, *What Turkey's open-door policy means for Syrian refugees*, Brookings, July 2015, www.brookings.edu/blogs/order-from-chaos/posts/2015/07/08-turkey-syrian-refugees-kirisci-ferris.

⁸⁰ *The Challenge of Education: The Future of Syria*, UNHCR, <http://unhcr.org/FutureOfSyria/the-challenge-of-education.html>.

⁸¹ *Syrian Arab Republic*, World Bank, <http://data.worldbank.org/country/syrian-arab-republic>.

⁸² G. Øvensen, P. Sletten, *The Syrian Labour Market. Findings from the 2003 Unemployment Survey*, Fafo Institute for Labour and Social Research, 2007, s. 32, <http://almashriq.hiof.no/general/300/320/327/fafo-reports/20002.pdf>.

⁸³ *Ibidem*, s. 16.

⁸⁴ S. Ajluni, M. Kawar, *The Impact of the Syrian Refugee Crisis on the Labour Market in Jordan: A Preliminary Analysis*, International Labour Organization, 2014, www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---arabstates/---ro-beirut/documents/publication/wcms_242021.pdf.

⁸⁵ *Is this humanitarian migration crisis different?*, *op. cit.*

Wiele gospodarstw musi żyć z transferów pieniężnych z zagranicy. Przed wybuchem kryzysu migracyjnego większość zatrudnionych za granicą Syryjczyków i Irakijczyków pracowała w państwach regionu: Jordanii, Kuwejcie, Iranie, Arabii Saudyjskiej. Diaspora w tych krajach stanowi ważny czynnik hamujący migrację całych klanów rodzinnych do Europy. W 2010 r. prawie milion Syryjczyków, czyli 4,2% populacji, pracowało za granicą (w Jordanii, Kuwejcie, Arabii Saudyjskiej, Stanach Zjednoczonych, Niemczech, Libii, Szwecji, Francji), w tym blisko 4 tys. lekarzy⁸⁶. Spośród państw europejskich w 2012 r. najwięcej syryjskich migrantów było zatrudnionych w Niemczech i Szwecji, choć największe przekazy pieniężne do Syrii płyną z Jordanii (513 mln dol.), Kuwejtu (348 mln dol.), Arabii Saudyjskiej (255 mln dol.) i USA (185 mln dol.)⁸⁷. Jednocześnie analiza populacji syryjskiej w Jordanii pokazuje, że z Syrii uciekają całe rodziny, składające się średnio z sześciu osób⁸⁸. Średnia wieku syryjskiego aplikanta o azyl w UE w ubiegłym roku wynosiła 23 lata. Młody wiek uchodźców oznacza lepsze możliwości formatywne i adaptacyjne.

Duże syryjskie i irackie rodziny tworzą klany, które w razie kryzysu stają się szerokimi sieciami pomocowymi. Silne więzy i lojalność nawet pomiędzy dalekimi krewnymi w ramach klanu powodują, że niewielka diaspora Syryjczyków mieszkająca w Europie przed powstaniem obecnej fali migracyjnej uzasadniała kierunek migracji wielu uchodźców, którzy mogli liczyć na pomoc nawet bardzo luźno spokrewnionych rodaków. Tłumaczy to kierunek migracji w 2014 i 2015 r. do Niemiec i Szwecji – w tych właśnie krajach przed powstaniem kryzysu w 2010 r. pracowało najwięcej Syryjczyków i Irakijczyków spośród wszystkich państw europejskich. W 2010 r. ponad 1,5 mln Irakijczyków (4,9% populacji) pracowało za granicą, w kolejności w Iranie, Jordanii, Niemczech, Izraelu, Szwecji, USA, UK, Australii, Kanadzie, Holandii, w tym 2871 lekarzy⁸⁹. Dane z 2012 r. potwierdzają te tendencje, w tym wskazują na Niemcy jako na główne źródło transferów pieniężnych do Iraku z Europy⁹⁰.

Z analizy MOP wynika, że obecność ponad 600 tys. uchodźców syryjskich w Jordanii nie wpłynęła na poziom bezrobocia⁹¹. Mimo że nie mają oni pozwolenia na pracę, nieoficjalnie zapęniają nisze zawodowe w rolnictwie, budownictwie czy drobnym handlu, co w ogólnym rozrachunku prowadzi MOP do wniosku, że „zostaną niechybnie wchłonięci przez jordańską gospodarkę”⁹². Nawet Syryjczycy w największym obozie uchodźczym w Zaataru w Jordanii, gdzie mieszka ok. 80 tys. osób, starają się tam zadomowić, ponieważ nie stać ich na dalszą migrację⁹³. Z powyższych danych wynika, że biedniejsi Syryjczycy w odpowiednich, korzystniejszych warunkach i przy współpracy z władzami lokalnymi państwa ościennego, w którym przebywają, mogą bez dużej szkody dla miejscowej ludności odnaleźć się na lokalnym rynku pracy.

Ponad milion Syryjczyków wyjechało do Libanu, który uważany jest przez syryjskie społeczeństwo za kraj siostrzany – obie nacje łączą silne historyczne, społeczne, polityczne i gospodarcze więzi⁹⁴. Inaczej niż w Turcji, w Libanie i Jordanii nie istnieje też bariera językowa. Fakt, że w pierwszych latach wojny domowej w Syrii tak wielu jej mieszkańców szukało schronienia w małym, przeludnionym już i niechętnym napływowi ludności Libanie, a nie w innych pań-

⁸⁶ Syria. *The Migration and Remittances Factbook*, World Bank, 2011, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/SyrianArabRepublic.pdf>.

⁸⁷ *Remittance Flows Worldwide in 2012*, Pew Research Center, 2014, <http://www.pewsocialtrends.org/2014/02/20/remittance-map>.

⁸⁸ Syria. *Podstawowe informacje demograficzno-migracyjne*, UdsC, <http://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2015/07/Syria-podstawowe-informacje-demograficzno-migracyjne.pdf>.

⁸⁹ Iraq. *The Migration and Remittances Factbook*, World Bank, 2011, <http://siteresources.worldbank.org/INTPROSPECTS/Resources/334934-1199807908806/Iraq.pdf>.

⁹⁰ *Remittance Flows Worldwide in 2012*, op. cit.

⁹¹ S. Ajluni, M. Kawar, op. cit.

⁹² *Ibidem*.

⁹³ J. Rudoren, *As Others Flee to West, Most Syrian Refugees Remain in Region*, New York Times, 22 września 2015, www.nytimes.com/2015/09/23/world/middleeast/as-others-flee-to-west-most-syrian-refugees-remain-in-region.html?_r=0.

⁹⁴ Polityczny podział na osobne jednostki terytorialne nastąpił dopiero w latach 40. XX w.

stwach ościennych czy w Europie, świadczy o tym, że pierwotnie Syryjczycy zamierzali przecze-kać wojnę tuż za granicą. Najbardziej zaludnione tereny Syrii graniczą z terytorium libańskim: Bejrut i Damaszek dzieli zaledwie 130 km – w rezultacie uchodźcy niezbyt oddalili się od swoich domostw. W samym Libanie prawie połowa uchodźców (ok. 400 tys.) przebywa w dolinie Bekaa tuż przy granicy z Syrią, czekając na możliwość powrotu⁹⁵.

Obecne 4 mln syryjskich uchodźców w przeważającej większości uciekało pierwotnie za najbliższą granicę, o czym świadczy duża ich liczba w Iraku i Libanie – państwach narażonych na konflikt wewnętrzny, a mimo to obranych za cel uchodźstwa. Oznacza to, że chcieli oni uciec przed konfliktem, a nie wyemigrować do Europy. Ten drugi kierunek musiał pojawić się wraz z rosnącym przekonaniem o niemożności ułożenia sobie życia w państwie obecnego przebywania.

W przypadku uchodźców syryjskich i irackich w państwach odmiennych kulturowo, tj. europejskich, duże znaczenie dla potencjału integracyjnego mają światopogląd i stosunek do religii, ponieważ wpływają na postawy społeczne. Większość państw arabskich, z których w bieżącym roku pochodzi *gros* uchodźców i imigrantów do UE, ma ponad 50-letnią, historyczną spuściznę socjalistyczną. W kilku z nich – np. Syrii, Iraku, Egipcie, Tunezji i Algierii – religia (głównie islam) została przez państwo wypchnięta ze sfery publicznej, związanej z gospodarką, polityką, kulturą czy prawem, w prywatną, dotyczącą tzw. statusu osobistego, obrządków rodzinnych, stopnia religijności⁹⁶. Irak i Syria utrwały socjalistyczny zsekularyzowany porządek państwowy, by utrzymać jedność władzy w bardzo zróżnicowanym religijnie i etnicznie społeczeństwie. Syria odróżniała się jednak od Iraku – gdzie mniejszość sunnicka rządziła zdominowanym przez szyitów społeczeństwem – tym, że to mniejszość alawicka utworzyła elity władzy w społeczeństwie zdominowanym przez sunnitów. Abstrahując od politycznych wydarzeń ostatnich lat i złączenia religii alawickiej z klanem Asadów, rdzeniem doktryny religijnej alawitów jest różnorodność i pluralizm⁹⁷, co odróżnia ich od skrajnych islamistów sunnickich. Jest to o tyle istotne, że częściowo tłumaczy dzisiejsze poparcie mniejszości religijnych Syrii (ok. 35% ludności) dla alawickich władz. Długotrwały, wymuszony przez państwo sekularyzm i spuścizna socjalistyczna wpływa na światopogląd Syryjczyków – klasy wyższe są zsekularyzowane i lewicujące, a niższe bardziej religijne i tradycyjne, choć ten podział, naturalny w wielu społeczeństwach, w Syrii jest silniejszy i wyraźniejszy niż np. w Egipcie.

Jak pokazują przeprowadzone w latach 2010–2014 „Światowe Badania nad Wartościami” (*World Values Survey*)⁹⁸, największe różnice kulturowe istnieją między społeczeństwami afrykańskimi i muzułmańskimi, gdzie dominują wartości tradycyjne i podstawowe, gwarantujące przetrwanie, a protestancką Europą, która wyznaje wartości sekularno-racjonalistyczne i gwarantujące samookreślanie się. Jednak różnice wewnątrz tych kręgów kulturowych są również znaczne. Przy zastrzeżeniu, że badania wartości nie mogą dawać absolutnej pewności co do rezultatów, pod względem preferencji wartości tradycyjnych czy sekularno-racjonalistycznych niektóre europejskie społeczeństwa, tj. irlandzkie czy polskie, wykazują cechy bliskie społeczeństwom muzułmańskim⁹⁹. Po pierwsze zatem, błędne jest postrzeganie społeczeństw arabskich i muzułmańskich z jednej strony, europejskich z drugiej, jako homogenicznych całości preferujących odmienne wartości. Po drugie, sama odmiennność kulturowa nie musi determinować skuteczności integracji w społeczeństwie przyjmującym.

⁹⁵ 2015 UNHCR country operations profile – Lebanon, UNHCR, www.unhcr.org/cgi-bin/texis/vtx/page?page=49e486676&submit=GO.

⁹⁶ S.J. Al-Azm, *The 'Turkish Model': A View from Damascus*, „Turkish Studies,” 2011, t. 12, nr 4, s. 634.

⁹⁷ L. Goldsmith, *'God Wanted Diversity': Alawite Pluralist Ideals and their Integration into Syrian Society 1832–1973*, „British Journal of Middle Eastern Studies” 2013, t. 40, nr 4, s. 392–409.

⁹⁸ Wyniki badań ankiety obrazuje mapa kulturowa Ingleharta-Welzela: zob. WVS6, 2015, www.worldvaluessurvey.org/images/Cultural_map_WVS6_2015.jpg.

⁹⁹ Zob. A. Jasińska-Kania (red.), *Wartości i zmiany. Przemiany postaw Polaków w jednoczącej się Europie*, Scholar, Warszawa 2012, s. 318–341.

Rozdział 3. Migranci i uchodźcy z Bałkanów Zachodnich

3.1. Skala migracji z Bałkanów do Europy Zachodniej

Bałkany Zachodnie to region obejmujący kraje półwyspu bałkańskiego aspirujące do członkostwa w Unii Europejskiej, czyli Albanie, Bośnię i Hercegowinę, Czarnogórę, Kosowo, Macedonię, Serbię, a także Chorwację, która przystąpiła do Unii w 2013 r. Słowenia – stanowiąca uprzednio część Jugosławii – przystąpiła do UE w 2004 r.

Według szacunków ONZ w 2013 r. ok. 3 mln 650 tys. mieszkańców UE stanowiły osoby pochodzące z Bałkanów Zachodnich (w porównaniu z 33,5 mln osób urodzonych poza Unią wg danych Eurostatu na 1 stycznia 2014 r.¹⁰⁰). Najwięcej z nich przebywało w krajach Europy Zachodniej: Niemcy (720 tys.), Austria (390 tys.) Francja (110 tys.) i Szwecja (100 tys.). Ponadto tradycyjnymi kierunkami migracji wśród mieszkańców Albanii są sąsiednie kraje UE z basenu Morza Śródziemnego: Włochy (616 tys. osób pochodzących z Bałkanów Zachodnich, z czego 450 tys. to Albańczycy) i Grecja (588 tys. osób, z czego 575 tys. to Albańczycy). Jednak na trafność takich danych może wpływać zmienna dynamika nielegalnych migracji zarobkowych.

Tabela 2. Liczba osób pochodzących z państw Bałkanów Zachodnich w krajach UE w 2013 r.

	Albania	Bośnia i Hercegowina	Chorwacja	Czarnogóra	Macedonia	Serbia ^a
UE	1 095 261	1 023 514	379 216	100 932	237 003	808 279
Austria	2812	138 677	35 755	19 521	19 592	174 437
Belgia	3125	1500	849	1494	2570	9122
Bułgaria	1195	113	89	29	2558	2430
Chorwacja ^b	–	499 059	–	39 357	20 677	118 071
Cypr	327	81	98	–	23	2982
Czechy	308	2230	2481	118	1990	2051
Dania	312	18 221	796	154	2908	3524
Estonia	–	–	–	–	–	–
Finlandia	236	691	206	3	131	107
Francja	6583	13 707	9929	1379	4413	74 609
Grecja	574 840	882	461	534	3390	8365
Hiszpania	1985	2041	1633	–	625	3972
Holandia	1006	6583	230	4	123	53 050
Irlandia	757	1114	905	26	580	704
Litwa	10	–	5	–	10	–
Luksemburg	318	2559	439	9029	366	6258
Łotwa	8	5	6	–	–	6
Malta	106	171	122	–	98	663
Niemcy	31 969	158 813	233 064	20 625	86 626	189 750
Polska	135	3727	843	64	284	1 109
Portugalia	52	44	86	81	283	54
Rumunia	755	139	1482	1	538	2069

¹⁰⁰ Migration and Migrant Population Statistics, Eurostat, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

	Albania	Bośnia i Hercegowina	Chorwacja	Czarnogóra	Macedonia	Serbia ^a
Słowacja	56	313	583	40	466	1501
Słowenia ^c	140	98 501	49 475	2869	14 398	36 719
Szwecja	1652	57 741	6552	1645	5484	27 348
Węgry	206	420	2539	42	156	26 814
Wielka Brytania	16 711	6236	9078	–	–	–
Włochy	449 657	9946	21 510	3917	68 714	62 564

^a W zestawieniach ONZ Kosowo jest traktowane jako część Serbii.

^b Dotyczy głównie uchodźców narodowości chorwackiej z pozostałych republik byłej Jugosławii.

^c Dotyczy w znacznej części uchodźców wyznania muzułmańskiego z pozostałych republik byłej Jugosławii w okresie konfliktów na Bałkanach.

Źródło: ONZ, oprac. własne.

Wszystkie kraje Bałkanów Zachodnich są od 2000 r. objęte polityką rozszerzenia UE. W ramach procesu integracji został zniesiony reżim wizowy wobec mieszkańców Serbii, Macedonii i Czarnogóry w 2009 r., a następnie Albanii oraz Bośni i Hercegowiny w grudniu 2010 r. Obywatele tych państw legitymujący się paszportami biometrycznymi mogą zatem swobodnie przemieszczać się między krajami strefy Schengen do 180 dni w ciągu roku. Wyjątek na mapie Bałkanów stanowi Kosowo, którego mieszkańcy są objęci obowiązkiem wizowym przy przekraczaniu granic zewnętrznych UE.

Państwa Bałkanów Zachodnich są uznawane za bezpieczne kraje pochodzenia przez wszystkie państwa Europy Zachodniej odwołujące się do tej koncepcji, tj. Austrię, Belgię, Danię, Luksemburg, Wielką Brytanię, Francję (przywróciła Kosowo na listę państw bezpiecznych w październiku 2015 r.) i Niemcy¹⁰¹ (dołączyły Albanie, Czarnogórę i Kosowo jesienią 2015 r.). Klauzula bezpiecznego kraju pochodzenia oznacza zastosowanie przyspieszonej procedury azylowej z założeniem, że jego obywatel nie jest narażony na prześladowania. W niektórych krajach, jak np. Szwecja, gdzie nie istnieje koncepcja bezpiecznego kraju pochodzenia, w praktyce wnioski azylowe z Bałkanów Zachodnich są traktowane jako „oczywiście bezzasadne”¹⁰². We wrześniu 2015 r. Komisja Europejska zaproponowała utworzenie unijnej listy bezpiecznych państw pochodzenia (obecnie listy krajowe ma 12 państw członkowskich), na której znalazłyby się jedynie kraje Bałkanów Zachodnich¹⁰³. Ostatecznie do listy została dopisana również Turcja¹⁰⁴.

3.2. Przyczyny i kierunki migracji z Bałkanów do Europy Zachodniej

Wojna w Jugosławii w latach 1991–1995, upadek komunizmu w szczególnie odizolowanej Albanii w 1991 r., konflikt w Kosowie w latach 1998–1999 i w konsekwencji interwencja NATO w Jugosławii, a także konflikt wewnętrzny w Macedonii w 2001 r., to główne przyczyny masowych migracji ludności z Bałkanów do Europy Zachodniej w okresie przemian transformacyjnych w Europie Środkowej i Wschodniej. W czasie konfliktów na Bałkanach i tuż po nich ok. 4 mln obywateli byłej Jugosławii zostało uchodźcami wewnętrznymi, natomiast 600–800 tys.

¹⁰¹ *An EU 'Safe Countries of Origin' List*, European Commission, <http://ec.europa.eu>.

¹⁰² *The Save Country Concepts*, Sweden, Asylum Information Database, www.asylumineurope.org.

¹⁰³ *Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing an EU common list of safe countries of origin for the purposes of Directive 2013/32/EU of the European Parliament and of the Council on common procedures for granting and withdrawing international protection, and amending Directive 2013/32/EU*, European Commission, 9 września 2015 r., <http://ec.europa.eu>.

¹⁰⁴ *Safe countries of origin: proposed common EU list*, European Parliament, 8 października 2015 r., www.europarl.europa.eu.

wyjechało do państw europejskich, głównie zachodnioeuropejskich: Niemiec (320 tys.), Szwecji (77 tys.), Austrii (55 tys.), a także Holandii, Szwajcarii, Włoch, Norwegii i Francji¹⁰⁵. Kraje europejskie, w których uchodźcy szukali schronienia przed wojną w Jugosławii, są dziś tradycyjnymi kierunkami migracji z Bałkanów.

Ponieważ po ustabilizowaniu sytuacji bezpieczeństwa na Bałkanach Zachodnich ich proces integracji europejskiej i rozwój gospodarczy przebiegają bardzo powoli, dziś główną przyczyną migracji z tej części Europy są względy ekonomiczne: wysokie bezrobocie, duża korupcja, a także skromne wynagrodzenia. W żadnym z państw bałkańskich aspirujących do UE przeciętny dochód na mieszkańca nie przekracza 20% średniej unijnej, natomiast bezrobocie sięga nawet 35%.

Tabela 3. Porównanie PKB na mieszkańca (w dol.) państw Bałkanów Zach. i innych państw europejskich

Kraj	2013 r.		2014 r.		Bezrobocie
	Kwota bezwzględna	Odsetek przeciętnej UE	Kwota bezwzględna	Odsetek przeciętnej UE	
Kosowo	3890,30	11%	3989,70	11%	35,3%*
Albania	4458,10	13%	4619,20	13%	22,2%
Bośnia i Hercegowina	4668,80	13%	4805,20	13%	16,0%
Macedonia	5195,30	15%	5455,60	15%	29,0%
Serbia	6353,80	18%	6152,90	17%	28,4%
Czarnogóra	7110,80	20%	7370,90	20%	19,8%
Chorwacja	13 597,90	38%	13 507,40	37%	17,7%
Średnia UE	35 435,50	100%	36 317,30	100%	10,4%
Niemcy	46 255,00	131%	47 627,40	131%	10,9%
Austria	50 513,40	143%	51 127,10	141%	10,4%
Francja	42 627,70	120%	42 732,60	118%	5,3%
Szwecja	60 364,90	170%	58 887,30	162%	4,9%
Węgry	13 486,60	38%	13 902,70	38%	8,1%
Polska	13 829,20	39%	14 422,80	40%	10,2%

* Dane za Kosowskim Urzędem Statystycznym, <http://ask.rks-gov.net/eng>.

Źródło: Bank Światowy, <http://databank.worldbank.org>, oprac. własne.

3.2.1. Kosowo

Kosowo (1,9 mln mieszkańców, z czego ok. 92% stanowią Albańczycy) jest najuboższym krajem regionu (ok. 4 tys. dol. na mieszkańca) o najwyższej stopie bezrobocia (ponad 35%). Choć proces liberalizacji wizowej z UE rozpoczął się w 2012 r., Kosowo pozostaje jedynym krajem Bałkanów Zachodnich, którego obywatele potrzebują wizy, by legalnie wjechać do państw strefy Schengen. Dlatego mieszkańcy Kosowa, aby dostać się do UE, często decydują się na nielegalne przekraczanie zewnętrznej granicy unijnej. Obecnie są najliczniejszymi ubiegającymi się o status uchodźcy spośród obywateli państw bałkańskich.

Tradycyjny szlak prowadzi przez Serbię – do której od 2012 r. mogą wjechać osoby posiadające dokumenty wydane przez instytucje kosowskie – a następnie przez Węgry, ze względu na dogodne uwarunkowania geograficzne (Nizina Panońska) oraz na fakt, że kraj ten jest członkiem

¹⁰⁵ *Refugees and displaced people from the former Yugoslavia since 1991*, GRID-Arendal, www.grida.no.

strefy Schengen. Chorwacja – sąsiadująca z Serbią na północnym zachodzie – nie jest stroną tego porozumienia (co oznacza konieczność dotarcia do Słowenii czy na Węgry przez kontrolowane przejście graniczne), a ponadto ok. 75% granicy serbsko-chorwackiej stanowi naturalna przeszkoda, czyli Dunaj. Szlak przez Chorwację nie był zatem atrakcyjny do momentu wybudowania ogrodzenia zabezpieczającego przed nielegalnym przekraczaniem granicy węgiersko-serbskiej. Od momentu ogłoszenia niepodległości przez Kosowo w 2008 r. corocznie 10–20 tys. jego obywateli ubiegało się o status uchodźcy w krajach UE. Zjawisko to nasiliło się w ostatnim kwartale 2014 r., kiedy niemal 26 tys. mieszkańców tego kraju złożyło wnioski azylowe w UE, głównie na Węgrzech (18 tys. wniosków). W 2014 r. w sumie 38 tys. mieszkańców Kosowa ubiegało się o status uchodźcy w krajach UE (w porównaniu z 20 tys. w 2013 r. i 10 tys. w 2012 r.), z czego 57% na Węgrzech, 24% w Niemczech, 7% we Francji, 5% w Austrii i 4% w Szwecji. Obywatele Kosowa stanowili trzecią największą grupę (po mieszkańcach Syrii i Afganistanu) spośród 626 tys. osób ubiegających się o azyl w UE w 2014 r.¹⁰⁶

Tendencja wzrostowa utrzymywała się w pierwszym kwartale 2015 r., kiedy 49 tys. mieszkańców Kosowa zostało zarejestrowanych do procedury azylowej w UE, z czego znakomita większość w jedynie dwóch państwach: w Niemczech (47%) i na Węgrzech (43%)¹⁰⁷. Według ministra spraw zagranicznych Kosowa Hashima Thaçiego nasilenie ruchów migracyjnych od jesieni 2014 r. było spowodowane nieprawdziwymi informacjami na temat możliwości uzyskania pozwolenia na pracę w Niemczech¹⁰⁸. Przykład tego kraju docelowego najlepiej oddaje skalę wzrostu zjawiska: podczas gdy od stycznia do lipca 2014 r. o status uchodźcy w Niemczech ubiegało się 3 tys. mieszkańców Kosowa, w analogicznym okresie w 2015 r. liczba ta wyniosła 33 tys.¹⁰⁹

Chociaż Kosowo nie było wpisane na listę państw, których obywatele są wolni od prześladowań politycznych, decyzje w sprawie wniosków azylowych rozpatrywanych w ubiegłych latach jasno wskazywały na ekonomiczny cel migracji. Także w 2015 r. z ponad 13 tys. rozpatrzonych wniosków jedynie ok. 900 zostało zweryfikowanych pozytywnie, z czego mniej niż połowa poskutkowało nadaniem statusu uchodźcy (3% wszystkich podań). Wnioski azylowe z Kosowa były drugimi (po Serbii) najczęściej negatywnie rozpatrywanymi w tym okresie.

Wskutek znaczącego wzrostu skali migracji z Kosowa (w pierwszych trzech miesiącach 2015 r. jego mieszkańcy stanowili 26% wszystkich osób ubiegających się o azyl w UE) rząd Niemiec zdecydował w lutym 2015 r. o uproszczeniu procedury azylowej i możliwości wydania decyzji odmownej nawet w ciągu dwóch tygodni¹¹⁰. Jednocześnie m.in. rząd Austrii przeprowadził kampanię informacyjną w prasie kosowskiej, określając próby ubiegania się o status uchodźcy z pobudek politycznych „stratą czasu i pieniędzy”¹¹¹. Te i inne działania UE spowodowały znaczne zmniejszenie liczby uchodźców z Kosowa w drugim kwartale 2015 r. do nieco ponad 10 tys.¹¹² Po nasileniu napływu uchodźców i migrantów na Węgry latem 2015 r. niemożliwe stało się zarejestrowanie ich wszystkich, co ułatwiło im przekraczanie zachodniej granicy tego kraju. Unaocznily się wówczas rzeczywiste kraje docelowe wśród migrantów z Kosowa: 75% z nich złożyło wnioski azylowe w Niemczech, a 10% we Francji. Wzrost popularności Francji jako

¹⁰⁶ *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014*, „Eurostat: Data in Focus” 2015, nr 3, <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/4168041/6742650/KS-QA-15-003-EN-N.pdf/b7786ec9-1ad6-4720-8a1d-430f9c55018>.

¹⁰⁷ *Asylum in the EU in the first quarter 2015*, Eurostat news release, czerwiec 2015, <http://ec.europa.eu/eurostat>.

¹⁰⁸ Thaçi: ‘Rumours caused the exodus of Kosovars’, EurActiv, 18 lutego 2015 r., www.euractiv.com.

¹⁰⁹ *Migration und Integration*, dane z zasobów Ministerstwa Spraw Wewnętrznych Republiki Federalnej Niemiec, www.bmi.bund.de.

¹¹⁰ *German interior ministers to speed up Kosovo migrants’ asylum requests*, Deutsche Welle, 13 lutego 2015 r., www.dw.com.

¹¹¹ *Austria tells Kosovars not to waste time seeking asylum*, Reuters, 20 lutego 2015 r., www.reuters.com.

¹¹² *Asylum in the EU*, Eurostat news release, wrzesień 2015, <http://ec.europa.eu>.

kierunku migracji ma zapewne związek z decyzją Paryża z października 2015 r. o przywróceniu Kosowa na narodową listę krajów bezpiecznego pochodzenia¹¹³.

3.2.2. Serbia

Nasilenie migracji z Serbii (7,2 mln mieszkańców) do UE nastąpiło po zniesieniu obowiązku wizowego na wjazd do strefy Schengen w grudniu 2009 r. Odzwierciedla się to w znaczącym wzroście liczby wniosków azylowych złożonych przez obywateli tego kraju. Podczas gdy 5,5 tys. mieszkańców Serbii wnioskowała o status uchodźcy w 2009 r., liczba ta wyniosła niemal 18 tys. w roku kolejnym.

Tendencja wzrostowa spowodowała, że w 2014 r. Serbia stała się drugim po Kosowie krajem bałkańskim i piątym w ogóle pod względem liczby osób ubiegających się o azyl w krajach UE. O status uchodźcy wnioskowało niemal 31 tys. obywateli tego kraju (w porównaniu z 22 tys. w 2013 r. i 19 tys. w 2012 r.), z czego najwięcej w Niemczech (87%), a także w Szwecji (5%), we Francji (2%) i w Belgii (2%). Szansa na uzyskanie takiego statusu jest jednak znikoma (szczególnie w Niemczech i innych krajach Europy Zachodniej, które uznają Serbię za bezpieczny kraj pochodzenia), a w ubiegłym roku przyznano go jedynie zaledwie w odniesieniu do 1% z ponad 22 tys. rozpatrzonych wniosków.

Mimo to w 2015 r. utrzymuje się trend wzrostowy, a w samych Niemczech w pierwszych siedmiu miesiącach tego roku złożono ponad 18 tys. wniosków o azyl. Według danych niemieckich znakomita ich większość (np. 90% z lipca 2015 r.) dotyczy osób pochodzenia romskiego motywowanych względami ekonomicznymi¹¹⁴.

3.2.3. Albania, Macedonia, Bośnia i Hercegowina, Czarnogóra

Po zniesieniu wiz wjazdowych do strefy Schengen dla obywateli Albanii (2,9 mln mieszkańców) w 2010 r. nastąpił stosunkowo niewielki wzrost tendencji migracyjnych odzwierciedlonych w liczbie wniosków azylowych (3 tys. w 2011 r. w porównaniu z 2 tys. w roku poprzednim). W kolejnych latach natomiast trend ten znacznie przybrał na dynamice.

W 2014 r. już niemal 17 tys. obywateli Albanii ubiegało się o azyl w UE, głównie w Niemczech (48%), we Francji (18%), w Wielkiej Brytanii (11%) i Szwecji (10%). Tendencja wzrostowa nasiliła się jeszcze bardziej w drugim kwartale 2015 r., kiedy liczba ta wyniosła niemal 18 tys. osób (87% z nich wnioskowało w Niemczech), a Albania znalazła się na trzecim miejscu (za Syrią i Afganistanem) wśród państw, których obywatele ubiegali się o azyl w UE (8% wszystkich wniosków). Jedynie wobec niespełna 2% z ponad 13 tys. rozważonych w 2014 r. wniosków wydano decyzję o nadaniu statusu uchodźcy. W poprzednich latach Albania była krajem z najwyższym odsetkiem pozytywnie rozpatrzonych wniosków (od 3% do 8%), a tak wysoki wskaźnik mógł się przyczyniać do wzmożonego ubiegania się o azyl w krajach UE.

W Macedonii (2,1 mln mieszkańców) zniesienie wiz wjazdowych do strefy Schengen spowodowało bardzo znaczący wzrost dynamiki migracyjnej. Liczba wniosków o udzielenie azylu w krajach UE wzrosła z niespełna 1 tys. w 2009 r. do blisko 8 tys. w roku kolejnym. Jednak Macedonia jest jedynym krajem bałkańskim, w którym tendencja wzrostowa w kontekście liczby złożonych wniosków o nadanie statusu uchodźcy nie została zachowana w 2014 r., mimo że dotyczyły one 10 tys. osób (rok wcześniej było ich o tysiąc więcej), z których 86% wniosko-

¹¹³ France: Kosovo reintroduced in list of safe countries of origin, Asylum Information Database, 12 października 2015 r., www.asylumineurope.org.

¹¹⁴ Germany to Return Asylum Seekers to Serbia, BalkanInsight, 21 sierpnia 2015 r., www.balkaninsight.com.

wało w Niemczech oraz po 4% w Szwecji i Belgii. Przyczyną zachwiania takiego trendu może być trwale utrzymujący się bardzo niski – na poziomie 0,3% w 2014 r. – współczynnik decyzji o nadaniu statusu uchodźcy. Zarówno według rządu Niemiec¹¹⁵, jak i organizacji pozarządowych z Macedonii¹¹⁶, większość obywateli tego kraju ubiegających się o status uchodźcy w krajach UE stanowią Romowie.

W Bośni i Hercegowinie (3,9 mln mieszkańców) po zniesieniu obowiązku wizowego odnotowano jedynie nieznaczny wzrost ruchów migracyjnych mierzonych w liczbie złożonych wniosków azylowych (z 2 tys. w 2010 r. do 2,5 tys. w 2011 r.). Choć w 2014 r. liczba ta wzrosła do niemal 11 tys. osób (z czego 79% wniosków złożono w Niemczech, 8% we Francji, a 5% w Szwecji), pozostaje wyraźnie niższa niż w przypadku mniejszych pod względem liczby ludności Albanii czy Kosowa. Wobec 2% z 7 tys. wniosków rozpatrzonych w 2014 r. kraje UE podjęły decyzję o przyznaniu statusu uchodźcy.

Czarnogóra (620 tys. mieszkańców) od czerwca 2012 r. negocjuje członkostwo w UE, przez co jest najbardziej zaawansowanym w integracji europejskiej krajem Bałkanów Zachodnich. Spośród państw regionu jej mieszkańcy składają zdecydowanie najmniej wniosków o nadanie statusu uchodźcy w krajach UE, a informacje o tym występują jedynie w szczegółowych statystykach. Mimo to tendencja wzrostowa jest wyraźna: w 2014 r. takich wniosków złożono 1,8 tys. w porównaniu z 0,3 tys. w 2009 r. Jedynie znikomy odsetek postępowań wobec mieszkańców Czarnogóry kończy się nadaniem statusu uchodźcy. W 2014 r. współczynnik ten wyniósł 0,7%, a w poprzednich latach był przeważnie jeszcze niższy.

Tabela 4. Podania o azyl w UE od osób z Bałkanów Zachodnich w latach 2008–2014

		Kosowo	Serbia	Albania	Bośnia i Hercegowina	Macedonia	Czarnogóra	Chorwacja
2008	Liczba podań	13 725*		1135	965	805	275	100
	Liczba decyzji	9 960		1080	825	580	280	95
	Status uchodźcy	7,4%		5,1%	5,5%	2,6%	0,0%	0,0%
2009	Liczba podań	14 275	5460	2065	1330	930	270	155
	Liczba decyzji	8670	3755	1615	885	610	245	80
	Status uchodźcy	3,6%	2,4%	4,6%	2,8%	1,6%	4,1%	0,0%
2010	Liczba podań	14 310	17 740	1925	2105	7550	405	170
	Liczba decyzji	10 220	12 685	1290	1590	4535	420	115
	Status uchodźcy	2,8%	1,5%	3,5%	3,8%	0,8%	0,0%	0,0%
2011	Liczba podań	9880	14 105	3080	2655	5555	635	85
	Liczba decyzji	10 335	11 280	2010	1940	4490	345	130
	Status uchodźcy	3,4%	1,4%	3,7%	1,0%	0,3%	0,0%	0,0%
2012	Liczba podań	10 210	19 055	7500	5835	9625	1260	160
	Liczba decyzji	7980	18 890	4590	5060	8450	1205	125
	Status uchodźcy	3,7%	1,2%	8,1%	2,1%	0,4%	0,4%	0,0%

¹¹⁵ *EU criticizes Roma asylum applications*, Deutsche Welle, 16 października 2012 r., www.dw.com.

¹¹⁶ *EU Ban on Balkan Asylum Seekers Alarms Roma*, BalkanInsight, 11 września 2015 r., www.balkaninsight.com.

		Kosowo	Serbia	Albania	Bośnia i Hercegowina	Macedonia	Czarnogóra	Chorwacja
2013	Liczba podań	20 225	22 360	11 065	7065	11 035	945	115
	Liczba decyzji	11 245	15 820	7320	5385	7495	800	90
	Status uchodźcy	2,1%	1,2%	3,3%	2,1%	0,3%	1,3%	0,0%
2014	Liczba podań	37 890	30 840	16 950	10 705	10 335	1845	90
	Liczba decyzji	13 145	22 070	13 360	7210	8185	1355	50
	Status uchodźcy	3,4%	1,2%	1,6%	2,1%	0,3%	0,7%	0,0%

* Kosowo ogłosiło niepodległość w lutym 2008 r. i dopiero w kolejnych latach wnioski o nadanie statusu uchodźcy były rozpatrywane oddzielnie od tych z Serbii.

Źródło: Eurostat, oprac. własne.

3.2.4. Imigranci i uchodźcy z Bałkanów Zachodnich w Polsce

Polska nie jest krajem przeznaczenia ani dla migracji zarobkowej z Bałkanów, ani dla mieszkańców tego regionu ubiegających się o azyl w krajach UE. Według danych ONZ w 2013 r. w Polsce mieszkało ok. 6 tys. osób z ogólnej liczby 3 mln 644 tys. osób pochodzących z Bałkanów Zachodnich i zamieszkałych w Unii. Dane Urzędu ds. Cudzoziemców (UdSC) z grudnia 2013 r. wskazują na liczbę 1582 obywateli państw Bałkanów Zachodnich, którzy zamieszkują w Polsce, z czego 634 osoby pochodzą z Serbii, 288 z Chorwacji, 200 z Albanii, 194 z Macedonii, 145 z Bośni i Hercegowiny, 62 z Czarnogóry, a 59 z Kosowa¹¹⁷. Natomiast te same dane z lipca 2015 r. wskazują na liczbę 1687 osób, w tym 553 z Serbii, 484 z Chorwacji, 208 z Albanii, 185 z Macedonii, 135 z Bośni i Hercegowiny, 62 z Czarnogóry i 60 z Kosowa. Wśród nich status uchodźcy ma siedmiu obywateli Bośni i Hercegowiny oraz po jednym Kosowa i Macedonii. Znakomita większość tych osób ma zezwolenie na pobyt stały lub czasowy, a liczba ta obejmuje także studentów¹¹⁸.

Spośród mieszkańców państw Bałkanów Zachodnich w 2014 r. wnioski azylowe złożyły dwie osoby z Albanii, jedna z Chorwacji i jedna z Serbii. W tym samym roku rozważono dwa wnioski z Albanii, jeden z Bośni i Hercegowiny, jeden z Chorwacji, jeden z Kosowa i jeden z Serbii – wszystkie zostały umorzone. Również w odniesieniu do poprzednich lat można mówić o pojedynczych przypadkach osób z tego regionu ubiegających się o azyl w Polsce, np. w 2013 r. wpłynęły tylko dwa wnioski (z Kosowa).

¹¹⁷ Zestawienie liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w 2013 r. (wersja polska), UdSC, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne>.

¹¹⁸ Zestawienie liczbowe dotyczące postępowań prowadzonych wobec cudzoziemców w pierwszej połowie 2015 r., UdSC, <http://udsc.gov.pl/statystyki/raporty-okresowe/zestawienia-roczne>.

Rozdział 4. Migranci i uchodźcy z Ukrainy

4.1. Skala migracji z Ukrainy

Ewentualna konieczność przyjęcia uchodźców z Ukrainy do Polski stała się mocnym argumentem w negocjacjach nt. proponowanych przez Komisję Europejską kwot odnośnie do liczby uchodźców, jaką Polska jest w stanie przyjąć, zobowiązując się do partycypowania w procesie przesiedlenia i relokacji. Choć Ukraina – jako źródło napływu ludności – co do skali stanowi jak dotychczas realnie mniejsze zagrożenie, to z uwagi na bliskie sąsiedztwo i uwarunkowania geopolityczne migracja z tego kierunku pozostanie istotnym elementem polskiej polityki migracyjnej, szczególnie w dłuższej perspektywie.

Migranci z Ukrainy od lat stanowią znaczącą diasporę w krajach Wspólnoty. Najczęściej wybieranymi przez nich kierunkami są Włochy, Niemcy i Polska, w tych państwach złożyli także najwięcej wniosków o azyl. W ostatnich trzech latach nieregularna migracja (mierzona przez nielegalne przekroczenia granicy) na granicy UE z Ukrainą wzrosła, lecz nadal pozostaje na stosunkowo niskim poziomie kilku tysięcy osób rocznie, nieporównywalnym z napływem migracyjnym na południu Europy.

Choć według statystyk w 2014 r. liczba ukraińskich wniosków o nadanie ochrony międzynarodowej wzrosła w UE aż 13-krotnie (do 14 390) w porównaniu z 2013 r.¹¹⁹, to jednak większość Ukraińców dotychczas emigrowała do Rosji, gdzie takich podań złożono w 2014 r. aż 271 200¹²⁰. Według danych Federalnej Służby Migracyjnej Rosji od lipca 2014 r. do lipca 2015 r. o tzw. czasowy statut uchodźcy aplikowało 335 tys. osób z Ukrainy¹²¹. Oznacza to zatem, że UE okazała się kierunkiem docelowym dla małej części emigrujących obywateli ukraińskich. Ponadto na ogół są to osoby, które pod względem formalnym nie kwalifikują się do uzyskania azylu politycznego¹²². Nadal jednak potencjał migracyjny Ukraińców jest duży, ponieważ liczba osób wewnątrznie przesiedlonych z Donbasu i Krymu przekracza 1,3 mln¹²³.

Tabela 5. Liczba obywateli Ukrainy, którzy złożyli wniosek o nadanie statusu uchodźcy w RP, w porównaniu z obywatelami innych państw

Obywatelstwo	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	suma
ukraińskie	60	55	40	36	45	67	72	46	2318	2041	5022
inne	7033	9993	8477	10 551	6489	6820	10 681	15 104	5877	8159	110 787
suma	7093	10 048	8517	10 587	6534	6887	10 753	15 150	8195	10 200	115 809

Źródło: UdsC.

Jak wynika z danych UdsC, pod względem liczby składanych wniosków uchodźczych w Polsce w 2015 r., Ukraina znajduje się obecnie na drugim miejscu za Rosją, a według stanu

¹¹⁹ *Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2014*, Publications Office of the European Union, Luxembourg 2015, s. 55.

¹²⁰ *UN Says Ukraine War Made Russia Top Asylum Destination*, Radio Free Europe, 9 września 2015 r., www.rferl.org/content/russia-ukraine-asylum-requests-unhcr/27079360.html.

¹²¹ K. Romodanowski, *Tiendencii „pora walit” iz Rossii nie nabludaju*, Fiederalnaja migracionnaja służba, www.fms.gov.ru/press/speeches/item/6687.

¹²² *Raport na temat obywateli Ukrainy (wg stanu na dzień 11 października 2015 roku)*, UdsC, <http://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2014/12/UKRAINA-11.10.2015-r..pdf>.

¹²³ Dane Ministerstwa Polityki Socjalnej Ukrainy, www.mlsp.gov.ua/labour/control/uk/publish/article?art_id=178270&cat_id=107177.

z 31 grudnia 2014 r. Ukraińcy stanowili 34% ogółu osób ubiegających się o status uchodźcy w Polsce. Według stanu na 8 listopada 2015 r. obywatele Ukrainy stanowią 20% ogólnej liczby ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy w bieżącym roku. Pomocą socjalną szefa UdsC objętych jest 1936 Ukraińców, prowadzonych jest 712 postępowań o nadanie im statusu uchodźcy. Jednocześnie w styczniu 2015 r. do Polski zostało ewakuowanych 178 obywateli ukraińskich polskiego pochodzenia, planowana jest też ewakuacja z Mariupola. W 2014 r. UdsC wydał 645 decyzji negatywnych i zaledwie 17 decyzji o nadaniu jakiejś formy ochrony: zgody na pobyt tolerowany lub ochrony uzupełniającej. Jednakże nikomu nie został przyznany status uchodźcy. W 2015 r. zaś przyznano go dotychczas tylko dwóm osobom, siedemnastu (na mocy decyzji Szefa UdsC i Rady ds. Uchodźców) udzielono ochrony uzupełniającej, a sześciu wydano zgodę na pobyt tolerowany – wydano za to 1573 decyzje negatywne¹²⁴. W całej UE wskaźnik rozpatrywania ukraińskich wniosków o ochronę międzynarodową wyniósł w 2014 r. 21%, przy czym pod koniec 2014 r. na decyzję oczekiwało 10 095 wniosków¹²⁵.

Nie potwierdziły się zatem prognozy zakładające rosnącą falę uchodźców z Ukrainy, co nie oznacza ustabilizowania migracji ludności ukraińskiej do UE, w tym do Polski, szczególnie w dłuższej perspektywie. Jednakże skala i rozwój migracji ukraińskiej do Polski będą zależały przede wszystkim od postępujących lub regresywnych zmian systemowych, głównie o charakterze gospodarczym. To trendy ekonomiczne zdecydują o tym, na ile Polska nadal będzie postrzegana jako państwo atrakcyjne dla migrantów zarobkowych. Nie należy zatem się spodziewać dużego i nagłego wzrostu migracji osiedleńczej z Ukrainy do Polski, jeśli sytuacja na Ukrainie przynajmniej częściowo się ustabilizuje.

4.2. Przyczyny migracji z Ukrainy

UdsC, analizując wnioski składane przez Ukraińców, dzieli ubiegających się o status uchodźcy na kilka profili: (1) „profil Majdanu/polityczny”; (2) „profil krymski”, (3) „profil wschodniej Ukrainy”, (4) „profil osób obawiających się powołania do wojska”, (5) „profil ekonomiczny/przyklejony”¹²⁶. Pierwsza z tych grup to osoby zaangażowane w protesty na Majdanie, starające się o ochronę międzynarodową ze względów głównie politycznych. Potwierdzały one uczestnictwo w wydarzeniach w Kijowie lub w regionalnych protestach czy Majdanach w miastach, w których zamieszkiwały; bądź też głośno wyrażały sympatię do uczestników ww. protestów (głównie osoby z Krymu oraz wschodnich obwodów Ukrainy); a także popierały ukraińską armię na Wschodzie, organizując pomoc czy zbiórki żywności i leków. Osoby te, ubiegając się o status uchodźcy, obawiają się konsekwencji aktywnego udziału w protestach, wyrażały bowiem otwarcie niezadowolenie z obecnej sytuacji na Ukrainie czy na Krymie.

Osoby pochodzące z Krymu stanowią ok. 9% wnioskodawców. Większość z nich jest pochodzenia ukraińskiego (ok. 65%) lub tatarskiego (34%). Jeśli chodzi o wyznawaną religię, wyróżnić można tutaj chrześcijan oraz muzułmanów (Tatarzy). Osoby te obawiają się głównie o własne bezpieczeństwo ze względu na narodowość lub wyznanie (dotyczy głównie Tatarów) czy deklarowane poparcie dla przynależności Krymu do Ukrainy. Wśród tych osób są również te, które odmówiły przyjęcia obywatelstwa rosyjskiego, co zmusiło je do opuszczenia Krymu.

Najwięcej wnioskodawców pochodzi ze wschodniej Ukrainy (85% wnioskodawców z badanej grupy), przede wszystkim z obwodów donieckiego (40 osób, 70% grupy) i ługańskiego (17 osób, 30% grupy).

¹²⁴ Dane UdsC wg stanu na 8 listopada 2015 r.

¹²⁵ *Annual Report on the Situation of Asylum...*, op. cit., s. 55.

¹²⁶ *Raport na temat obywateli Ukrainy...*, op. cit.

Wśród osób ubiegających się o status uchodźcy wiele obawia się powołania do armii, co oczywiście dotyczy przede wszystkim mężczyzn w wieku 20–45 lat (13% ogółu wnioskodawców). W tej grupie co do zasady wszyscy powołują się na niebezpieczną sytuację w regionie ich dotychczasowego zamieszkania.

Ostatnia grupa to towarzyszący azylantom migranci ekonomiczni, tzw. przyklejeni (6% wniosków). Są to przede wszystkim wnioskodawcy pochodzący z obwodów Ukrainy będących pod kontrolą władz w Kijowie i powołujący się na problemy ekonomiczne bądź osobiste. Jednocześnie większość z nich wyraża obawę przed powrotem do miejsca zamieszkania ze względu na zaangażowanie w akcje protestacyjne i wsparcie armii ukraińskiej. Niektórzy deklarują również niemożność powrotu z uwagi na konieczność leczenia, a także brak możliwości podjęcia pracy w miejscu nie tylko poprzedniego zamieszkania, ale i na terenach kraju podlegających administracji rządu ukraińskiego. Należy jednak podkreślić, że UdsC nie odnotowuje wśród osób wnioskujących np. wyższych przedstawicieli organizacji politycznych, wyższych struktur siłowych czy poprzednich władz na szczeblu centralnym¹²⁷.

Mimo konfliktu ukraińsko-rosyjskiego perspektywa wzmożonej fali uchodźstwa z Ukrainy stanowi ograniczone i oddalone w czasie ryzyko. Wprawdzie w większości przypadków szef UdsC rzeczywiście uznaje, że osobom pochodzącym z tej części terytorium Ukrainy, gdzie toczyły się działania zbrojne bądź ich prawdopodobieństwo jest wciąż duże (Krym, Donbas), należy się ochrona, jednak ponieważ istnieją tzw. alternatywy ucieczki wewnętrznej, wnioskodawcy mogą uzyskać wsparcie na pozostałym terytorium Ukrainy. Reguła ta może zostać zastosowana, gdy na terytorium docelowym można się swobodnie przemieszczać, nie dochodzi do prześladowań, a uwarunkowania osobiste umożliwiają egzystowanie na danym terytorium. Realnie zatem ma to konsekwencje dla osób starających się o status uchodźcy: zdecydowana większość ukraińskich wniosków zostaje odrzucona.

4.2.1. Profil ukraińskiego imigranta

Wśród osób z Ukrainy ubiegających się o status uchodźcy dominuje narodowość ukraińska (80%). Pozostałe to rosyjska, tatarska, ormiańska, koreańska, grecka, gruzińska, polska, żydowska i kazachska (łącznie ok. 14%). Wśród deklarowanych wyznań dominuje chrześcijaństwo (prawosławie, protestantyzm, grekokatolicyzm, katolicyzm) lub islam¹²⁸. Aplikanci pochodzą głównie z obwodów donieckiego (ok. 54%) i ługańskiego (ok. 31%), a także z Krymu (ok. 9%). O udzielenie ochrony międzynarodowej ubiegają się również osoby z obwodów: kijowskiego, chersońskiego, dnipropietrowskiego, charkowskiego, mikołajewskiego, odeskiego, rówieńskiego, chmielnickiego, łuckiego, winnickiego.

Według statystyk UdsC obecnie z przedmiotowymi wnioskami występuje więcej mężczyzn (ok. 65%) niż kobiet (ok. 35%), przy czym trzeba zastrzec, że wnioski te w ponad połowie przypadków są składane jednocześnie w imieniu pozostałych członków rodziny (czyli współmałżonka oraz dzieci). Trudno wskazać dominujący status rodzinny wnioskodawców. Ich wiek waha się między 18 a 76 lat. Jeśli chodzi o wykształcenie i zawód, dominują osoby z wykształceniem wyższym (25%) oraz średnim (ok. 75%). Zawodowo jest to grupa bardzo zróżnicowana, przy czym wiele osób w momencie opuszczania rodzinnego kraju nie było zatrudnionych.

W porównaniu z liczbą wniosków o azyl liczba Ukraińców migrujących do Polski w celach zarobkowych i osiedleńczych jest wielokrotnie większa. Dlatego zdecydowana większość obywa-

¹²⁷ *Ibidem*.

¹²⁸ Profil obywateli wnioskodawców opracowano na podstawie informacji uzyskanych od obywateli Ukrainy ubiegających się o nadanie statusu uchodźcy (wg stanu spraw będących w toku na dzień 7 sierpnia 2015 r. zebrano informacje dot. 223 spraw).

teli Ukrainy przebywa na terenie Polski bądź stara się o przyjazd na podstawie oficjalnych procedur legalizacji pobytu. Potwierdza to dynamicznie rosnąca liczba złożonych wniosków. W 2013 r. było ich 10,5 tys. (chodzi o wnioski o udzielenie zezwolenia na zamieszkanie na czas oznaczony), a w 2014 r. już 23,4 tys. Rekordową ich liczbę złożono jednak w 2015 r., gdy tylko do września wpłynęło 38,3 tys. wniosków. W dużej mierze zmiany w statystykach są efektem liberalizacji polskich przepisów wskutek nowelizacji zapisów ustawy o cudzoziemcach, która w zmienionej formie obowiązuje od maja 2014 r., tym bardziej że według nowych regulacji wymagane jest już tylko jedno zezwolenie na pobyt i pracę. Nowe przepisy przewidują również ułatwienia dla cudzoziemców studiujących w Polsce i absolwentów polskich uczelni oraz umożliwiają ubieganie się o pobyt stały na terytorium RP cudzoziemcom mającym Kartę Polaka. Poza tym wydłużyły one czas składania wniosków o przedłużenie wizy i zezwoleń na pobyt oraz okres, na który będzie mogło być udzielone zezwolenie na pobyt czasowy (z dwóch do trzech lat)¹²⁹.

Ponadto – jeśli chodzi o migrację z Ukrainy w przypadku Polski – na zwiększenie fali przyjezdnych z pewnością silnie wpływa stały i konsekwentny rozrost diaspory ukraińskiej, która coraz lepiej zna polskie mechanizmy i regulacje prawne. Mimo że migracja z Ukrainy ma wyraźnie cyrkulacyjny charakter, to jednocześnie rośnie liczba osób, które w procedurze legalizacji pobytu powołują się na Kartę Polaka, co oznacza już nie tyle cel zarobkowy w ograniczonej perspektywie czasowej, ile zamiar osiedlenia się w Polsce.

Warto dodać, że według danych Eurostatu za rok 2014 najwięcej zezwoleń na pobyt osobom spoza UE wydała Wielka Brytania, a Polska jest na drugim miejscu z 355 tys. zezwoleń, co stanowi ok. 15% wszystkich takich dokumentów wydanych w Europie¹³⁰. Przy tym to w Polsce wydano najwięcej zezwoleń związanych z pracą, bo 206 tys. Co istotne, to właśnie Ukraina jest głównym państwem pochodzenia osób, które takie zezwolenie uzyskały (303 tys., co stanowi 13% wszystkich zezwoleń wydanych w Europie), a 81% z nich wydano właśnie w Polsce. Dane za pierwsze półrocze 2015 r. mówią już o 402 tys. zezwoleń wydanych obywatelom Ukrainy przez powiatowe urzędy pracy¹³¹. Powyższe dane mogą oznaczać, że charakter migracji z Ukrainy będzie bardziej trwały niż dotychczas¹³².

Obywatele Ukrainy dominują w statystykach cudzoziemców na polskim rynku pracy. Potwierdzają to dane Ministerstwa Pracy i Polityki Społecznej (MPiPS)¹³³ dotyczące zezwoleń na pracę i zarejestrowanych oświadczeń pracodawcy o zamiarze zatrudnienia cudzoziemca – na Ukraińców przypadało ich w 2013 r. odpowiednio 52% i 92%¹³⁴. Zasadniczym powodem wyjazdów o charakterze zarobkowym do Polski jest chęć poprawy dotychczasowej sytuacji ekonomicznej, czemu szczególnie sprzyja obecna spadkowa koniunktura na Ukrainie.

¹²⁹ Podsumowanie roku obowiązywania ustawy o cudzoziemcach, UdsC, Warszawa, czerwiec 2015, <http://udsc.gov.pl/wp-content/uploads/2015/06/Broszura-podsumowuj%C4%85ca-rok-obowi%C4%85zywania-ustawy-o-cudzoziemcach1.pdf>.

¹³⁰ Dane dotyczące Polski uwzględniają również wizy długoterminowe. Definicja zezwolenia na pobyt wydanego po raz pierwszy uwzględnia również zezwolenia wydane sześć miesięcy po terminie upływu ważności poprzedniego zezwolenia.

¹³¹ M. Jaroszewicz, *Kryzysowa migracja Ukraińców*, Ośrodek Studiów Wschodnich, 19 października 2015 r., www.osw.waw.pl/pl/publikacje/komentarze-osw/2015-10-19/kryzysowa-migracja-ukraincow.

¹³² *Residence permits for non-EU citizens*, Eurostat Newsrelease, 185/2015, 20 października 2015 r., <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/7038745/3-20102015-BP-EN.pdf/70063124-c3f2-4dfa-96d5-aa5044b927a6>.

¹³³ Z. Brunarska, *Ukraińscy migranci zarobkowi w Polsce – dlaczego tak trudno ich policzyć?*, „Studia BAS” 2014, nr 4 (40), s. 155–174.

¹³⁴ *Ibidem*.

Tabela 6. Liczba osób z zezwoleniem na pobyt czasowy w latach 2012–2015

Podstawa udzielenia zezwolenia	2013			2014			2015 (do 2.09.2015)		
	Ukraina	inne	suma	Ukraina	inne	suma	Ukraina	inne	suma
Rodzina	2450	5943	8393	2726	5648	8374	2482	4420	6902
Edukacja	2351	4205	6556	3798	4036	7834	4553	3773	8326
Praca	3863	8718	12 581	8307	13 177	21 484	12 659	8 147	20 806
Inne	931	3290	4221	2277	2586	4863	1911	1543	3454
Razem	9595	22 156	31 751	17 108	25 447	42 555	21 605	17 883	39 488

Źródło: UdsC.

Rozdział 5. Migranci i uchodźcy spoza sąsiedztwa UE – Afryka i Azja

5.1. Skala i przyczyny migracji do UE z Afryki

Migranci i uchodźcy z Afryki Subsaharyjskiej (głównie Erytrejczycy) i Azji (głównie Afgańczycy) należą, po Syryjczykach, do nacji najczęściej migrujących do Unii Europejskiej w ostatnich dwu latach.

Migranci z Afryki wykorzystują głównie drogę morską przez Libię, w której zbiegają się wszystkie trasy migracyjne ze wschodu i zachodu kontynentu (patrz Mapa 2. Szlaki migracyjne). Pogarszająca się sytuacja bezpieczeństwa i gospodarcza po obaleniu Muammara Kaddafiego w 2011 r. oraz rozwój grup przestępczych sprawiły, że Libia stała się ważnym szlakiem przetrzymywania ludzi do Europy. Liczba osób wybierających tę drogę (centralny szlak śródziemnomorski) wzrosła z 15,9 tys. w 2012 r., do 40 tys. w 2013 i 171 tys. w 2014 r. Według danych Frontexu między styczniem a sierpniem 2015 r. tą drogą do UE dostało się już 106,3 tys. osób. Jednocześnie jednak w 2015 r. szlak ten stał się mniej popularny od wschodniego szlaku śródziemnomorskiego, wiodącego przez Grecję i Bałkany Zachodnie. Ponadto coraz więcej Afrykańczyków może wybierać drogę przez Turcję, korzystając z gęstej sieci połączeń lotniczych w Afryce i tam dołączając do osób migrujących szlakiem przez Grecję i Bałkany.

Do pięciu największych grup próbujących nielegalnie dostać się do Europy w 2014 r. należeli obywatele Erytrei, Mali, Gambii, Nigerii i Somalii. Dotarły tam także mniejsze grupy ludzi z kilkudziesięciu innych krajów Afryki Subsaharyjskiej, liczące łącznie 26 341 osób (9,3% nielegalnych imigrantów). Do UE przybywają z Afryki migranci ekonomiczni, uchodźcy polityczni oraz osoby uciekające przed biedą i zmianami klimatu.

Tabela 7. Porównanie rozwoju wybranych państw Afryki

	PKB per capita w dol. (2014 r.)	Ocena Freedom House 2015	Human Development Index (HDI w 2014 r., na 187)	Ranking postrzegania korupcji (Transparency International 2014)	Ranking wolności prasy (Reporterzy bez granic 2015, na 180)
Erytrea	1200	Niewolna (wśród 12 najgorszych)	182	166	180
Mali	625	Częściowo wolne	176	115	118
Gambia	1800	Niewolna	172	126	151
Nigeria	3300	Częściowo wolna	152	136	111
Somalia	600	Niewolna (wśród 12 najgorszych)	b.d.	174	172

Źródło: oprac. własne.

5.1.1. Erytrea

Erytrejczycy to jedna z największych grup docierających nielegalnie do UE i największa spośród państw afrykańskich. Ich liczba rosła systematycznie w ostatnich latach¹³⁵ – w 2014 r. stanowili już 12% wszystkich nielegalnych migrantów do UE. Wykorzystują niemal wyłącznie centralny szlak śródziemnomorski (głównie z Libii do Włoch) – 33 559 w 2014 r.¹³⁶ Tendencja ta jest kontynuowana także w 2015 r. – tylko do końca sierpnia tym szlakiem dotarło do UE 26 573 Erytrejczyków¹³⁷.

Erytrejczycy to także jedna z głównych narodowości ubiegających się o azyl w Europie¹³⁸. W 2014 r. złożyli 36 990 wniosków o azyl, tj. 6% wszystkich w UE¹³⁹. W zdecydowanej większości są to osoby w wieku 18–34 lata (73,3%) i mężczyźni (ok. 75%). Szukają schronienia głównie w Niemczech (13 255 osób, czyli 36% wszystkich wniosków złożonych przez Erytrejczyków), Szwecji (11 530 – 31%), Holandii (3985 – 11%), Wielkiej Brytanii (3280 – 9%) i Danii (2275 – 6%).

W 2014 r. w UE wydano 15 900 decyzji pierwszej instancji w stosunku do Erytrejczyków. Większość była pozytywna (14 170) i nadawała im jakąś formę ochrony międzynarodowej. Oznacza to wysoki wskaźnik uznawalności wniosków – 89%, jeden z najwyższych poza Syryjczykami¹⁴⁰. Wynika to z przekonania, że Erytrejczycy uciekają głównie przed prześladowaniami w swoim kraju.

Erytrea to niewielki kraj (6,7 mln mieszkańców) położony w północno-wschodniej części Afryki (w tzw. Rogu Afryki) nad Morzem Czerwonym, sąsiadujący z Etiopią, Dżibuti i Sudanem. Większość ludności stanowią chrześcijanie, a oficjalnie uznane są cztery wspólnoty wyznaniowe: Kościół Katolicki, Ortodoksyjny Kościół Erytrejski, Ewangelicki Kościół Luterkański oraz muzułmanie. Państwo to powstało w 1993 r. w wyniku krwawej wojny domowej i odłączenia się od Etiopii. Dziś jest to jeden z uboższych i najbardziej represyjnych krajów świata. Urząd prezydenta nieprzerwanie od 1993 r. sprawuje Isajas Afewerki, przywódca walki o niepodległość. W styczniu 2013 r. miała miejsce nieudana próba zamachu stanu podjęta przez część wojskowych.

W Erytrei nie mogą działać żadne partie opozycyjne, niezależne media, organizacje społeczeństwa obywatelskiego ani niezarejestrowane grupy religijne. Istnieją poważne ograniczenia dotyczące wolności wypowiedzi i zgromadzeń, tysiące ludzi jest arbitralnie przetrzymywanych, a tortury i nieludzkie traktowanie są powszechne¹⁴¹. Amnesty International szacuje, że w kraju więzi się ok. 10 tys. więźniów politycznych¹⁴². Dużym problemem jest obowiązkowa służba wojskowa, wprowadzona w 1996 r. i rozszerzona po krótkiej wojnie z Etiopią w latach

¹³⁵ Od 1439 osób w 2010 r., 2604 w 2012 r., 11 298 w 2013 r. i 34 586 w 2014 r.

¹³⁶ Uchodźcy z Erytrei, podobnie jak inni z Rogu Afryki, podróżują przez Sudan i z pomocą dobrze zorganizowanych grup przemytników w Chartumie trafiają do Libii. Tam są transportowani do wybrzeży Morza Śródziemnego, skąd wyruszają do Włoch. Część Erytrejczyków wcześniej mieszkała w Libii, ale obecnie decyduje się na wyjazd do Europy z uwagi na rosnący poziom przemocy i niestabilności w kraju. Według Frontexu także obywatele Etiopii czy Somalii podają się czasem za Erytrejczyków, aby uniknąć odesłania do Afryki, w związku z czym faktyczna liczba obywateli tego kraju w statystykach UE może być zawyżona. Zob. „FRAN Quarterly”, Quarter 1, Frontex, styczeń/marzec 2015, s. 23, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/FRAN_Q1_2015.pdf.

¹³⁷ *Migratory Routes Map*, Frontex, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map>.

¹³⁸ Złożyli oni 6897 wniosków w 2010 r., 9193 w 2011 r., 10 504 w 2012 r. i już 18 162 w 2013 r.

¹³⁹ W pierwszej połowie 2015 r. złożyli mniej, bo 12 330 takich wniosków – http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/images/9/97/First_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_by_citizenship%2C_Q2_2014_%E2%80%93_Q2_2015.png.

¹⁴⁰ *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications*, op. cit.

¹⁴¹ *Amnesty International Report 2014/15: The State of The World's Human Rights*, London 2015, s. 145–147.

¹⁴² *Eritrea: Rampant repression 20 years after independence*, Amnesty International, 9 maja 2013 r.

1998–2000¹⁴³. Według Freedom House Erytrea należy do 12 najmniej demokratycznych państw świata, wraz z m.in. Koreą Północną czy Syrią¹⁴⁴. Jest to jednocześnie jeden z najsłabiej rozwiniętych krajów (*least developed countries*) oferujący najniższy standard życia (*low human development*)¹⁴⁵.

Trudna sytuacja wewnętrzna (polityczna i gospodarcza) sprawia, że od wielu lat z kraju wyjeżdżają tysiące ludzi, głównie młodych, aktywnych i lepiej wykształconych. Według UNHCR od 2000 r. do stycznia 2014 r. kraj opuściło ponad 300 tys. osób, a każdego kolejnego miesiąca ucieka 3–5 tys.¹⁴⁶ Po początkowych próbach ograniczenia tego procederu przez rząd władze nauczyły się korzystać z nowej sytuacji: odpływ aktywnych obywateli zmniejsza ryzyko wewnętrznej rewolty, a jednocześnie jest źródłem napływu do kraju kapitału w postaci środków przesyłanych rodzinom od migrantów (*remittances*) oraz wpływów do budżetu kraju poprzez specjalny 2-procentowy podatek od zagranicznych przekazów pieniężnych¹⁴⁷.

Nasilony napływ Erytrejczyków do Europy sprawił, że kraje zachodnie zwróciły większą uwagę na sytuację wewnętrzną w Erytrei. Kilka państw UE (Dania, Wielka Brytania, Norwegia) przeprowadziło ostatnio własne dochodzenia, z których wynika, że nastąpiła poprawa w przestrzeganiu praw człowieka, umożliwiającą odsyłanie części uchodźców. Zdaniem organizacji broniących praw człowieka ocena taka jest jednak nieuprawniona i wynika z prób znalezienia sposobu na odsyłanie tych migrantów do Afryki. W czerwcu 2015 r. specjalna komisja dochodzeniowa ONZ ws. Erytrei (United Nations Commission of Inquiry on Eritrea) opublikowała 484-stronicowy raport na temat sytuacji praw człowieka w kraju od uzyskania niepodległości do dziś. Potwierdzono w nim systemowe, rozpowszechnione i znaczące naruszenia praw człowieka dokonywane przy akceptacji władz i wezwano do przeprowadzenia bardziej szczegółowego śledztwa¹⁴⁸.

5.1.2. Mali, Gambia, Nigeria, Somalia

Malijczycy stanowili piątą największą i drugą wśród Afrykańczyków grupę narodową ze wszystkich próbujących się dostać do UE w 2014 r. (10 575 osób – 3,7%). To znaczący wzrost w stosunku do ich napływu w latach poprzednich¹⁴⁹. Tworzyli też trzynastą największą grupę występującą o azyl w Europie – 12 905 wniosków w 2014 r., 3740 wniosków w pierwszej połowie 2015 r. Starają się o azyl przede wszystkim we Włoszech (9790, tj. 76% wszystkich wniosków), a także we Francji (1480) i Hiszpanii (595). Mają jednak nieduże szanse na pozytywne rozpatrzenie wniosków. W 2014 r. decyzje o przyznaniu ochrony wydano tylko dla 38% rozpatrzonych wniosków w pierwszej instancji. Podobny poziom uznawalności utrzymuje się w drugim kwartale 2015 r. (33%).

¹⁴³ Powszechna służba wojskowa nie jest dożywotnia, jak czasem przedstawia się ją w mediach. Obowiązek służby dotyczy wszystkich mężczyzn i kobiet w wieku między 18 a 50 rokiem życia i trwa oficjalnie 18 miesięcy. Często jednak ten okres przedłużano bez końca. Żołnierze byli wykorzystywani do innych zajęć w ramach pracy przymusowej. Za uchylanie się od służby grożą wysokie kary, łącznie z arbitralnym zatrzymaniem i torturami. Elementem militarystyki kraju było także odbywanie ostatniego roku szkoły średniej w obozie wojskowym Sawa, w ramach edukacji wojskowej. Zob. *Amnesty International Report 2014/15...*, op. cit.

¹⁴⁴ *Freedom in the World 2015. Discarding Democracy: Return to the Iron Fist*, Freedom House, 2015, www.freedomhouse.org/report/freedom-world/freedom-world-2015.

¹⁴⁵ *The 2014 Human Development Report – Sustaining Human Progress: Reducing Vulnerabilities and Building Resilience*, UNDP, 2014.

¹⁴⁶ *Amnesty International Report 2014/15...*, op. cit.

¹⁴⁷ *Eritrea: Ending the Exodus?*, Africa Briefing N°100, International Crisis Group, 8 sierpnia 2014 r., s. 1.

¹⁴⁸ R. Nicholson, *Op-Ed: Damning findings of Commission of Inquiry on Eritrea require urgent response*, Amnesty International, 16 czerwca 2015 r., www.amnesty.org/en/latest/news/2015/06/damning-findings-of-commission-of-inquiry-on-eritrea-require-urgent-response.

¹⁴⁹ 2602 w 2011 r., 657 w 2012 r., 2887 w 2013 r. Za: *Annual Risk Analysis 2015*, Frontex, Warszawa, kwiecień 2015, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2015.pdf.

Mali jest jednym z biedniejszych i bardziej niestabilnych państw Afryki. Większość (90%) spośród 14,5 mln mieszkańców wyznaje islam. Głównym wyzwaniem dla kraju pozostają zacołanie gospodarcze i bieda. Połowa populacji żyje poniżej granicy ubóstwa (1,25 dol. na dzień). Ponadto wybuch walk na północy Mali w styczniu 2012 r. spowodował poważny kryzys bezpieczeństwa i masowe ucieczki mieszkańców do Algierii, Burkina Faso, Mauretanii i Nigru. Początkowo rebelię wszczęło plemię Tuaregów, ogłaszając utworzenie własnego państwa Azawad, ale wkrótce samo musiało uciekać przed napływem islamistów. Dopiero interwencja sił francuskich w styczniu 2013 r. pozwoliła na stopniowe opanowanie sytuacji i przeprowadzenie wyborów prezydenckich i parlamentarnych w 2013 r. W efekcie część osób wewnętrznie przesiedlonych i uchodźców wróciła do swoich domów. Jednak wznowienie walk między siłami rządowymi i rebeliantami w maju 2014 r. ponownie wywołało obawy ludności i zatrzymało powroty. Według UNHCR obecnie ciągle ponad 130 tys. uchodźców z Mali żyje poza granicami, a blisko pół miliona objętych jest ochroną tej organizacji¹⁵⁰.

W 2014 r. 8730 Gambijczyków zatrzymano na próbie nielegalnego przekroczenia granicy UE (3,1% wszystkich nielegalnych przekroczeń). To znaczący wzrost w stosunku do wcześniejszych lat¹⁵¹. Gambijczycy wykorzystują głównie centralny szlak śródziemnomorski. W pierwszym kwartale 2015 r. stanowili największą grupę zatrzymaną na tej trasie – 1418 osób, o 7% więcej niż rok wcześniej w tym okresie¹⁵². Osoby tej narodowości złożyły 11 650 wniosków o nadanie statusu uchodźcy w UE w 2014 r. Najczęściej składali je we Włoszech (74%) i w Niemczech (17%). Zaledwie jedna trzecia (35%) decyzji rozpatrujących wnioski w pierwszej instancji była pozytywna, a zatem większość wnioskodawców uznana została za migrantów ekonomicznych.

Gambia jest najmniejszym państwem Afryki. Zdecydowaną większość spośród 1,8 mln mieszkańców tej byłej brytyjskiej kolonii stanowią muzułmanie (90%). 30 grudnia 2014 r. doszło do nieudanej próby zamachu stanu dokonanej przez część wojskowych, co spowodowało prześladowania osób podejrzanych o udział w spisku politycznym i było podawane przez część uchodźców do Europy jako podstawa do starania się o azyl¹⁵³. Niemniej jednak wydaje się, że głównymi powodami emigracji z kraju są przyczyny ekonomiczne. Gospodarka Gambii opiera się głównie na rolnictwie, rybołówstwie i turystyce i należy do najbiedniejszych w Afryce.

Liczbę zatrzymań obywateli Nigerii na granicy UE w 2014 r. oblicza się na 8715 (czyli 3,1% wszystkich nielegalnych migrantów do UE). W zdecydowanej większości Nigeryjczycy trafiają najpierw do Włoch, wykorzystując centralny szlak śródziemnomorski. Obywatele Nigerii złożyli 19 950 wniosków o azyl w UE w 2014 r. (dwukrotnie więcej niż w 2008 r.). Na ogół starali się o międzynarodową ochronę we Włoszech (51%), ale też w Niemczech (20%), Wielkiej Brytanii i Francji (po 7%). Nigeryjczycy otrzymywali pozytywną decyzję wniosków azylowych tylko w 30% przypadków. Wynika to z faktu, że wyjazdy z Nigerii są motywowane częściej względami ekonomicznymi niż politycznymi czy bezpieczeństwa.

Nigeria to najludniejszy (180 mln mieszkańców) i jeden z największych krajów w Afryce. Pod względem religijnym społeczeństwo jest podzielone mniej więcej po połowie między muzułmanów (głównie sunitów) i chrześcijan (z czego 3/4 to protestanci, a 1/4 katolicy), etnicznie stanowi natomiast mozaikę kilkudziesięciu grup i plemion. Po kilku latach intensywnego wzrostu PKB dziś Nigeria to 20. największa gospodarka świata, czerpiąca dochody głównie z bogatych

¹⁵⁰ 2015 UNHCR country operations profile – Mali, www.unhcr.org/pages/49e484e66.html.

¹⁵¹ W poprzednich latach było to: 599 osób w 2011 r., 553 w 2012 r. i 2817 w 2013 r.

¹⁵² W przypadku tej grupy podróż do Europy odbywa się w trzech etapach: pierwszy z Gambii do Agadez (w Nigrze) odbywa się publicznymi autobusami (według Biura ONZ ds. Narkotyków i Przestępczości ONZ tygodniowo przejeżdża przez Agadez nawet ok. 4 tys. migrantów bez odpowiednich dokumentów); następnie drogę z Agadezu do Nigru i dalej do Libii odbywają w pick-upach (każdy mieści do 30 osób) prowadzonych przez Tuaregów; w końcu na przedmieściach Trypolisu migranci przesiadają się do lokalnych taksówek i trafiają do grup przemytniczych organizujących podróż łądzia do Włoch. Zob. „FRAN Quarterly” Quarter 1, *op. cit.*

¹⁵³ *Freedom in the World 2015...*, *op. cit.*

złóż surowców mineralnych (głównie ropy naftowej). W przeliczeniu na jednego mieszkańca jest jednak ciągle krajem biednym, należącym do grupy o niskim poziomie rozwoju społeczno-gospodarczego. Narastającym problemem jest zagrożenie wewnętrzne dla bezpieczeństwa państwa. Od 2002 r. na północy kraju trwa zbrojne powstanie islamskich fundamentalistów z organizacji Boko Haram, zmierzających do obalenia świeckich władz i wprowadzenia ustroju islamskiego opartego na prawie szariatu. To właśnie uchodźcy z północnych części kraju, objętych aktywnością islamistów, mogą najłatwiej przedostawać się przez Niger i Czad do Libii i stamtąd do Europy.

W ostatnich latach systematycznie rośnie liczba nielegalnego przekroczenia granic UE przez Somalijczyków: 7676 w 2014 r. (2,7%). Stanowią oni także dziesiątą największą grupę występujących o status uchodźcy w UE w 2014 r. (16 910)¹⁵⁴. W zeszłym roku Somalijczycy występowali o azyl głównie w Niemczech (34%), Szwecji (29%) i Austrii (7%). W tym okresie większość wniosków była rozpatrywana pozytywnie (68%), choć ich uznawalność jest niższa niż w przypadku Syryjczyków czy Afgańczyków, i nie kwalifikowała Somalijczyków do programu relokacji w ramach UE. Wydaje się, że także w bieżącym roku utrzyma się podobna skala ich napływu do Europy, gdyż do końca czerwca złożyli już 8780 wniosków o azyl¹⁵⁵, zwłaszcza że sytuacja w ich kraju pozostaje niestabilna.

Somalia (10 mln mieszkańców, w większości muzułmanów) to jedno z najbiedniejszych i najmniej stabilnych państw świata. Po upadku reżimu komunistycznego w 1991 r. wybuchła tam wojna domowa, która trwa praktycznie do dziś. Spowodowało to realny rozpad państwa, zanik administracji i rozwój radykalnych ugrupowań islamistycznych. Między 2008 a 2013 r. Somalia przewodziła rankingom państw upadłych, a władzę w dużej części kraju przejęli ekstremiści islamscy z organizacji Al-Szabab, wprowadzając na opanowanych terenach surowe prawo szariatu. Dopiero w ostatnich latach sytuacja się stabilizuje przy pomocy trwającej od 2007 r. misji pokojowej pod auspicjami Unii Afrykańskiej (UNISOM). Siły rządowe odzyskują stopniowo kontrolę nad krajem (łącznie ze stolicą, Mogadiszu), umożliwiając częściową odbudowę i reformy polityczne. Mimo tych postępów Somalia ciągle jest jednym z najbiedniejszych i najmniej demokratycznych państw świata. Jej gospodarka opiera się na strukturach nieformalnych. Według oficjalnych szacunków ponad 40% mieszkańców żyje za mniej niż 1 dol. dziennie. Ponad 1,1 mln Somalijczyków jest uchodźcami poza granicami, a drugie tyle – uchodźcami wewnętrznymi (*internally displaced people*)¹⁵⁶. Tragicznym przypomnieniem niestabilnej sytuacji w Somalii był zamach terrorystyczny zorganizowany 21 września 2015 r. przez Al-Szabab w Mogadiszu, w którym zginęli m.in. dwaj obywatele Polski, w tym Abdulcadir Gabeire Farah, pierwszy Afrykańczyk ze statusem uchodźcy w Polsce i prezes Fundacji dla Somalii.

5.2. Skala i przyczyny migracji do UE z Azji

Azja jest tradycyjnie ważnym źródłem migracji do Europy. Poza Syryjczykami i Irakijczykami uciekającymi przed konfliktami w ich krajach, do głównych grup azylantów w UE należą od wielu lat Afgańczycy i Pakistańczycy¹⁵⁷.

¹⁵⁴ *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications, op. cit.*

¹⁵⁵ *First time asylum applicants in the EU-28 by citizenship, Q2 2014 – Q2 2015*, Eurostat, http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/File:First_time_asylum_applicants_in_the_EU-28_by_citizenship_Q2_2014_-_Q2_2015.png.

¹⁵⁶ *2015 UNHCR country operations profile – Somalia*, UNHCR, www.unhcr.org/pages/49e483ad6.html.

¹⁵⁷ Wśród 30 krajów, których obywatele składają najwięcej wniosków o nadanie statusu uchodźcy w 2014 r., znalazły się także: Bangladesz (15. miejsce, 11 650 osób), Iran (17 m.; 10 890), Sri Lanka (27 m.; 5315) i Chiny (28 m., 5200); za danymi Eurostatu.

Tabela 8. Porównanie rozwoju Afganistanu i Pakistanu

	PKB per capita w dol. (2014 r.)	Ocena Freedom House 2015	Human Development Index (HDI w 2014 r., na 187 państw)	Ranking postrzegania korupcji (Transparency International 2014)	Ranking wolności prasy (Reporterzy bez granic 2015, na 180 państw)
Afganistan	1900	Niewolny	162	172	122
Pakistan	4700	Częściowo wolny	146	126	159

Źródło: oprac. własne.

5.2.1. Afganistan

Do zeszłego roku Afgańczycy stanowili największą grupę uchodźców na świecie (obecnie pierwsze miejsce zajmują Syryjczycy). Ciągłe jednak ponad 2,6 mln Afgańczyków mieszka poza ojczyzną, co odpowiada za ponad 20% światowej populacji uchodźców. Większość przebywa w dwóch krajach: Iranie (1,5 mln zarejestrowanych afgańskich uchodźców) oraz Pakistanie (950 tys.)¹⁵⁸. Według danych UNHCR od 2002 r. ponad 5,8 mln z nich wróciło do kraju (20% populacji), jednak tendencja ta osłabła w ostatnich pięciu latach, a w pierwszej połowie 2014 r. na powrót zdecydowało się jedynie ok. 10 tys. osób¹⁵⁹.

W 2014 r. Afgańczycy byli trzecią najliczniejszą grupą (22 132) zatrzymaną na próbie nielegalnego przekroczenia zewnętrznych granic UE (po Syryjczykach i Erytrejczykach) oraz drugą największą grupą osób występujących o nadanie statusu uchodźcy (po Syryjczykach, patrz tabela 1). Nielegalna migracja z tego kraju trwa od wielu lat¹⁶⁰. Także w 2015 r. Afgańczycy stanowią jedną z większych grup migrujących do Europy. Wybierają oni głównie szlak przez wschodnią część Morza Śródziemnego (11 582 w 2014 r., z Turcji do Grecji), przez Bałkany (8342 osób), drogę lądową przez Europę Wschodnią czy centralny szlak śródziemnomorski.

Ci, którzy dostaną się do UE, zwykle występują o azyl polityczny. Od 2008 r. wnioski takie złożyło ponad 216 tys. Afgańczyków, z czego ponad 66 tys. otrzymało ochronę międzynarodową. Według danych Eurostatu tylko w pierwszej połowie 2015 r. wnioski o status uchodźcy w Europie złożyło ponad 41 tys. osób, tj. tyle samo, ile przez cały 2014 r. (41 305). Afgańczycy starali się o azyl w 2014 r. głównie w Niemczech (23% wszystkich), na Węgrzech (21%), w Austrii (12%) oraz we Włoszech i w Szwecji (po 8%). Spośród ponad 17 tys. rozpatrzonych wniosków w tym czasie 63% zakończyło się nadaniem jakiejś formy ochrony międzynarodowej¹⁶¹. W drugim kwartale 2015 r. poziom uznawalności wniosków wzrósł do 70%, jednak to nadal zbyt mało, aby grupę tę objąć programem przesiedleń w ramach UE¹⁶².

Presja migracyjna w Afganistanie wiąże się z niestabilną sytuacją bezpieczeństwa i polityczną oraz z pogorszeniem perspektyw gospodarczych. Afganistan przechodzi obecnie niepewną trans-

¹⁵⁸ 2015 UNHCR subregional operations profile – South-West Asia, UNHCR, www.unhcr.org/pages/49e45af26.html.

¹⁵⁹ 2015 UNHCR country operations profile – Afghanistan, UNHCR, www.unhcr.org/pages/49e486eb6.html.

¹⁶⁰ Ich liczba wahała się od 19 284 w 2008 r. do 22 992 w 2011 i 9494 w 2013, aby znowu wzrosnąć do 22 132 osób zatrzymanych na próbie nielegalnego przekroczenia granicy w 2014 r.

¹⁶¹ *Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications, op. cit.*

¹⁶² *Ibidem.*

formację, której towarzyszy wzrost aktywności ruchu talibów po wycofaniu się większości wojsk NATO do końca 2014 r. Po ponad dekadzie zaangażowania militarnego i gospodarczego Zachodu w tym państwie sytuacja daleka jest od uspokojenia, mimo że nowy rząd wyłoniony w 2014 r. pod przewodnictwem prezydenta Aszrafa Ghaniego podejmuje próby negocjacji pokojowych z talibami. W 2014 r. zbrojna opozycja wykorzystwała zakończenie misji wojskowej NATO i przekazanie siłom afgańskim pełnej odpowiedzialności do intensyfikacji ataków i przeprowadzenia nowej ofensywy¹⁶³. Według ostatniego półrocznego przeglądu ONZ sytuacja humanitarna w Afganistanie pogarsza się na skutek intensyfikacji walki z talibami, rosnącej liczby ofiar (wskutek działań zbrojnych ucierpiało 4921 cywilów, w tym 1592 poniosło śmierć) i wzrostu wewnętrznych przesiedleń o 43% w stosunku do roku poprzedniego¹⁶⁴. Agencje unijne przewidywały po pierwszym kwartale br.: „utrzymuje się prawdopodobieństwo ciągłego napływu wniosków azylowych przez cały 2015 r.”¹⁶⁵

Pogarszająca się sytuacja bezpieczeństwa powoduje też wzrost bezrobocia, wstrzymanie napływu zagranicznych inwestycji, zmniejszenie pomocy rozwojowej i w rezultacie ograniczenia w dostępie do edukacji i służby zdrowia oraz w aktywności ekonomicznej. Mimo lat inwestycji i nakładów społeczności międzynarodowej, Afganistan wciąż pozostaje krajem biednym. Dodatkowym czynnikiem wyjaśniającym wzrost liczby afgańskich uchodźców jest rosnąca presja w krajach goszczących dotąd te społeczności – w Iranie i Pakistanie, a także w Turcji. Władze tych państw próbowały w ostatnich miesiącach nakłonić Afgańczyków do powrotu do kraju (odmowa rejestracji, wygaszanie aktualności książeczek uchodźców itp.). Z uwagi na niepewną sytuację w Afganistanie ludzie ci jednak wolą spróbować dostać się do Europy, na co wpływ ma także niemiecka deklaracja otwartości na napływ uchodźców¹⁶⁶. Wydaje się, że bez wsparcia władz afgańskich w zapewnieniu bezpieczeństwa i stworzeniu warunków do rozwoju gospodarczego presja migracyjna z Afganistanu w najbliższych latach nie ustąpi.

5.2.2. Pakistan

Pakistan należy do pierwszej dziesiątki państw na świecie będących źródłem największej emigracji. Liczbę Pakistańczyków przebywających stale poza granicami państwa pod koniec grudnia 2013 r. rząd szacował na 7,6 mln, z czego zdecydowana większość (49%) mieszka w krajach Bliskiego Wschodu, ale 28% żyje w Europie¹⁶⁷. Pakistańczycy stanowią też jedną z największych społeczności starających się o status uchodźcy. W 2014 r. 26 332 Pakistańczyków złożyło takie wnioski w 44 krajach rozwiniętych, co czyniło ich szóstą największą grupą na świecie (za Syrią, Irakiem, Afganistanem, Serbią, Kosowem i Erytreą)¹⁶⁸.

W 2013 r. na granicach UE zatrzymano 5047 Pakistańczyków próbujących nielegalnie przekroczyć granicę¹⁶⁹. W 2014 r. liczba ta nieznacznie spadła i nie byli oni ujęci w statystykach Frontexu wśród dziesięciu głównych grup nielegalnych migrantów. Pakistańczycy dostają się do Europy legalnie drogą lotniczą (bezpośrednio do portów w UE, głównie do Wielkiej Brytanii, lub

¹⁶³ Zob. szczegółową analizę: *EASO Country of Origin Information Report – Afghanistan: Security Situation*, European Asylum Support Office, styczeń 2015, <https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Afghanistan-security-situation.pdf>.

¹⁶⁴ *Record civilian casualties and widening conflict stretch humanitarian capacities in Afghanistan – UN*, www.un.org/apps/news/story.asp?NewsID=51667#.Vf_uXX1gj21.

¹⁶⁵ *EASO Quarterly Asylum Report, Q1 2015*, European Asylum Support Office, 2015, s. 27, https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/Quarterly-Asylum-Report_-2015_Q1_final.pdf.

¹⁶⁶ H. Malikyar, *Afghanistan: The other refugee crisis, opinion*, Al Jazeera, 16 września 2015 r., www.aljazeera.com/indepth/opinion/2015/09/afghanistan-refugee-crisis-150915073827019.html.

¹⁶⁷ *EASO Country of Origin Information Report – Pakistan. Country Overview*, European Asylum Support Office, sierpień 2015, s. 112, https://easo.europa.eu/wp-content/uploads/EASO_COI_Report_Pakistan-Country-Overview_final.pdf.

¹⁶⁸ *Ibidem*.

¹⁶⁹ Wobec 4877 w 2012 r., 15 375 w 2011 r. i 3878 w 2010 r. Za *Annual Risk Analysis 2014*, Frontex, Warszawa, 2013, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2014.pdf.

przez porty tranzytowe) lub nielegalnie trasą przez Bałkany. W tym drugim przypadku albo przylatują do portów w Turcji legalnie na podstawie aktualnej wizy, albo docierają tam nielegalnie łądem przez Iran, a następnie kontynuują drogę do UE szlakiem bałkańskim¹⁷⁰.

Od wielu lat Pakistańczycy znajdują się wśród nacji najczęściej występujących o azyl na terytorium UE. W 2014 r. złożyli 22 120 takich wniosków, co plasowało ich na szóstym miejscu po Syryjczykach, Afgańczykach, Kosowianach, Erytrejczykach i Serbach¹⁷¹. Oznaczało to też dynamiczny wzrost podań w stosunku do roku poprzedniego (o 50%). Większość wniosków złożyli we Włoszech (32% wszystkich), Niemczech (19%) i Wielkiej Brytanii (18%). Zdecydowana większość wniosków Pakistańczyków jest rozpatrywana negatywnie – w 2014 r. tylko 27% przypadków (4240 osób) zakończyło się przyznaniem jakiejś formy ochrony międzynarodowej¹⁷². Osoby, którym nie przyznano azylu, są w tym przypadku dość skutecznie odsyłane do kraju. W 2014 r. 9609 Pakistańczyków zawrócono z UE, w tym co najmniej 2942 zostało przymusowo wydanych (w 2013 r. to było 8369), 3507 zaś wyjechało dobrowolnie (w 2013 r. – 3663)¹⁷³. Pakistan przoduje w statystykach unijnych powrotów (drugie miejsce w 2014 r., 6% wszystkich powrotów w 2014 r.) gdyż jest jednym z 17 państw, z którymi UE ma podpisaną umowę o readmisji.

Migracje Pakistańczyków do Europy mają najczęściej przyczyny ekonomiczne, choć nie można wykluczyć też innych powodów. Pakistan jest niestabilną demokracją, biednym krajem dotkniętym w dużym stopniu problemem terroryzmu. Populacja szacowana jest na ponad 190 mln, a zdecydowaną większość stanowią muzułmanie (głównie sunnici). Liczba cywilnych ofiar terroryzmu wynosi kilkadziesiąt tysięcy i od lat ustępuje tylko Syrii, Irakowi i Afganistanowi. Udział rządu w międzynarodowej koalicji terrorystycznej spowodował konflikt z talibami pakistańskimi, którzy od 2007 r. prowadzą otwartą wojnę przeciwko własnemu państwu. Według pakistańskiej komisji praw człowieka w 2014 r. dokonano w Pakistanie 1206 ataków terrorystycznych, w których zginęło 1723 cywilów¹⁷⁴. Najbardziej narażone na akty terroru są Terytoria Plemienne Administrowane Federalnie (Federally Administered Tribal Areas – FATA) przy granicy z Afganistanem, choć ekstremistom udało się w ostatnich latach rozszerzyć zasięg działań także na główne miasta w głębi kraju. Atakują coraz częściej nie tylko obiekty wojskowe, ale też targowiska, meczety czy szkoły (np. atak na szkołę w Peszawarze w grudniu 2014 r., w którym zginęło ponad 130 dzieci).

Próby zakończenia konfliktu na drodze negocjacji pokojowych podejmowane przez nowy rząd nie przyniosły rezultatów i zakończyły się eskalacją walk. Rozpoczęta w czerwcu 2014 r. kolejna ofensywa wojskowa przeciwko talibom w FATA osłabiła ekstremistów, ale też doprowadziła do masowych przesiedleń ludności cywilnej. Według Pakistańskiej Komisji Praw Człowieka operacje przeciwko islamistom sprawiają, że już ponad 2,5 mln ludzi zostało przesiedlonych w prowincji Chajber-Pasztunchwa i w FATA¹⁷⁵.

Oprócz zagrożeń terrorystycznych Pakistan zmaga się też z ruchem separatystycznym w prowincji Beludżystan i z przemocą na tle politycznym (szczególnie w największym mieście kraju Karaczi) oraz religijnym. Szczególnie narażeni na akty terroru i prześladowania są członkowie mniejszości religijnych – szyici, ahmadyci, chrześcijanie, sikhowie czy hindusi. Sytuację w kraju komplikują dodatkowo katastrofy naturalne, w tym coraz częstsze powodzie i susze powodujące ogromne zniszczenia materialne i masowe przesiedlenia. Nie widać możliwości szybkiego ustabilizowania i wzmocnienia rządów prawa w Pakistanie w najbliższych latach, co oznacza, że część mieszkańców będzie starała się nadal dotrzeć do Europy.

¹⁷⁰ EASO Country of Origin Information Report – Pakistan, *op. cit.*, s. 111.

¹⁷¹ Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications, *op. cit.*

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ Annual Risk Analysis 2015, *op. cit.*

¹⁷⁴ State of Human Rights in 2014, Human Rights Commission in Pakistan, Lahore, marzec 2015, s. 4; szerzej zob. też EASO Country of Origin Information Report – Pakistan... *op. cit.*, s. 54–60.

¹⁷⁵ *Ibidem*, s. 11.

Rozdział 6. Zagrożenie dla bezpieczeństwa związane z migracją

Europa Zachodnia zmagą się ze zjawiskiem terroryzmu międzynarodowego od ponad 40 lat. W latach 1970–2014 na jej terenie przeprowadzono ponad 15 000 ataków terrorystycznych¹⁷⁶. Za ich przygotowanie i wykonanie odpowiadają grupy, organizacje i indywidualni terroryści o różnym profilu ideologicznym, m.in. skrajnie lewicowym, skrajnie prawicowym, separatystycznym i islamistycznym. Co ciekawe, w ostatnich latach terroryści islamistyczni są odpowiedzialni za najmniejszą liczbę ataków, a za największą ich część wciąż odpowiadają separatystyczne organizacje terrorystyczne¹⁷⁷. Są to jednak głównie ataki niepowodujące dużych zniszczeń i ofiar śmiertelnych, co odróżnia je od spektakularnych i obliczonych na maksymalizację liczby ofiar ataków terrorystów islamistycznych, jak ten z 13 listopada w Paryżu.

Nasilanie się fali nielegalnej imigracji do Europy niesie ze sobą zagrożenia, do których Polska może się przygotować, bazując na powojennych doświadczeniach zachodnioeuropejskich sąsiadów i sojuszników. Często podnoszony jest argument, że napływający obecnie do Europy uchodźcy i imigranci, z racji swojego bliskowschodniego czy północnoafrykańskiego pochodzenia (obszary dużej aktywności organizacji terrorystycznych), zwiększą ryzyko radykalizacji społeczności muzułmańskich na terenie Europy, czego efektem będzie intensywniejsza aktywność terrorystyczna islamistów na Starym Kontynencie. W tym kontekście mniejszym zagrożeniem wydają się ewentualne fale niekontrolowanej migracji z Bałkanów czy Ukrainy – członkowie licznych już istniejących diaspor, np. ukraińskiej czy bośniackiej, nie wchodzili w skład komórek terrorystycznych (dziś powiązanych z Al-Kaidą lub ISIS), które od początku lat 90. przygotowywały zamachy w Europie. Mniejsze zagrożenie związane jest z imigrantami, uchodźcami (i ich potomkami) z Afryki Subsaharyjskiej, choć w ostatnich latach w składzie komórek terrorystycznych dokonujących także ataków w Europie pojawiły się np. osoby pochodzenia nigeryjskiego¹⁷⁸. Jednakże najbardziej bezpośrednie zagrożenie niosą ze sobą luki w kontroli migrującej ludności w południowych państwach UE. Dla jego zmniejszenia konieczne jest pilne wzmocnienie Frontexu i jego współpracy z Europolem, a także koordynacja działań narodowych służb państw członkowskich.

Nawet nasilona imigracja z tych terenów (Ukraina, Bałkany, Afryka Subsaharyjska) do UE, w tym Polski, nie powinna owocować zwiększonym zagrożeniem terrorystycznym, również w kontekście radykalizacji już znajdujących się na terenie Europy wspólnot muzułmańskich. Nie zmienia to jednak faktu, że np. niektórzy zachodnioeuropejscy weterani wojny w byłej Jugosławii ulegli w trakcie jej trwania radykalizacji i po powrocie do Europy rozpoczęli działalność kryminalną¹⁷⁹. Dodatkowo na terenie Bałkanów islamistyczna radykalizacja jest możliwa, co przejawia się np. poprzez udział ponad 200 obywateli Bośni i Hercegowiny¹⁸⁰ i podobnej liczby Kosowian w wojnie w Syrii. To, przy stosunkowo niewielkiej liczbie mieszkańców tych krajów, sytuuje je

¹⁷⁶ Zob. *Global Terrorism Database*, www.start.umd.edu/gtd.

¹⁷⁷ TE-SAT 2015. *European Union Terrorism Situation and Trend Report 2015*, Europol, www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/p_europol_tsat15_09jun15_low-rev.pdf, s. 40.

¹⁷⁸ Imigrantami z tego regionu byli także niedoszli londyńscy zamachowcy z 21 lipca 2005 r., którzy chcieli skopiuować „sukces” komórki terrorystycznej odpowiedzialnej za śmierć 52 osób w czterech samobójczych zamachach bombowych z 7 lipca tego samego roku. *Woolwich murder: Who are the suspects?*, BBC News, 28 maja 2013 r., www.bbc.co.uk.

¹⁷⁹ Jej celem było finansowanie przyszłych ataków terrorystycznych lub, w porozumieniu z istniejącymi na terenie Europy strukturami organizacji dżihadystycznych z Algierii i bliskowschodnimi uczestnikami walk w Bośni, podjęcie prób organizacji zamachów terrorystycznych wymierzonych w cele amerykańskie, rosyjskie, izraelskie lub francuskie na terenie Europy. M.in. francuski „gang Roubaix”, w skład którego wchodzili też niebałkańscy imigranci z krajów muzułmańskich. Zob. E. Kohlman, *Al-Qaida's Jihad in Europe: The Afghan-Bosnian Network*, Berg, Oxford 2005, s. 185–216.

¹⁸⁰ V. Azinovic, M. Jusic, *The Lure of the Syrian War: The Foreign Fighters' Bosnian Contingent*, Atlantic Initiative, 2015, <http://atlanticinitiative.org/images>, s. 7.

wśród państw mających najwięcej zagranicznych bojowników w szeregach ISIS *per capita*¹⁸¹. Mieszkańcy Kosowa również licznie napływali na Węgry na początku br. wraz z falą uchodźców i imigrantów, i nie można wykluczyć, że wśród nich są osoby o poglądach islamistycznych lub mające za sobą udział w konflikcie w Syrii¹⁸².

Zagrożenie terroryzmem i radykalizmem, kojarzone z napływem imigrantów z Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, a w zdecydowanie mniejszym stopniu z Bałkanów i Afryki Subsaharyjskiej, musi być jednak rozpatrywane także z punktu widzenia radykalizacji i licznego udziału w islamistycznych spiskach terrorystycznych ze strony imigrantów pierwszego i drugiego pokolenia o pochodzeniu południowoazjatyckim, np. pakistańskim – największej grupy etnicznej wśród zidentyfikowanych brytyjskich dżihadystów. Ich częsty udział w spiskach terrorystycznych można do pewnego stopnia tłumaczyć liczebnością muzułmańskiej społeczności południowoazjatyckiej, która stanowi ponad 1,5 mln mieszkańców spośród ok. 2,7 mln brytyjskich muzułmanów¹⁸³. W tej sytuacji uprawomocniona jest teza o uniwersalnym charakterze zagrożeń związanych z islamistyczną radykalizacją – w tym także prowadzącą do terroryzmu – które wykraczają poza bliskowschodnich imigrantów w Europie i w teorii (oraz w ograniczonym charakterze) dotyczą także innych społeczności muzułmańskich. Ich członkowie mogą zresztą ulec radykalizacji dopiero po przyjeździe do Europy, np. uczęszczając do meczetów budowanych za prywatne lub publiczne środki pochodzące z Zatoki Perskiej¹⁸⁴ i nadzorowanych przez wahabickich imamów. W przeszłości „radykalne” meczety, centra i instytuty islamskie (w Mediolanie, Londynie, Hamburgu) odgrywały znaczną rolę w tworzeniu siatek kontaktów na terenie Europy. W dłuższej perspektywie czasowej państwa po raz pierwszy przyjmujące takich imigrantów lub uchodźców będą musiały się przygotować do odpowiedniego rozpoznawania zagrożeń wynikających np. z rozbudowy religijnej infrastruktury na swoim terenie oraz do zwalczania ich nie tylko za pomocą środków policyjnych, ale także – przede wszystkim – prewencyjnych. Mogą im w tym pomóc doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich.

6.1. Doświadczenie zachodnioeuropejskie z terroryzmem islamistycznym

Sama obecność imigranckich społeczności z krajów muzułmańskich na terenie Europy nie jest równoznaczna ze wzrostem zagrożeń o charakterze terrorystycznym dla krajów, które decydują się na przyjęcie uchodźców lub imigrantów. Przykładem mogą być m.in. zachodnioeuropejscy sojusznicy i sąsiedzi Polski, którzy po 1945 r. przyjęli tysiące przybywających z Afryki Północnej i Bliskiego Wschodu oraz Azji Południowej „gastarbeiterów”. Efektem tej oraz późniejszych fal imigracji jest m.in. obecność ok. 3,5-milionowej mniejszości tureckiej w Niemczech czy też zwiększenie liczby muzułmanów: w Wielkiej Brytanii – z 23 000 w 1951 r. do 2 660 000 w 2011 r.; we Francji – ponad dwukrotny przyrost (z 211 000 do 450 000) tylko w latach 1954–1964¹⁸⁵. Ich przybycie i późniejszy pobyt w Europie Zachodniej nie spowodowały tam eskalacji terroryzmu, choć niejednokrotnie pochodzili oni z obszarów ogarniętych wojną (Algieria, Azja Południowa, Bliski Wschód) i przemocą polityczną.

¹⁸¹ S. Kursani, *Report inquiring into the causes and consequences of Kosovo citizens' involvement as foreign fighters in Syria and Iraq*, Kosovar Center for Security Studies, kwiecień 2015, www.qkss.org, s. 7.

¹⁸² A. Sobjak, *Time to Put Hungary on the EU's Refugee Agenda*, „PISM Strategic File”, nr 15 (78), lipiec 2015, s. 1, www.pism.pl.

¹⁸³ R. Pantucci, *'We Love Death as You Love Life': Britain's Suburban Terrorists*, Hurst, London 2015, s. 21.

¹⁸⁴ Arabia Saudyjska zaproponowała Niemcom, że wraz z napływem uchodźców z krajów muzułmańskich do tego kraju sfinansuje budowę 200 meczetów. E. Whitman, *Amid Muslim Refugee Crisis, Saudi Arabia Vows to Build 200 Mosques in Germany*, „International Business Times”, 10 września 2015 r., www.ibtimes.com/amid-muslim-refugee-crisis-saudi-arabia-vows-build-200-mosques-germany-2090905.

¹⁸⁵ L. Elliott, J. Kollewe, *German finance minister says too many Gastarbeiter were allowed in*, „The Guardian”, 18 marca 2011 r., www.theguardian.com.; R. Pantucci, *op. cit.*, s. 21; M. Evans, *Algeria: France's Undeclared War*, Oxford University Press, Oxford 2012, s. 277, 341.

Sytuacja zaczęła się zmieniać pod koniec lat 70., kiedy np. w Londynie dochodziło do zamachów na *de facto* bliskowschodnich uchodźców – polityków ukrywających się przed służbami specjalnymi swoich krajów tropiącymi ich w Europie¹⁸⁶. W następnej dekadzie Europa stała się nie tylko miejscem załatwiania porachunków przez bliskowschodnie reżimy autorytarne, organizacje dysydenckie, rebelianckie lub terrorystyczne, lecz także celem ataków terrorystycznych np. ze strony Iranu, który sprzeciwiał się m.in. francuskiemu zaangażowaniu w Libanie¹⁸⁷. Kolejną zmianę przyniosło pojawienie się w Europie w latach 80. weteranów „dżihadu” w Afganistanie, głównie z Egiptu, Algierii, Libii, Tunezji itp. Ich przyjazd nie oznaczał, że podejmą oni działalność terrorystyczną przeciwko swoim nowym, przybranym ojczyznom, ale nie był także równoznaczny z odrzuceniem przez nich przyjętego jeszcze w Afganistanie dogmatu o „reislamisacji” swoich krajów pochodzenia. Miała temu służyć działalność zbrojna, wspierana logistycznie przez dawnych afgańskich dżihadystów przebywających w Europie Zachodniej. Tym samym Europa stała się punktem wypadowym dla akcji zbrojnych, w tym terrorystycznych, podejmowanych w imię spraw narodowych, lokalnych, tj. algierskich, egipskich lub libijskich poza terenem Starego Kontynentu¹⁸⁸.

Kolejną zmianę przyniosła ze sobą decyzja algierskiej dżihadystycznej organizacji o nazwie Zbrojna Grupa Islamska (*Groupe islamique armé – GIA*), która w 1994 r. rozpoczęła kampanię terrorystyczną przeciwko i na terenie Francji, finansowaną także z zysków z działalności przestępczej. GIA uznawana była przez algierskich islamistów za sojusznika reżimu wojskowego rządzącego w Algierze¹⁸⁹. Tym samym Europa stała się „areną lokalnego dżihadu”, którego cele, choć islamistyczne, miały nadal dość nacjonalistyczny charakter. Ostatecznie, w latach 2003–2004 Europa stała się „celem globalnego dżihadu”, gdzie „sieci terrorystyczne”, inspirowani przez ISIS terroryści oraz powracający z konfliktu w Iraku lub w Syrii tzw. zagraniczni bojownicy „planują, przygotowują i wykonują” ataki¹⁹⁰.

6.2. Skala zagrożenia terroryzmem islamistycznym

Wymienione fale dżihadu wymierzone w Europę zaowocowały, wg opracowań katalogujących je norweskich ekspertów, 134 udanymi i nieudanymi spiskami terrorystycznymi, które miały miejsce w Europie w latach 1994–2015. Zaangażowanych było w nie 340 dżihadystów – najczęściej legalnych lub nielegalnych imigrantów pierwszego (dominują w spiskach w Europie Południowej) lub drugiego pokolenia (dominują w spiskach w Wielkiej Brytanii) i rzadziej europejskich konwertytów, nie pochodzących z krajów muzułmańskich¹⁹¹. W tej grupie pojawiają się też nieliczni uchodźcy¹⁹².

¹⁸⁶ R. Pantucci, *op. cit.*, s. 30.

¹⁸⁷ Zob. P. Short, *Mitterrand: A Study in Ambiguity*, Vintage, London 2014.

¹⁸⁸ M. Taarnby, *The Danish Glasvej Case*, w: B. Hoffman, F. Reinares (red.), *The Evolution of the Global Terrorist Threat: From 9/11 to Osama bin Laden's Death*, Columbia University Press, New York 2014, s. 313.

¹⁸⁹ Zob. J.D. Le Sueur, *Algeria since 1989: Between Terror and Democracy*, Zed Books, London 2010, s. 53–74.

¹⁹⁰ P. Nesser, *Chronology of Jihadism in Western Europe 1994–2007: Planned, Prepared, and Executed Terrorist Attacks*, „Studies in Conflict and Terrorism” 2008, t. 31, nr 10, s. 925.

¹⁹¹ Dane pochodzą z: *ibidem*; P. Nesser, *Chronology of Jihadism in Western Europe Update 2008–2010*, www.ffi.no; T. Hegghammer, P. Nesser, *Assessing the Islamic State's Commitment to Attacking the West*, „Perspectives on Terrorism” 2015, t. 9, nr 4; T. Hegghammer, *Should I Stay or Should I Go? Explaining Variation in Western Jihadists' Choice between Domestic and Foreign Fighting*, „American Political Science Review” 2013, t. 106, nr 1.

¹⁹² M.in. Rachid Ramda, który odpowiadał za organizację zamachów bombowych GIA we Francji w 1995 r., a także trzech z czterech powiązanych z algierskimi „sieciami terrorystycznymi” zamachowców przygotowujących jesienią 2000 r. atak na katedrę w Strasbourgu i przylegający do niej świąteczny jarmark. Za: L. Vidino, *Al Qaeda in Europe: The New Battleground of International Jihad*, Prometheus Books, New York 2006, s. 149–151. Więcej uchodźców i nielegalnych imigrantów można odnaleźć chociażby wśród osób, które, choć odgrywały prominentne role w „sięciach terrorystycznych”, nie odbywają obecnie wyroków w związku z konkretnymi incydentami terrorystycznymi.

Te spiski terrorystyczne w większości nie kończyły się powodzeniem, ale w ich wyniku tylko w latach 2010–2015 na terenie Europy śmierć poniosło ok. 160 osób (nie wliczając w to zamachowców)¹⁹³. Jeśli dodamy do nich śmiertelne ofiary wcześniejszych, to okaże się, że radykalni islamiści odpowiadają za śmierć ok. 430 osób w Europie Zachodniej w zamachach terrorystycznych w ostatnich 20 latach. Tę statystykę znacznie zawyżają liczby ofiar śmiertelnych zamachów w Paryżu z 2015 r. dokonanych przez ISIS oraz w Madrycie z 2004 r. i w Londynie z 2005 r. (razem ok. 370 osób) dokonanych przez komórki terrorystyczne powiązane z Al-Kaidą, której specjalnością były spiski nastawione na maksymalizację ofiar cywilnych, przygotowywane przez kilku- lub kilkunastoosobowe grupy terrorystów.

W ostatnich latach daje się zauważać wzrost liczby ataków podejmowanych przez indywidualnych terrorystów, którzy często pozostają pod wpływem ideologii ISIS¹⁹⁴. Likwidacja takich jednoosobowych spisków na etapie planowania jest bardzo trudna i w razie pojawienia się w Polsce wielu osób przygotowanych przez propagandę ISIS do tego typu działań może okazać się jednym z największych wyzwań stojących przed polskim systemem bezpieczeństwa. Dodatkowym utrudnieniem może być radykalizacja postaw, co prowadzi z kolei do terroryzmu ze strony środowisk skrajnej prawicy. Jak wskazują raporty Europolu¹⁹⁵, środowiska te nie są odpowiedzialne za dużą liczbę incydentów terrorystycznych w Europie, ale w ostatnich latach ich przedstawiciele, m.in. w Norwegii¹⁹⁶, Niemczech¹⁹⁷ i na Węgrzech¹⁹⁸ dokonali szeregu udanych zamachów terrorystycznych, w których śmierć poniosły co najmniej 93 osoby.

Pozornie nieduża liczba europejskich dżihadystów, którzy zdecydowali się na działalność terrorystyczną na terenie Europy, nie przedstawia jednak całej prawdy na temat zagrożenia terroryzmem i radykalizmem ze strony środowisk radykalnych islamistów, funkcjonujących w muzułmańskich społecznościach Europy. W latach 1990–2010 ok. 700 Europejczyków wyjechało, by uczestniczyć w „świętych wojnach” na wzór konfliktu w Afganistanie, które miały miejsce m.in. w Bośni, Czeczenii i Iraku¹⁹⁹. Po 2011 r. dołączyło do nich nawet 5 tys. kolejnych mieszkańców Europy, którzy udali się na wojnę w Syrii²⁰⁰. Równocześnie np. brytyjskie służby specjalne informują, że obserwują ok. 3 tys. osób, które podejrzewają o działalność terrorystyczną²⁰¹. Dla porównania, w Polsce obserwowanych pod tym kątem jest obecnie 200 osób²⁰².

Powyższy opis sygnalizuje skalę wyzwania w dziedzinie antyterroryzmu, przed którym może stanąć Polska, jeśli do naszego kraju miałaby napłynąć masowa fala imigrantów z Bliskiego Wschodu. Problemy z tym związane podnoszą zresztą byli pracownicy MSW i BBN, otwarcie informujący o braku przygotowania na tego typu zagrożenia i deficycie zasobów ludzkich

Przykładami są Abu Qatada, Jordańczyk, w przeszłości uchodźca w Wielkiej Brytanii i domniemany przedstawiciel Al-Kaidy w tym kraju; Abu Musab al-Suri, Syryjczyk, jeden ze strategów i teoretyków globalnego dżihadu, w przeszłości nielegalny imigrant w Hiszpanii; oraz Abu Hamza, Egipcjanin, w przeszłości nielegalny imigrant w Wielkiej Brytanii.

¹⁹³ 38 spisków, w tym 15 inspirowanych przez ISIS, a 2 przez Front Nusry; 14 na terenie Francji, 10 w Wielkiej Brytanii, 4 w Niemczech.

¹⁹⁴ Zob. T. Hegghammer, P. Nesser, *op. cit.*

¹⁹⁵ Zob. www.europol.europa.eu/latest_publications/37, gdzie publikowane są roczne raporty TE-SAT nt. terroryzmu w UE.

¹⁹⁶ M. Lewis, S. Lyall, *Norway Mass Killer Gets the Maximum: 21 Years*, „The New York Times”, 24 sierpnia 2012 r., www.nytimes.com.

¹⁹⁷ Więcej informacji nt. organizacji Nationalsozialistischer Untergrund odpowiedzialnej za te morderstwa i zamachy zobacz: www.spiegel.de/international/topic/national_socialist_underground.

¹⁹⁸ *Hungarian gang jailed for racist Roma killings*, BBC News, 6 sierpnia 2013 r., www.bbc.com.

¹⁹⁹ T. Hegghammer, *Should I Stay...*, *op. cit.*, s. 4.

²⁰⁰ M. Holden, *Up to 5,000 European fighters in Syria pose risk: Europol*, Reuters, 13 stycznia 2015 r., www.reuters.com.

²⁰¹ S. Jones, *UK puts 3,000 extremists on 'Jihadi John' watchlist*, „Financial Times”, 27 lutego 2015 r., www.ft.com.

²⁰² *ABW monitoruje 200 osób. Mają związek z Państwem Islamskim*, TVN24, 28 lipca 2015 r., www.tvn24.pl.

w polskich strukturach bezpieczeństwa zajmujących się zwalczaniem terroryzmu²⁰³. Tego typu uwagi dotyczą jednak jedynie policyjnego aspektu zabezpieczenia antyterrorystycznego, które musi ustąpić miejsca konieczności rozwinięcia przez Polskę tzw. miękkich metod antyterrorystycznych, skoncentrowanych na prewencyjnym i niepolicyjnym zapobieganiu radykalizacji muzułmanów przebywających na polskim terytorium.

Mimo że jest to mało prawdopodobne, nie można całkowicie wykluczyć, że wśród osób, które osiadą w Polsce, znajdą się byli członkowie bliskowschodnich grup zbrojnych, rebelianckich i terrorystycznych, mogący stąd materialnie wspierać toczoną przez ich towarzyszy walkę np. na frontach w Syrii. Ewentualny brak entuzjazmu społeczeństwa dla ich obecności w Polsce oraz ich dalsze zaangażowanie w konflikty w krajach pochodzenia może skutkować radykalizacją niektórych nowych imigrantów lub ich dzieci przeciwko porządkowi zastanemu w Europie. Dodatkowo, istotną rolę w procesach radykalizacji będzie odgrywała propaganda Al-Kaidy i ISIS, które odpowiednio od 1998 i 2013 r. nawołują do ataków na „Zachód”. W efekcie niektórzy radykalizujący się islamiści mogą pominąć etap skierowania swojego gniewu na kraje pochodzenia, własne lub ich rodziców (np. Syria), i przejść od razu do działań nielegalnych i terrorystycznych wymierzonych w bezpieczeństwo kraju przebywania.

W sytuacji nasilenia niekontrolowanej migracji do UE, w tym także do Polski, konieczna będzie rewizja istniejących strategii zwalczania terroryzmu oraz zapobiegania radykalizacji i rekrutacji do organizacji terrorystycznych. W Polsce tę rolę pełni *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019*. Słusznie diagnozuje on, że wg stanu z grudnia 2014 r. „liczba osób podatnych na tego typu manipulacje [tj. radykalizację i rekrutację] jest jednak stosunkowo niewielka w porównaniu do innych państw europejskich”²⁰⁴. Konsekwencją tego jest fakt, że wśród „kluczowych działań realizowanych w fazie zapobiegania zagrożeniom o charakterze terrorystycznym”²⁰⁵ nie umieszczono zapobiegania radykalizacji i rekrutacji do organizacji terrorystycznych. Gdyby jednak liczba napływających do Polski imigrantów i uchodźców z krajów muzułmańskich uległa drastycznemu zwiększeniu, niezbędne stanie się opracowanie i wdrożenie narodowego programu dotyczącego „miękkich” i prewencyjnych form zapobiegania terroryzmowi i zwalczania go, które dotychczas nie były przedmiotem wielkiego zainteresowania ze strony państw Europy Środkowo-Wschodniej.

²⁰³ Czy bać się uchodźców? „Dla bezpieczeństwa wyznaczenie nie ma znaczenia” – wywiad z Krzysztofem Liedlem, Wyborcza.pl, 15 września 2015 r., <http://wyborcza.pl>.

²⁰⁴ *Narodowy Program Antyterrorystyczny na lata 2015–2019*, Rada Ministrów, Warszawa 2014, www.monitorpolski.gov.pl, s. 40.

²⁰⁵ *Ibidem*, s. 41.

Rozdział 7. Społeczne i ekonomiczne skutki migracji dla Polski

7.1. Społeczne skutki migracji

Napływ imigrantów do Europy Zachodniej na trwałe zmienił strukturę społeczną państw przyjmujących i postawił przed nimi nowe wyzwania związane z zarządzaniem zróżnicowanym etnicznie społeczeństwem. Prognozy Komisji Europejskiej nie pozostawiają wątpliwości, że europejski rynek pracy do 2050 r. będzie potrzebował ok. 40 mln cudzoziemskich pracobiorców²⁰⁶. Zapotrzebowanie to będzie konsekwencją m.in. niskiego przyrostu naturalnego i starzenia się społeczeństw europejskich. Migracja nie jest jedynym sposobem rozwiązania tego problemu, ale „jest nieuniknioną rzeczywistością we współczesnym świecie i przynosi widoczne korzyści. Jednakże, aby zagwarantować pozytywny wpływ migracji na dobrobyt społeczny i ekonomiczny, musimy skutecznie nią zarządzać i zbudować stabilny fundament dla integracji”²⁰⁷.

Skuteczne zarządzanie napływem imigrantów przez państwo angażuje wiele polityk i instytucji publicznych, dotyczy bowiem nie tylko dostępu imigrantów do rynku pracy, ale również innych obszarów, takich jak edukacja, służba zdrowia, bezpieczeństwo wewnętrzne itp. Procesy migracyjne nie tylko wywołują zmiany instytucjonalno-systemowe, ale także wpływają na przekształcanie struktury społecznej państw przyjmujących. Migracje w Unii Europejskiej, w wyniku pogłębiającej się integracji oraz procesów globalizacji, zyskują coraz bardziej transnarodowy wymiar, dla którego charakterystyczne są powiązania ponad granicami administracyjnymi i kulturowymi (transnarodowe sieci migracyjne). W literaturze podkreśla się, że takim zmianom musi towarzyszyć redefinicja pojęć związanych z zarządzaniem migracjami, które nie dotyczą już jedynie poszczególnych państw i społeczeństw, ale wymagają podejścia wielopoziomowego i wielopodmiotowego²⁰⁸. W Unii Europejskiej wymaga to współpracy wszystkich państw członkowskich we wprowadzaniu skutecznych rozwiązań w obszarze zarządzania migracjami i integracji imigrantów.

Polska po transformacji ustrojowej w roku 1989 nie została skonfrontowana z potrzebą wypracowania polityki integracji imigrantów. Nie udało się stworzyć spójnej i długofalowej strategii migracyjnej, obejmującej zagadnienia nie tylko ochrony międzynarodowej, ale również migracji zarobkowej oraz integracji imigrantów w różnych obszarach życia społecznego. Najbardziej zinstytucjonalizowana jest bez wątpienia polityka wobec uchodźców. Wyrazem próby konsolidacji rozproszonych przez lata działań w obszarze migracji jest przyjęty w roku 2012 dokument strategiczny *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*²⁰⁹. Jedną z jego części dotyczy polityki integracji cudzoziemców mieszkających w Polsce. Szczególnie zaakcentowane zostały zadania podmiotów trzeciego sektora w realizacji polityki integracji cudzoziemców²¹⁰.

²⁰⁶ Komunikat Komisji Europejskiej, *Demograficzna przyszłość Europy – przekształcić wyzwania w nowe możliwości*, COM(2006) 571, wersja ostateczna, s. 4.

²⁰⁷ S. Spencer, *The Politics of Migration, Managing Opportunity, Conflict and Change*, Blackwell Publishing, Oxford 2003, s. 3.

²⁰⁸ N. Glick Schiller, *The Centrality of Ethnography in the Study of Transnational Migration*, w: N. Foner (red.), *American Arrivals: Anthropology Engages the New Immigration*, The New Immigration School of American Research Press, Santa Fe 2003.

²⁰⁹ *Polityka migracyjna Polski – stan obecny i postulowane działania*, dokument przyjęty przez Radę Ministrów w dniu 31 lipca 2012 r.

²¹⁰ M. Pawlak, P. Matusz-Protasiewicz, *Organizacje pozarządowe wobec cudzoziemców w Polsce, od pomocy doraźnej do upowszechnienia europejskiej ramy polityki integracji*, „Trzeci Sektor” nr 35, 2015, s. 12.

Według danych Urzędu do Spraw Cudzoziemców w Polsce mieszka ponad 175 tys. obcokrajowców²¹¹, co stanowi 0,46% populacji kraju²¹². Polska jest wciąż krajem emigracji netto. Ostatnie 25 lat charakteryzowało się wzmożonym odpływem obywateli Polski w ramach migracji zarobkowych. Proces ten został dodatkowo wzmocniony akcesją Polski do UE i otwarciem rynków pracy krajów członkowskich dla polskich pracobiorców. Obecny kryzys uchodźczy, duża liczba wniosków składanych przez cudzoziemców i możliwość liczniejszego osiedlenia się ich w Polsce będą oznaczały konieczność z jednej strony wzmocnienia struktury administracji publicznej odpowiadającej za admisyję cudzoziemców²¹³, z drugiej zaś – wypracowania wsparcia systemowego w procesie integracji.

W związku z kryzysem uchodźczym w Unii Europejskiej temat ten stał się również przedmiotem debaty publicznej w Polsce. Według badań CBOS ponad połowa Polaków (56%) uważa, że Polska powinna udzielać schronienia uchodźcom, jednak większość z nich (48%) wyraża zgodę jedynie na pobyt czasowy, do czasu zakończenia konfliktu. Dwie piąte Polaków (40%) sprzeciwia się przyjmowaniu uchodźców²¹⁴. Badania pokazują, że największy lęk wzbudza odmienność kulturowa i religijna przybyszów oraz możliwe problemy z integracją.

Działania integracyjne wobec obywateli państw trzecich są prowadzone w Polsce głównie przez organizacje pozarządowe, w ostatnich latach finansowano je z Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich (EFI), a działania wobec uchodźców – z Europejskiego Funduszu na rzecz Uchodźców. Obecnie oba fundusze zostały zastąpione przez Fundusz Azylu, Migracji i Integracji FAMI. Nie były to przedsięwzięcia skoordynowane przez państwo i wpisujące się w długofalową, przemyślaną strategię integracyjną. Jednak ewaluacja podjętych inicjatyw i zebrane doświadczenia powinny być punktem wyjścia do przygotowania nowych rozwiązań, które zminimalizują zjawiska negatywne i wzmocnią korzyści płynące z napływu migrantów²¹⁵.

7.1.1. Przede wszystkim integracja

Wyzwania związane z napływem migrantów łączą się nie tylko z logistyką ich przyjęcia i akomodacji, ale przede wszystkim z ich integracją, która powinna rozpocząć się zaraz po przyjeździe. Komisja Europejska przyjęła definicję mówiącą, że integracja jest procesem dwustronnym, czyli wywołane nią zmiany dotyczą zarówno migrantów, jak i społeczeństwa przyjmującego²¹⁶.

²¹¹ Zgodnie z danymi UdsC na dzień 1 stycznia 2015 r. 175 066 cudzoziemców w Polsce miało dokument zezwalający na zamieszkanie (zezwolenie na pobyt stały, zezwolenie na pobyt czasowy, pobyt rezydenta długoterminowego Unii Europejskiej, zarejestrowany pobyt obywatela Unii Europejskiej, pobyt członka rodziny obywatela Unii Europejskiej, zezwolenie na pobyt ze względu na różny status wynikający z ochrony międzynarodowej). Dane te nie uwzględniają licznej grupy cudzoziemców przebywających w Polsce na podstawie wiz (według raportu konsularnego Ministerstwa Spraw Zagranicznych z marca 2014 r., w 2013 r. w polskich konsulatach wydano 1 401 000 wiz), obywateli państw członkowskich UE, którzy nie zarejestrowali swojego pobytu, i cudzoziemców, którzy przebywają w Polsce bez dokumentów legalizujących pobyt.

²¹² M. Pawlak, P. Matusz-Protasiewicz, *op. cit.*, s. 11.

²¹³ Wzrost liczby wniosków o legalizację pobytu cudzoziemców w Polsce *de facto* paraliżuje pracę wydziałów do spraw cudzoziemców. Prowadzi to do wzrostu liczby skarg na bezczynność wojewodów oraz do nadmiernego przedłużania postępowań administracyjnych, które w urzędach wojewódzkich trwają średnio 71 dni.

²¹⁴ CBOS, *O uchodźcach w przededniu unijnego szczytu poświęconego kryzysowi imigracyjnemu*, Komunikat z Badań nr 133/2015, s. 3.

²¹⁵ P. Matusz-Protasiewicz, *Wielopoziomowe zarządzanie migracjami. Rola Europejskiego Funduszu na rzecz Integracji Obywateli Państw Trzecich w kształtowanie polityki integracyjnej w Polsce*, e-Monografie nr 44, Wydział Prawa Administracji i Ekonomii Uniwersytetu Wrocławskiego, Wrocław 2014.

²¹⁶ *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions, European Agenda for the Integration of Third-Country Nationals*, Komisja Europejska, 20 lipca 2011 r., http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/news/intro/docs/110720/1_en_act_part1_v10.pdf.

Integrację należy postrzegać jako wielowymiarowy, długotrwały proces zmierzający do sytuacji, w której imigranci funkcjonują jako pełnoprawni członkowie społeczeństwa przyjmującego. Efekty końcowe mogą być zróżnicowane ze względu na takie cechy indywidualne jak wiek, płeć, wykształcenie czy bliskość kultury kraju przyjmującego. Cechy te powinny warunkować przygotowanie skutecznych programów i mechanizmów integracyjnych, wpływają także na czas potrzebny do skutecznej integracji. Jak pokazują doświadczenia krajów zachodnioeuropejskich, efekty działań integracyjnych mogą być widoczne dopiero w drugim pokoleniu.

Proces integracji należy analizować w trzech obszarach: społeczno-ekonomicznym, prawno-politycznym i kulturowym. Obejmują one zróżnicowane polityki publiczne. Tabela 9 prezentuje zestawienie aktywności w poszczególnych obszarach.

Tabela 9. Obszary integracji

Obszar integracji	Podjęmowane działania
Rynek pracy	polityka antydyskryminacji na rynku pracy polityka zróżnicowanego etnicznie zatrudnienia w instytucjach publicznych wspieranie przedsiębiorców etnicznych (szkolenia, kursy, pomoc w uzyskiwaniu pożyczek) tworzących miejsca pracy treningi, aktywizacja zawodowa ukierunkowana na migrantów
Edukacja	polityka wspierania dzieci w procesie edukacji (dodatkowe lekcje, asystenci nauczycieli posługujący się językami migrantów, dodatkowe finansowanie dla szkół z dużą liczbą dzieci imigranckich)
Polityka społeczna	polityka społeczna skierowana do migrantów instytucje dedykowane migrantom (departament, działy ds. integracji) ulotki i materiały informacyjne dostępne w językach największych grup imigranckich personel instytucji publicznych przeszkolony w obsłudze zróżnicowanych kulturowo i religijnie klientów
Mieszkalnictwo	polityka antydyskryminacyjna (lokale socjalne) polityka desegregacyjna (przeciwdziałanie gettoizacji)
Język	nauka języka kraju przyjmującego szczególnie w pierwszym okresie po osiedleniu

Źródło: oprac. własne na podstawie badań CLIP (Cities for Local Integration Policies).

Napływ migrantów stanowi wyzwanie po pierwsze dla państwa i jego instytucji, po drugie dla społeczeństwa przyjmującego. Wiąże się z wypracowaniem rozwiązań systemowych, co pociąga za sobą koszty z budżetu. Dotyczą one w pierwszym etapie akomodacji migrantów, legalizacji pobytu, jak również rozpoczęcia programów integracyjnych. Programy preintegracyjne obejmują, poza kursami językowymi, przede wszystkim orientację społeczną i zawodową. Orientacja społeczna, nazywana w Polsce „oprowadzeniem po domu”, ma pomóc poznać nową kulturę oraz organizację państwa i społeczeństwa. Badania wskazują także na konieczność ukierunkowanego poszerzania praw politycznych cudzoziemców, co ułatwia integrację i zmniejsza ryzyko braku adaptacji²¹⁷. Należy również wesprzeć migrantów w przygotowaniu do wejścia na rynek pracy. W przypadku pracowników wykwalifikowanych dotyczy to nostryfikacji dyplomów i potwierdzenia kwalifikacji, w przypadku niewykwalifikowanych – kursów i szkoleń, które odpowiadają potrzebom rynku pracy i zwiększają szansę na znalezienie zatrudnienia. Kolejną kwestią jest edukacja dzieci, które powinny być jak najszybciej włączone do polskiego systemu oświaty, w celu uniknięcia strat trudnych do nadrobienia. W wielu krajach europejskich dzieci migrantów

²¹⁷ S. Łodziński, D. Pudzianowska, M. Szaranowicz-Kusz (red.), *Prawa wyborcze dla cudzoziemców – tak czy nie? Analiza procesu przyznawania praw wyborczych na poziomie lokalnym cudzoziemcom z państw trzecich w wybranych krajach Unii Europejskiej*, Międzynarodowa Organizacja do spraw Migracji (IOM), Instytut Socjologii UW, Warszawa, październik 2014.

są w początkowym okresie wspierane przez asystentów nauczycieli mówiących w ich językach narodowych. Bardzo często stosuje się również dodatkowe lekcje języka kraju przyjmującego.

Migranci, którzy osiedlają się dobrowolnie, najczęściej mieszkają w dużych miastach. W Polsce nie występują jeszcze problemy z gettoizacją, czyli tworzeniem dzielnic zamieszkałych przez mniejszościowe grupy etniczne. Jednak kwaterowanie uchodźców w ośrodkach położonych z dala od dużych miast, przy przedłużających się procedurach rozpatrywania wniosków, wpływa na spowolnienie procesu adaptacji i zaznajamiania się z zasadami panującymi w kraju przyjmującym.

Jeśli chodzi o wyzwania dla społeczeństwa przyjmującego, należy wspomnieć o wzroście niepewności jednostek, poczuciu zagrożenia, niezrozumienia²¹⁸. Napływ migrantów wiąże się z napięciami w relacjach społecznych, silnie powiązanych z tożsamością²¹⁹. Szczególnie w społeczeństwach monoetnicznych nagły wzrost liczby migrantów i konieczność funkcjonowania w obliczu dużego pluralizmu kulturowego mogą wpływać na relacje międzygrupowe i poczucie przynależności, jak również na nasilenie zachowań ksenofobicznych czy rasistowskich. W napływie cudzoziemców część społeczeństwa widzi czynnik osłabiający tradycje narodowe, destabilizujący porządek publiczny czy zagrażający interesowi ekonomicznemu jednostek. Jak wynika z badań w społeczeństwach europejskich, migranci są postrzegani także jako zagrożenie dla zastałego porządku²²⁰. Dlatego ich przyjęcie wiąże się również ze zmianami w społeczeństwie przyjmującym. Korzystając ze środków europejskich (EFI), organizacje pozarządowe prowadzą szkolenia i kampanie społeczne oraz organizują wydarzenia kulturalne przeciwdziałające dyskryminacji i wpływające na budowanie poprawnych relacji z migrantami.

W badaniach socjologicznych różnorodność jest przedstawiana nie tylko jako wyzwanie, ale również jako źródło atrakcyjności, innowacyjności i konkurencyjności²²¹. Jak już wspomniano wyżej, migranci w Unii Europejskiej osiedlają się głównie w dużych miastach. Władze miejskie, wraz z organizacjami biznesowymi, pozarządowymi i imigranckimi, związkami zawodowymi, kościołami, próbują jak najskuteczniej zarządzać różnorodnością. Wiele miast opiera na niej swoje kampanie promocyjne, traktując ją jako źródło dynamizmu, innowacji, kreatywności i wzrostu ekonomicznego (np. „Stuttgart for all”, „We are Amsterdammers”).

W krajach Unii Europejskiej, w których gospodarka się szybko rozwija, następuje wiele procesów społecznych i ekonomicznych zwiększających zapotrzebowanie na niewykwalifikowanych pracowników w sektorze usług, opieki medycznej, prac domowych czy budowlanych. Te miejsca w krajach rozwiniętych tradycyjnie zajmowane są przez imigrantów. Tendencja ta będzie się utrzymywała w Unii Europejskiej, dlatego migranci, wsparci skutecznymi programami integracyjnymi, mogą wypełnić pojawiające się na rynku pracy luki. Z jednej strony więc zarządzanie zróżnicowanym etnicznie społeczeństwem wymaga kosztów, z drugiej jednak może być odpowiedzią na potrzeby rynku pracy, a pracujący migranci stają się zyskiem dla państwa, płacąc podatki i kontrybuując w systemie emerytalnym. W wyniku postakcesyjnej migracji Polaków rynek pracy zmaga się z niedoborami w takich sektorach jak usługi, usługi domowe, prace sezonowe, budownictwo. Mogą się one pogłębiać w związku z negatywnymi tendencjami demograficznymi, jak starzenie się społeczeństwa. Napływ czynnych zawodowo migrantów może te luki uzupełnić.

²¹⁸ Z. Bauman, *Płynna nowoczesność*, Wydawnictwo Literackie, Kraków 2006.

²¹⁹ M. Castles, M. Miller, *Migracje we współczesnym świecie*, Wydawnictwo Naukowe PWN, Warszawa 2011.

²²⁰ J. Poushter, *Refugees stream into Europe, where they are not welcomed with open arms*, PewResearch Center, 24 kwietnia 2015, www.pewresearch.org/fact-tank/2015/04/24/refugees-stream-into-europe-where-they-are-not-welcomed-with-open-arms.

²²¹ Np. A. Niebuhr, *Migration and Innovation: Does Cultural Diversity Matter for Regional R&D Activity?*, *Papers in Regional Science*, 3/89, 2010, s. 563–585, lub N. Bassett-Jones, *The Paradox of Diversity Management, Creativity and Innovation*, „Creativity and Innovation Management” 2005, t. 14, nr 2, s. 169–175.

Z punktu widzenia pracodawców migranci znający egzotyczne języki oraz zasady panujące w krajach ich pochodzenia mogą być atrakcyjnymi pracownikami pozwalającymi rozszerzyć obecność na nowych rynkach. Aktywni zawodowo migranci w krajach europejskich bardzo często decydują się na prowadzenie działalności gospodarczej, wykorzystując swoje powiązania z krajami pochodzenia (*ethnic entrepreneurship*), co zwiększa atrakcyjność oferty, pomnaża wpływy z podatków i tworzy miejsca pracy.

Zróżnicowanie etniczne i kulturowe może być źródłem inspiracji i innowacji. Wymaga to jednak zaangażowania instytucji publicznych we współpracę z partnerami społecznymi.

7.2. Ekonomiczne skutki migracji

Żadna z ważnych teorii wzrostu – od neoklasycznych aż do wzrostu endogenicznego – nie podważa znaczenia demografii i kapitału ludzkiego dla gospodarki. Stanowią one jej podstawowy napęd, obok zasobów kapitału finansowego i rzeczowego oraz technologii. Spoglądając na migrację przez prosty schemat popytu i podaży na pracę, można spostrzec, że oznacza ona wzrost zasobów siły roboczej oraz spadek ceny pracy, czyli wynagrodzeń. Prowadzi to do obniżenia kosztów produkcji, a tym samym do spadku cen towarów i usług. Kiedy zaś spadają ceny, rośnie popyt – zarówno wewnętrzny, ze względu na większą liczbę ludności (przy założeniu, że spadek płac nie jest bardzo znaczny), jak i zewnętrzny, ze względu na większą konkurencyjność cenową eksportu. Nie są to jedyne korzyści. Wzrost liczby ludności obniża względne koszty produkcji dóbr publicznych. Na przykład armię powołaną do obrony danego terytorium – co jest kosztem stałym – finansuje większa liczba osób. Tę logikę można zastosować także do innych sfer z wysokim poziomem kosztów stałych, np. produkcji energii elektrycznej. Ten dość rudymmentarny schemat należy uzupełnić o dwie kwestie, które komplikują ocenę efektów migracji. Pierwszą z nich są kwalifikacje imigrantów, drugą zaś ich zdolność do integracji w kraju i społeczeństwie, do którego przybywają. Jeśli imigranci mają wysokie kwalifikacje, trudno wątpić w pozytywne skutki ich przybycia. Dzięki nim gospodarka może uzupełnić luki w zatrudnieniu, otworzyć nowe branże oraz rozwinąć innowacje. Te ostatnie są o tyle bardziej prawdopodobne, że imigranci są z reguły skłonni do ryzyka i zmiernienia się z nowymi wyzwaniem. Pozytywny efekt może też pojawić się w przypadku kwalifikacji niskich, na które w danym kraju jest wysoki popyt. Imigranci obniżają bowiem cenę wielu stosunkowo prostych usług, które dotąd osoby o wysokich kwalifikacjach wykonywały w czasie wolnym lub nawet dla nich rezygnowały z zatrudnienia, np. sprzątanie lub opieka – dzięki imigrantkom podejmującym pracę niani możliwy jest np. szybszy powrót na rynek pracy wysoko wykwalifikowanych kobiet, które zdecydowały się na dziecko. W efekcie rośnie produktywność pracy w gospodarce. Dodać należy, że imigranci są z reguły bardziej mobilni, co sprzyja wyrównywaniu różnic regionalnych w kraju. Podczas gdy rezydenci niechętnie zmieniają miejsce zamieszkania, imigranci mogą być bardziej skłonni do podjęcia pracy na prowincji.

Skutki są dużo mniej oczywiste, jeśli imigranci mają kwalifikacje dość powszechne w danym kraju. Konkurują wtedy o zatrudnienie z miejscowymi pracownikami, akceptując niższe wynagrodzenie, co może spowodować spadek płac oraz – w najgorszym scenariuszu – wyższe bezrobocie. Konkurujący bezpośrednio z imigrantami ponoszą największą cenę imigracji – tym bardziej dotkliwą, że gospodarka jako całość odnosi korzyści. Co gorsza, masowa imigracja zarobkowa może prowadzić do przynajmniej czasowego wzrostu cen niektórych dóbr, np. wynajmu mieszkań, co jeszcze bardziej pogarsza ich sytuację socjalną.

Bez pracy mogą pozostać również imigranci, co oznacza, że staną się beneficjentami pomocy socjalnej. Ten argument dość często podnoszą przeciwnicy imigracji. Jego słabość polega na tym, że migranci to zazwyczaj ludzie młodzi, zmieniający miejsce zamieszkania po to, by szukać zatrudnienia, a nie zasiłku. Mocną stroną tego argumentu jest natomiast okoliczność ścia-

gania przez migrantów członków rodziny, którzy z różnych względów nie są aktywni zawodowo (polskie prawo w tej kwestii jest jednak dość restrykcyjne – daje azylantom możliwość sprowadzenia jedynie współmałżonka i niepełnoletnich dzieci²²²). W razie braku zatrudnienia i kompensacyjnych dochodów z zasiłku imigranci mogą podjąć aktywność w szarej strefie, a nawet w działalności przestępczej.

Drugi problem to integracja w społeczeństwie przyjmującym, warunkująca zresztą w dużym stopniu powodzenie na rynku pracy. Jeśli imigranci nie są w stanie poradzić sobie z barierami językowymi i kulturowymi, dramatycznie rośnie ryzyko związane z ich napływem. W takim wypadku na szali jest nie tylko potencjał wzrostowy gospodarki, ale spokój społeczny i stabilność polityczna. Dlatego tak istotna jest skuteczna polityka integracyjna.

Bez względu na odpływ czy powrót polskiej siły roboczej do kraju, Polska cierpi na niedobory demograficzne i ciągły spadek przyrostu naturalnego, a tendencja ta nie zostanie w najbliższym czasie zatrzymana. „W 2008 roku na 100 osób w wieku produkcyjnym przypadało 41 osób w wieku emerytalnym. W 2060, według oficjalnych prognoz, będzie przypadało 91 osób, i to pod warunkiem, że wzrośnie stopa urodzeń”²²³. Ponadto polski rynek pracy już cierpi na niedobory. Na przykład w 2010 r. na 1000 mieszkańców przypadało zaledwie 2,2 lekarza. OECD szacuje, że jest to najmniejsza liczba w całej Unii Europejskiej²²⁴. W 2014 r. brakowało 50 tys. specjalistów IT, a dwa na pięć przedsiębiorstw mają problem ze znalezieniem pracowników²²⁵. Przyjęcie uchodźców nie zapełni automatycznie tych luk, lecz pozwoli choćby częściowo wykorzystać już i tak trwający napływ migrantów do UE. Badania OECD pokazują, że nawet kryzysy migracyjne w dłuższej perspektywie przynoszą pozytywne rezultaty dla społecznego i ekonomicznego dobrobytu państw²²⁶.

²²² Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU20031281176>.

²²³ *Starzenie się społeczeństwa polskiego i jego skutki*, Kancelaria Senatu, 2011, s. 4, www.senat.gov.pl/gfx/senat/pl/senatopracowania/15/plik/ot-601.pdf.

²²⁴ *Health at a Glance: Europe 2012*, OECD and European Commission, www.oecd-ilibrary.org/social-issues-migration-health/health-at-a-glance-europe-2012_9789264183896-en.

²²⁵ *More vacancies than visitors*, „The Economist”, 19 września 2015 r., www.economist.com/node/21665031.

²²⁶ *Is this humanitarian migration crisis different?*, *op. cit.*

Zakończenie

Napływ ludności z państw trzecich do krajów członkowskich Unii Europejskiej w ostatnich latach rośnie, ale nie oznacza dla niej kryzysu logistycznego, czyli niemożności przyjęcia przyjezdnych. Porównywalne liczby migrantów Europa przyjmowała już w latach 90. Jeśli by nie rozróżniać uchodźców i imigrantów, co roku do państw członkowskich przyjeżdża ponad 1,5 mln obywateli państw trzecich, np. w 2013 r. było ich 1,7 mln²²⁷. Kryzys, jaki wiąże się z migracją, ma charakter polityczny, a u jego podstaw leży obawa społeczeństw europejskich o zdolność UE do kierowania długofalowymi procesami. Niepewność ta, pogłębiona kryzysem gospodarczym, rodzi nastroje ksenofobiczne i silnie polaryzuje obywateli europejskich. Jedność i stopień integracji Europy wydają się niewystarczające w obliczu nadchodzących wyzwań.

Nowe źródła migracji do Unii Europejskiej można podzielić na polityczne, demograficzne i klimatyczne. Duże i nagłe fale migracyjne powstają głównie z powodów politycznych, najbardziej widocznych w krótkim okresie: mieszkańcy Syrii, Iraku czy Afganistanu uciekają przed wieloletnimi wojnami w swoich krajach, z braku nadziei na poprawę sytuacji, ale także przed despotycznymi reżimami (Erytrejczycy), terroryzmem i prześladowaniami (Pakistańczycy, Nigeryjczycy, Malijczycy). Na migracje do Europy i świata bogatszej „Północy” nadal będą wpływać przyszłe, nowe konflikty. W tym względzie nie można wykluczyć destabilizacji innych państw Afryki i Bliskiego Wschodu, takich jak Algieria, Maroko, Egipt, Jordania, czy nawet Turcja, oraz innych niż badane w raporcie krajów afrykańskich. Polityczne przyczyny migracji ludności mogą także przybierać formę przewlekłą, jak autorytaryzm i konfliktogenność w połączeniu z biedą.

Jednak kryzysy polityczne są po części wynikiem głębszych zmian, widocznych tylko w dłuższym okresie – demograficznych i klimatycznych. Europa graniczy z Afryką, której ludność z 15% światowej populacji w 2010 r. zwiększy się do 25% w 2050 r., podczas gdy mieszkańców Europy ubędzie z 11% światowej populacji do 7%²²⁸. Populacja świata arabskiego co prawda nadal rośnie najszybciej po Afryce Subsaharyjskiej, ale wskaźniki przyrostu ludności zaczęły tam spadać i z dużym prawdopodobieństwem tendencja ta się utrzyma²²⁹. W minionej i trwającej dekadzie arabska młodzież z wyżu demograficznego lat 80. i 90. wchodzi w wiek produkcyjny i nie znajduje pracy w krajach pochodzenia, co powoduje presję migracyjną z regionu Bliskiego Wschodu i Afryki Północnej, ale w przyszłych dekadach, od 2020 r., może ona osłabnąć. Z pewnością nie zmniejszy się za to – a nawet znacząco wzrośnie, wraz z przyrostem populacji – napór migrantów z Afryki Subsaharyjskiej, skąd należy spodziewać się ciągłego i rosnącego napływu do Europy ludności niemogącej znaleźć pracy i godnego życia we własnych ojczyznach. Rozrost populacji danego kraju nie musi samoistnie generować emigrantów, lecz słabość afrykańskich struktur państwowych, najwyższy światowy poziom biedy, niedorozwój infrastruktury i inne czynniki powodują, że państwa te mogą nie być w stanie zapewnić podstawowych potrzeb swoich obywateli.

Obok presji demograficznej, do długofalowych czynników wywołujących migrację należy zaliczyć zmiany klimatyczne. Przykłady ich wpływu krzyżowego na migrację można zaobserwować na przykładzie wojny domowej w Syrii. Kraj ten w latach 2007–2011 dotknęła susza, która szczególnie spustoszyła prowincje objęte dziś kontrolą organizacji terrorystycznych. Uważa się, że niewystarczająca reakcja władz centralnych na ten kryzys pogłębiła niezadowolenie lokal-

²²⁷ *Migration and migrant population statistics, op. cit.*

²²⁸ R. Kochhar, *10 projections for the global population in 2050*, Pew Research Center, 2 lutego 2014 r., www.pewresearch.org/fact-tank/2014/02/03/10-projections-for-the-global-population-in-2050.

²²⁹ K. Crane, S. Simon, J. Martini, *Future Challenges for the Arab World: The Implications of Demographic and Economic Trends*, Rand Corporation, Santa Monica 2011, s. 5, www.rand.org/content/dam/rand/pubs/technical_reports/2011/RAND_TR912.pdf.

nej ludności. Podobne mechanizmy mogą zadziałać w innych miejscach dotkniętych przez klęski żywiołowe czy kataklizmy.

Reakcja władz lokalnych ma pierwszorzędne znaczenie dla powstania ruchów migracyjnych²³⁰. Bez względu jednak na punktowe, lokalne klęski żywiołowe, prawdopodobne wielkoskalowe zmiany klimatyczne w nadchodzących stuleciach mogą spowodować przesuwanie się stref klimatycznych, co dotknie najbardziej ludność stref równikowych. Życie w gorącym klimacie środkowoafrykańskim może stać się trudne do zniesienia choćby z braku wody – zauważalne są już migracje zwierząt z tych terenów²³¹. Ludność będzie się więc przemieszczać do bardziej umiarkowanych klimatów, choć w pierwszej kolejności nastąpi odpływ z obszarów wiejskich do miast i za najbliższe granice, zanim fale migracyjne ruszą do państw bardziej oddalonych²³².

Europa w nadchodzących dziesięcioleciach pozostanie celem migracji ludności regionów sąsiadujących. O ile dziś najbardziej widoczni są uchodźcy i migranci z obszarów objętych konfliktami politycznymi, napływowa ludność będzie pochodzić zarówno z regionów konfliktogennych, jak i nierozwiniętych. Trudniejsze może stać się rozróżnienie uchodźców i imigrantów w rozumieniu Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r., która wymaga przeglądu na poziomie wspólnoty międzynarodowej. Sytuacje, od których ludność afrykańska ucieka i będzie uciekać, mogą nie przypominać wojny *sensu stricto*, ale w rzeczywistości będą do niej zbliżone, a z pewnością warunki życia w niektórych rejonach staną się równie trudne, jak podczas konfliktów zbrojnych.

Europa, jako najbogatszy region sąsiadujący z Afryką, skąd napływać będą imigranci i uchodźcy, musi stawić czoło długofalowemu wyzwaniu migracji z regionów biedy i konfliktu. Odpowiedzią na to wyzwanie nie może być zamknięcie granic z dwóch głównych powodów: po pierwsze, niemożliwe jest odseparowanie kontynentu europejskiego od reszty świata w erze globalizacji oraz w świetle jednej z podstawowych europejskich wartości – otwartości. Nie oznaczało to jednak, że nie należy usprawnić kontroli europejskich granic. Po drugie zaś, średnia wieku ludności państw Unii Europejskiej szybko się podnosi. Gdy stosunek światowej ludności z Europy do tej pochodzącej z Afryki zmieni się za 30 lat na 7% do 25%, źródła przewagi społeczno-gospodarczej mogą się przesunąć z Europy do Azji i innych regionów świata. Dla trwałości korzystnych procesów gospodarczych Europa musi przyjąć napływową ludność z państw trzecich jako wykwalifikowaną i niewykwalifikowaną siłę roboczą.

Polska dołączyła do debaty na temat migracji na kontynent europejski dosyć późno, lecz było to nieuniknione. Niejako analogicznie do szybkiego postępu gospodarczego przez ostatnie ćwierćwiecze, Polska musi także dogonić inne państwa w debacie na społeczne tematy dotyczące państw rozwiniętych. W związku z tym konsultacje w sprawie migracji i ich wpływu na polskie społeczeństwo powinny przebiegać w trybie przyspieszonym. Stanowi to wyzwanie dla polskich elit politycznych i społeczeństwa, ale – podobnie jak w całej Europie – jest zarazem szansą na znalezienie rozwiązania innych, przyszłych demograficznych i gospodarczych problemów polskiego państwa.

²³⁰ C. Raleigh, L. Jordan, I. Salehyan, *Assessing the Impact of Climate Change on Migration and Conflict*, The World Bank, http://siteresources.worldbank.org/EXTSOCIALDEVELOPMENT/Resources/SDCCWorkingPaper_MigrationandConflict.pdf.

²³¹ B. Cherry, *Climate change causes species to move north and to higher elevations*, Durham University, 24 sierpnia 2011 r., <http://ihrrblog.org/2011/08/24/climate-change-causes-species-to-move-north-and-to-higher-elevations>.

²³² *Migration and Climate Change*, IOM, www.iom.int/migration-and-climate-change.

Wnioski o azyl w UE
w 2014 r.

Niemcy	202 645
Szwecja	81 180
Włochy	64 625
Francja	64 310
Węgry	42 775

Wycofane wnioski o azyl w UE
w 2014 r.

Grecja	19 225
Węgry	18 150
Niemcy	8190
Polska	5520
Szwecja	5020

Wnioski o azyl w UE wg narodowości
w 2014 r.

Syria	128 020
Erytrea	47 140
Afganistan	42 745
Kosowo	38 445
Serbia	31 170

Wnioski o azyl w UE wg narodowości
(I–VI 2015)

Syria	66 280
Kosowo	58 279
Afganistan	36 885
Albania	24 981
Erytrea	15 706

Uchodźcy na świecie wg narodowości
w 2014 r.

Syria	3 865 720
Afganistan	2 593 368
Somalia	1 106 068
Sudan	659 395
Sudan Płd.	616 142

Wnioski o azyl w Polsce wg narodowości
(I–VI 2015)

Rosja	2157
Ukraina	1345
Gruzja	208
Tadżykistan	103
Syria	62

Uchodźcy na świecie wg kraju przebywania w 2014 r.

Turcja	1 587 374	Iran	982 027
Pakistan	1 505 525	Etiopia	659 524
Liban	1 154 040	Jordania	654 141

Polski Instytut Spraw Międzynarodowych jest jednym z najważniejszych think tanków w Europie Środkowej i Wschodniej. Sytuując się pomiędzy światem polityki a niezależną analizą, PISM zapewnia wsparcie decydentom i dyplomatom, inicjuje publiczną debatę ekspercką oraz upowszechnia wiedzę o współczesnych stosunkach międzynarodowych.

