



Zmiany w niemieckiej polityce migracyjnej

Łukasz Jasiński, Jolanta Szymańska

Po ataku nożownika w Solingen w sierpniu br. i wrześniowych wyborach w Turyngii oraz Saksonii, które przyniosły sukces skrajnej prawicy, Niemcy zaostrzają politykę migracyjną. Priorytetem rządu staje się ochrona granic i odsyłanie migrantów o nieuregulowanym statusie. Sekurytyzacja niemieckiej polityki migracyjnej wpisuje się w szerszy trend obserwowany w UE od czasu kryzysu migracyjnego 2015–2016. Przywracanie przez państwa członkowskie kontroli na granicach wewnętrznych i postępująca fragmentacja strefy Schengen tworzą presję na wprowadzenie efektywnych rozwiązań w obszarze migracji i azylu na poziomie europejskim.

Sytuacja migracyjna w Niemczech i wpływ migracji na debatę publiczną. Według dostępnych danych Federalnego Urzędu ds. Migracji i Uchodźców liczba osób przybywających do Niemiec w celu uzyskania azylu spada – od stycznia do końca sierpnia br. złożono tam ponad 174 tys. wniosków (głównie przez obywateli Syrii, Afganistanu oraz Turcji), z czego pozytywnie rozpatrzono 46%. W 2023 r. liczba wniosków o azyl wynosiła ponad 351 tys., a w rekordowym 2016 – ponad 745 tys. W systemie ochrony tymczasowej w Niemczech zarejestrowanych jest też ponad 1 milion uchodźców z Ukrainy.

Pomimo spadku ogólnej liczby osób poszukujących azylu radykalizują się antyimigranckie nastroje społeczne. Jedną z przyczyn jest atak nożownika w Solingen z sierpnia br., w którym zginęły trzy osoby, a osiem zostało rannych. Zamachu dokonał Syryjczyk, który zgodnie z rozporządzeniem dublińskim już w 2023 r. powinien być odesłany do Bułgarii (państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie jego wniosku azylowego – tzw. transfer dubliński), ale niemiecka policja nie była w stanie go zlokalizować. Według przeprowadzonego po zamachu sondażu dla tygodnika „Die Zeit” potrzebę zaostrzenia polityki migracyjnej widzi 82% ankietowanych. Według badania Federalnego Urzędu Statystycznego z kolei ograniczenie migracji jest uznawane za najważniejsze wyzwanie dla kraju przez 45% Niemców. Na kolejnych miejscach w tym badaniu znalazły się wzrost popularności skrajnej prawicy (15%) oraz stagnacja gospodarcza (14%).

W dyskursie medialnym i politycznym temat osób poszukujących azylu jest przedstawiany jako kluczowy dla całej polityki migracyjnej i budzi największe emocje.

Zmiana nastrojów społecznych działa na korzyść partii opowiadających się za zdecydowanym zaostrzeniem polityki migracyjnej – Alternatywy dla Niemiec (AfD) oraz Sojuszu Sahry Wagenknecht (BSW). W wyborach landowych w Turyngii oraz Saksonii obawy przed nielegalną migracją i oburzenie atakiem z Solingen przyczyniły się do sukcesu tych partii oraz słabych wyników ugrupowań tworzących rząd kanclerza Scholza. Presja ze strony opinii publicznej oraz obawy przed dalszymi wzrostami popularności AfD i BSW spowodowały zmianę stanowiska pozostałych partii, które przejmują część ich haseł. Lider Unii Chrześcijańsko-Demokratycznej (CDU) i kandydat tej partii na kanclerza Friedrich Merz postuluje czasowe zamknięcie granic Niemiec i zawracanie z nich migrantów (co uniemożliwiłoby składanie wniosków azylowych). Postulat zamknięcia granic stał się ważnym elementem kampanii przed wyborami do parlamentu Brandenburgii z 22 września br. Za takim krokiem opowiadał się m.in. premier tego landu Dietmar Woidke z SPD. Taktyka ta przyczyniła się do wzrostu popularności socjaldemokratów w końcowej fazie kampanii i ich wyborczego zwycięstwa (przy wciąż bardzo wysokim wyniku partii skrajnych – 29% dla AfD i 13,5% dla BSW).

Decyzje podjęte przez rząd. 16 września br. decyzją minister spraw wewnętrznych Nancy Faeser Niemcy wprowadziły kontrole na granicach z Belgią, Holandią, Luksemburgiem

BIULETYN PISM

i Danią. Podtrzymano obowiązujące już wcześniej kontrole na granicach z Austrią, Szwajcarią, Czechami i Polską oraz – wprowadzone ze względu na igrzyska olimpijskie – na granicy z Francją.

Oprócz wdrożenia kontroli rząd przygotował pakiet zmian legislacyjnych, który jest procedowany w Bundestagu. W sferze bezpieczeństwa przewidywane jest wprowadzenie ograniczeń dotyczących noszenia noży w przestrzeni publicznej, a także ułatwienia dla służb w działaniach wobec osób podejrzewanych o islamski ekstremizm i nielegalne przebywanie na terenie Niemiec (m.in. zbieranie danych biometrycznych i inwigilacja mediów społecznościowych). Planowane jest również przyspieszenie rozpatrywania wniosków azylowych – procedura ma odbywać się w ośrodkach położonych blisko granicy, co ułatwi monitorowanie miejsc pobytu osób czekających na decyzję i ma zapewnić ich skuteczniejsze odsyłanie, także w ramach [transferów dublińskich](#). Azylanci, za których w ramach mechanizmu dublińskiego odpowiedzialne są inne państwa UE, mają stracić prawo do niemieckich świadczeń socjalnych jeszcze przed odesłaniem z Niemiec.

Wymiar europejski. Od czasu kryzysu migracyjnego 2015–2016 wiele państw członkowskich utrzymuje częściowe kontrole na granicach wewnętrznych strefy Schengen, by zapobiec tzw. wtórnym przepływom migrantów (z państw pierwszej linii, odpowiedzialnych za rozpatrzenie ich wniosków azylowych, w głąb UE). Kontrole wewnętrzne, które z zasady powinny być tymczasowe i stosowane w wyjątkowych okolicznościach, są już stałym elementem krajobrazu strefy Schengen, dalece wykraczając poza ramy czasowe określone w Kodeksie Granicznym Schengen. Aktualnie poza Niemcami kontrole na wybranych granicach Schengen utrzymują m.in. Austria, Włochy, Słowenia, Norwegia, Dania, Szwecja i Francja.

Odpowiedzią na problem wtórnych przepływów migrantów wewnątrz strefy jest m.in. nowelizacja dyrektywy w sprawie norm przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową, stanowiąca część przyjętego w tym roku [tzw. paktu o migracji i azylu](#). Wejście w życie paktu przewidziane jest na połowę czerwca 2026 r. Do tego czasu państwa członkowskie wraz z Komisją Europejską powinny współpracować przy jego wdrażaniu. Jednostronna decyzja Niemiec o wprowadzeniu kontroli na granicach, choć znajduje zrozumienie wśród państw, które od lat postępują podobnie i [domagają się większej swobody w tym zakresie](#)

(tj. Austrii, Niemiec, Francji, Szwecji czy Norwegii), nie podoba się państwom pierwszej linii, ponoszącym największy ciężar związany z ochroną granic zewnętrznych i przyjmowaniem osób ubiegających się o ochronę. Napięcia na tym tle mogą utrudnić wdrażanie paktu migracyjnego.

Wnioski i rekomendacje. Działania niemieckiego rządu stanowią próbę wyjścia naprzeciw oczekiwaniom opinii publicznej, która domaga się zaostrzenia polityki migracyjnej i poprawy bezpieczeństwa, przy jednoczesnym odrzuceniu najbardziej radykalnych i wątpliwych z punktu widzenia prawa europejskiego haseł, takich jak całkowite zamknięcie granicy. Zapowiadane zmiany w prawie migracyjnym nie wpłyną jednak istotnie na sytuację migracyjną w Niemczech – północne i zachodnie granice, na których wprowadzono kontrole, nie stanowią ważnych szlaków migracyjnych dla osób poszukujących schronienia w tym kraju. Ze względu na znaczącą utratę popularności przez rząd i kanclerza od objęcia władzy w 2021 r. szanse na poprawę notowań dzięki wprowadzonym zmianom są niewielkie.

Charakterystyczną cechą dyskusji na temat ograniczania migracji w Niemczech jest skupienie na polityce wewnętrznej i jednostronnych, doraźnych działaniach. Decyzje podejmowane przez rząd są jednocześnie kolejnym przejawem kryzysu strefy Schengen, obserwowanego od lat 2015–2016. Jego przyczyną jest brak efektywnych rozwiązań w obszarze migracji i azylu na poziomie europejskim, które dawałyby poczucie ochrony granic zewnętrznych UE, oraz zaufania do państw pierwszej linii w zakresie przestrzegania przepisów azylowych. Choć przyjęty wiosną br. pakt migracyjny ma stanowić odpowiedź na te wyzwania, kontrowersje wokół jego przepisów oraz napięcia między państwami członkowskimi nie pozwalają przesądzić o sukcesie projektu. Tym samym przyszłość strefy Schengen pozostaje niepewna.

Z punktu widzenia Polski kluczowe jest, aby kolejne kroki rządu kanclerza Scholza w zakresie polityki migracyjnej były podejmowane w porozumieniu z państwami sąsiadującymi. Zaostrzenie polityki migracyjnej w RFN najpewniej skutkować będzie wzrostem liczby osób zawracanych do Polski w ramach transferów dublińskich. Istotne jest również przesunięcie akcentu z ochrony granic wewnętrznych, które co do zasady powinny być ograniczone, by zapewnić możliwość swobodnego podróżowania i prowadzenia działalności gospodarczej przez obywateli UE, na granice zewnętrzne, których ochrona leży w interesie całej Unii.