



PISM | POLSKI INSTYTUT SPRAW MIĘDZYNARODOWYCH
THE POLISH INSTITUTE OF INTERNATIONAL AFFAIRS

BIULETYN

Nr 26 (1468), 14 marca 2017 © PISM

Redakcja: Sławomir Dębski ● Bartosz Wiśniewski ● Rafał Tarnogórski
Katarzyna Staniewska (sekretarz redakcji)

Karolina Borońska-Hryniewiecka ● Anna Maria Dynier ● Aleksandra Gawlikowska-Fyk
Sebastian Płóciennik ● Patrycja Sasnal ● Justyna Szczudlik ● Marcin Terlikowski ● Tomasz Żornaczuk

Korekta niemieckiej polityki migracyjnej – dystans wobec skrajnych propozycji

Miłosława Fijałkowska

Kryzys imigracyjny w Niemczech w 2015 r. zaszkodził notowaniom współzrządzącej CDU i zwiększył popularność skrajnie prawicowej Alternatywy dla Niemiec, która domagała się drastycznego zaostrzenia polityki wobec imigrantów. Zamiast przejścia jej postulatów kanclerz Angela Merkel zdecydowała się na korektę swojej dotychczasowej polityki. W zmienionym podejściu połączyła zaostrzenie migracyjnych przepisów prawnych, większą ochronę i monitorowanie granic oraz zintensyfikowanie powrotów osób, którym odmówiono w Niemczech przyznania legalnej ochrony. Polityka Merkel przynosi efekty, ale ceną za nie są pęknięcia w koalicji i wewnątrz samej partii.

Podczas kryzysu uchodźczego w 2015 r. w społeczeństwie niemieckim narastał niepokój. Wydawało się, że CDU/CSU może rozwiązać ten problem, przejmując postulaty Alternatywy dla Niemiec (AfD) i decydując się na bardziej radykalne działania. AfD, która zdobyła popularność dzięki antyimigranckim i antymuzułmańskim hasłom, domagała się m.in. zamknięcia i ochrony granic, odsyłania imigrantów do krajów pochodzenia, utworzenia centrów azylowych poza granicami UE i wpuszczania do Niemiec tylko tych cudzoziemców, którzy otrzymają w tych centrach status uchodźcy. Angela Merkel nie uległa tej presji i postanowiła połączyć korektę reżimu imigracyjnego ze skuteczniejszą ochroną granic i kontrolą przepływów migracji. Ponadto rząd był powściągliwy w warstwie retorycznej, co pozwoliło zachować dystans wobec skrajnie prawicowych propozycji.

Zmiany w prawie migracyjnym i ochrona granic. Pod koniec lutego 2016 r. niemiecki parlament przyjął zmiany w II pakiecie azylowym, zaostrzające niektóre jego reguły. Po pierwsze, wprowadzono ograniczenia w programach łączenia rodzin. Osoby, które otrzymały w Niemczech dodatkową ochronę (nie status uchodźcy), przez dwa lata nie mogą sprowadzić członków swojej rodziny. Po drugie, ułatwiono deportacje, co w połączeniu z poszerzeniem listy tzw. krajów bezpiecznych pozwala na łatwiejsze niż dotąd kontrolowanie liczby migrantów. Na liście znalazły się Albania, Kosowo i Czarnogóra, a kilka miesięcy wcześniej Tunezja, Maroko i Algieria. Ponadto w październiku 2016 r. rząd podpisał porozumienie z Afganistanem, umożliwiające odsyłanie tych jego obywateli, którym w Niemczech odmówiono statusu pozwalającego na legalny pobyt. Deportacje mogą być podejmowane również w stosunku do osób przedstawiających zaświadczenia lekarskie i odwołujących się od decyzji o deportacji (według wcześniejszych przepisów takie osoby nie mogły być deportowane). Nowe regulacje przyniosły efekt: w 2015 r. zrealizowano 37 tys. deportacji, a w 2016 r. już 55 tys. Tymczasem rząd przygotowuje kolejne zmiany. Najnowszą propozycją jest utworzenie Centrum Wspierania Powrotów, które ma koordynować deportacje między krajami związkowymi a władzami federalnymi. Kolejnym krokiem ma być utworzenie specjalnych centrów wyjazdowych, w których umieszczane będą osoby na kilka tygodni lub dni przed deportacją.

Trzecim posunięciem rządu Merkel w polityce migracyjnej było rozszerzenie programu dobrowolnych powrotów. Wcześniej korzystały z nich tylko te osoby, którym odmówiono statusu pobytowego w Niemczech. Od lutego br. pomoc finansową w ramach specjalnego programu „Pomoc startowa plus” („Starthilfe Plus”) mogą otrzymać osoby, których wnioski azylowe jest jeszcze w trakcie rozpatrywania. Otrzymają one pieniądze na bilet powrotny, urządzenie się po powrocie do kraju i udział w programie reintegracyjnym (program nie obejmuje obywateli krajów bałkańskich, stworzono jedynie odrębny program dla Kosowa).

Korekty w polityce migracyjnej zostały wsparte decyzjami dotyczącymi reżimu granicznego. Niemcy jako pierwszy kraj strefy Schengen we wrześniu 2015 r. wprowadziły kontrole na granicy z Austrią. W międzyczasie

zaostrzono procedury i poprawiono ich stosowanie. W efekcie np. między styczniem a sierpniem 2016 r. ze względu na zagrożenie dla bezpieczeństwa zawrócono z granicy ponad 550 osób, które znajdowały się w Systemie Informacyjnym Schengen. Powyższe działania mogły odwieść imigrantów od prób przekroczenia granicy RFN. Jeszcze większe znaczenie dla ograniczenia migracji do Niemiec miało podpisanie 18 marca 2016 r. przez UE i Turcję porozumienia w sprawie migracji, m.in. o przyjmowaniu przez Turcję uchodźców „zawracanych” z obszaru UE. Umowa, której przeformowaniu Merkel poświęciła wiele energii i politycznych zabiegów, doprowadziła do zablokowania tzw. szlaku bałkańskiego.

Sukces i jego cena. Działania kanclerz Merkel przyniosły pozytywny skutek. Były z pewnością jednym z czynników doprowadzających do spadku liczby imigrantów z 890 tys. w 2015 r. do 280 tys. w 2016 r. O właściwym wyborze politycznym Angeli Merkel świadczą również rosnące poparcie społeczne dla niej i stabilizacja, a nawet regres notowań AfD. Dzieje się tak pomimo tego, że AfD wykorzystuje każdą okazję, by uderzyć w rząd. Posługuje się przy tym głównie argumentami zagrożenia terroryzmem. Po zamachu w Berlinie w grudniu 2016 r. politycy tej partii starali się przekonać opinię publiczną, że kanclerz Merkel ponosi odpowiedzialność za tragedię. Badania Instytutu Forsa, przeprowadzone trzy dni po zamachu, wykazały jednak, że 68% Niemców nie widzi związku między polityką migracyjną rządu a zamachami. W tym samym badaniu poparcie dla CDU wyniosło 38%, co było wówczas najlepszym wynikiem partii w sondażach od ponad roku.

Stosunkowo ostrożna polityka Merkel ma jednak swoją cenę. Są nią tarcia w koalicji i problemy wewnątrz partii. Od początku kryzysu kanclerz jest ostro krytykowana przez szefa współrządzącej CSU Horsta Seehofera, którego postulaty były zbliżone do formułowanych przez AfD. Merkel wielokrotnie starała się załagodzić spór, np. na początku grudnia 2016 r. na kongresie chadeków w Essen zapewniła, że nie dopuści do ponownej eskalacji kryzysu uchodźczego i jest gotowa do dyskusji nad dalszym zaostrzeniem polityki wobec imigrantów. CSU to nie wystarczyło. Punktem spornym pozostaje kwestia wprowadzenia rocznego limitu przyjmowania imigrantów, który wg CSU powinien wynosić 200 tys. Partia postuluje jeszcze ostrzejszą kontrolę na granicach, szybsze deportacje osób zagrażających bezpieczeństwu oraz zatrzymywanie na granicach osób nieposiadających dokumentów. Domaga się również m.in. stworzenia centrów tranzytowych, w których cudzoziemcy będą oczekiwać na rozpatrzenie wniosków o status uchodźcy.

Innym problemem kanclerz Merkel są tarcia we własnej partii. Krytycy twierdzą, że dotychczasowa polityka rządu wobec kryzysu migracyjnego spycha na margines polityków o bardziej konserwatywnych poglądach i zmusza do przemyślenia dalszego członkostwa w CDU. Przykładem jest odejście jednej z liderów prawego skrzydła partii, Eriki Steinbach. Posłanka zdementowała doniesienia o swoim wstąpieniu do AfD i nie zrezygnowała z mandatu poselskiego. Kanclerz próbowała wprawdzie mediować, np. deklarując wprowadzenie zakazu noszenia burki w przestrzeni publicznej, ale najbardziej konserwatywni politycy CDU wciąż uważają, że to za mało.

Kampania wyborcza i dalsze wyzwania. Sukces polityki kanclerz Merkel jest solidnym kapitałem w coraz intensywniejszej kampanii wyborczej do Bundestagu. Może jednak nie wystarczyć do wygrania wyborów. Na niekorzyść kanclerz mogą zadziałać ewentualne zamachy terrorystyczne lub kolejne fale uchodźców. Dzięki umowie migracyjnej z Turcją liczba imigrantów przedostających się do UE przez Grecję spadła wg agencji Frontex o 79% w stosunku do 2015 r. To jednak nie oznacza, że problem rozwiązano. Imigranci nadal próbują przedostać się do Europy, także szlakiem morskim z Egiptu i Libii do Włoch. Niestabilna sytuacja w Libii wyklucza jednak podpisanie takiego porozumienia migracyjnego jak z Turcją. Istotne wyzwanie dla CDU może również pojawić się z lewej strony sceny politycznej. Kandydat na kanclerza z ramienia SPD Martin Schulz będzie atakował politykę kanclerz Merkel za propozycje wprowadzenia zakazu noszenia burki w przestrzeni publicznej i rozszerzenia deportacji, szczególnie obywateli Afganistanu. Według SPD stan bezpieczeństwa w tym kraju nie pozwala na odsyłanie tam ludzi. Polityka Merkel może więc przestać być jedynym punktem odniesienia dla wyborców centrowych, którzy przeniosą głosy na socjaldemokratów.

Problemem pozostają również konsekwencje otwarcia granic z 2015 r., czyli konieczność zintegrowania ponad 1,2 mln osób, które Niemcy przyjęły w 2015 i 2016 r. Centra dla uchodźców są przepełnione. Eksperci alarmują, że przebywające w nich osoby mogą stać się łatwym celem islamskich radykałów, prowadzących tam aktywny werbunek. Wyzwaniem dla niemieckich władz pozostaje zwiększenie skuteczności polityki integracyjnej, szczególnie dostępu do rynku pracy. Procedury dotyczące uchodźców, trwające od pół do nawet półtora roku, uniemożliwiają im podejmowanie zatrudnienia, co ogranicza szanse na szybką integrację. Jak się ocenia, nawet po uzyskaniu statusu pobytowego zdecydowana większość z nich ze względu na brak kwalifikacji i znajomości języka przez dłuższy czas będzie utrzymywać się z zasiłku socjalnego, obciążając niemiecki budżet. W 2016 r. w urzędzie pracy zarejestrowało się 406 tys. uchodźców, z czego pracę znalazło 34 tys. osób. Tygodnik „Der Spiegel” informował, że 30 niemieckich koncernów notowanych w indeksie DAX od stycznia do września 2016 r. zatrudniło tylko 125 uchodźców, co potwierdza pesymistyczne prognozy. Pojawiają się postulaty stworzenia skuteczniejszych programów i „zachęt” zarówno dla cudzoziemców, jak i dla niemieckich pracodawców.