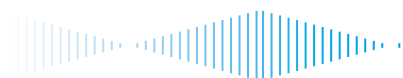


# POLSKA WOBEC UNIJNEJ POLITYKI MIGRACYJNEJ



Warszawa, lipiec 2017

© Copyright by Instytut Obywatelski

Warszawa 2017

Publikacja dostępna na stronie

[www.instytutobywatelski.pl](http://www.instytutobywatelski.pl)

Korekta

Magdalena Jankowska

Projekt graficzny, skład i łamanie

Marcin Tas

Druk

XXXXXXX

ISBN XXXXXXXXX



ul. Wiejska 12 A, IV piętro

00-490 Warszawa

[www.instytutobywatelski.pl](http://www.instytutobywatelski.pl)

e-mail: [biuro@instytutobywatelski.pl](mailto:biuro@instytutobywatelski.pl)

tel. 22 459 64 41

[www.instytutobywatelski.pl](http://www.instytutobywatelski.pl)

e-mail: [biuro@instytutobywatelski.pl](mailto:biuro@instytutobywatelski.pl)

## spis treści

Najważniejsze wnioski .....	5
Fala imigracji do Europy. Stan obecny i prognozy.....	15
Obecny kształt polityki imigracyjnej – podstawy prawne .....	19
Decyzje o relokacji z Grecji i Włoch oraz o przenosinach syryjskich uchodźców z Turcji, w ramach umowy UE–Turcja .....	21
Krytyczna ocena polityki prowadzonej przez rząd PiS-u .....	23
Spodziewane zmiany w europejskiej polityce imigracyjnej i azylowej .....	33

## Najważniejsze wnioski

- Na potrzeby debaty publicznej należy zdefiniować i zrozumieć dwie, niezależne od siebie, polityki: imigracyjną i uchodźczą. Prawo i Sprawiedliwość doprowadziło do zrównania znaczenia pojęć „imigrant” i „uchodźca”, **co uniemożliwia racjonalną debatę o dwóch równoległych ze sobą występujących problemach: imigracji zarobkowej i uchodźctwie** spowodowanym zagrożeniem życia lub zdrowia w macierzystym kraju. Tymczasem te dwa zjawiska trzeba bezwzględnie oddzielić.
- **Uchodźcy** to osoby uciekające przed wojną, prześladowaniami itp. Przyjęcie uchodźców to obowiązek wynikający z Konwencji Genewskiej<sup>1</sup>. **Status uchodźcy ma charakter czasowy**, to znaczy przysługuje do ustąpienia zagrożenia w kraju macierzystym. Kraj udzielający schronienia **nie ma obowiązku przyznania uchodźcy obywatelstwa**.
- **Imigranci** to osoby opuszczające kraj macierzysty z innych powodów, najczęściej ekonomicznych. Państwa nie mają obowiązku zagwarantowania imigrantom prawa stałego pobytu. Imigranci mogą otrzymać prawo stałego pobytu, a w przyszłości obywatelstwo – ale nie musi się tak stać, zależy to wyłącznie od polityki danego państwa.

---

<sup>1</sup> *Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r.*, Internetowy System Aktów Prawnych, <http://isap.sejm.gov.pl/DetailsServlet?id=WDU19911190515> (dostęp 10 czerwca 2017).

Nie każdy imigrant to uchodźca. To, że osoba występuje o status uchodźcy, nie znaczy automatycznie, że za uchodźcę zostanie uznana.

- Musimy zdać sobie sprawę, że **napływ uchodźców oraz imigrantów do krajów Unii Europejskiej będzie w przyszłości narastał**. Konflikty zbrojne, niestabilna sytuacja polityczna, złe (i wciąż pogarszające się) warunki gospodarcze i społeczne w krajach Bliskiego Wschodu, Afryki Północnej i Centralnej będą popychać **miliony osób** do podjęcia prób przedostania się do Europy. Dodatkowym, dotychczas nieuwzględnianym czynnikiem zwiększającym presję migracyjną stają się zmiany klimatyczne (brak wody, brak możliwości uprawy ziemi itp.). Europa nie zmieni swojego geograficznego sąsiedztwa, **od problemu masowych migracji nie da się uciec**.
- Strategicznym priorytetem państw członkowskich Unii Europejskiej, w tym Polski, powinno być **odzyskanie pełnej kontroli nad granicami zewnętrznymi UE**, by móc dokładnie sprawdzać, kto próbuje je przekroczyć. Równoległe państwa unijne powinny podjąć wszelkie możliwe działania, by napływ imigrantów i uchodźców zatrzymać w takim stopniu, w jakim jest to możliwe, jak najdalej od granic UE. Przykładem takiego działania jest porozumienie z Turcją (pieniądze w zamian za zatrzymanie migrantów na terenie Turcji). W przyszłości możliwe są inne działania, między innymi utworzenie stref bezpieczeństwa w państwach Afryki Północnej, na przykład w Libii. Polska powinna wziąć udział w przygotowaniu, finansowaniu, a zapewne także militarnej ochronie takich stref.
- Uszczelnienie granic zewnętrznych UE znacząco pomoże w powstrzymaniu napływu imigrantów ekonomicznych, ale jedynie częściowo odpowie na problem **uchodźców** – osób, którym państwa

Unii Europejskiej **są zobowiązane pomóc na podstawie obowiązującego prawa międzynarodowego**, ale także z powodów czysto etycznych. Polska, tak jak inne kraje unijne, jest dumna ze swoich tysiącletni korzeni chrześcijańskich. Niejeden raz w historii Polacy byli uchodźcami (w rozumieniu obecnego prawa międzynarodowego) i doświadczali pomocy ze strony innych społeczeństw. Dziś my powinniśmy, w miarę możliwości, **pomagać osobom uciekającym przed wojną i torturami**. To moralny obowiązek, który potwierdza nauka naszych Kościołów: rzymskokatolickiego, prawosławnego i protestanckiego.

- Polska nie może sobie pozwolić na popełnienie błędów państw zachodnich, które w latach sześćdziesiątych i siedemdziesiątych ubiegłego wieku uzupełniały swoje niedobory demograficzne przez przyjmowanie imigrantów z Afryki Północnej, Turcji i Bliskiego Wschodu. **Imigracja z krajów kulturowo odległych, zwłaszcza do krajów takich jak Polska, narodowościowo homogenicznych, może być źródłem realnych problemów**. Nawet najbogatsze państwa UE dziś przyznają, że polityka integracji nie zawsze i nie w pełni zdała egzamin. Niektórzy zachodnioeuropejscy politycy przyznawali to już kilka lat temu, zanim jeszcze wybuchł kryzys migracyjny<sup>2</sup>.
- Obecnie w UE toczą się prace nad nowymi unijnymi regulacjami w obszarze polityki migracyjnej i azylowej. Ze względu na wagę i pilność problemu (kolejna fala migracji może nastąpić w lecie 2017 roku) prace postępują bardzo szybko. Reforma ma odpowiedzieć na najważniejszy problem: wybrane państwa unijne (Włochy, Grecja) są

<sup>2</sup> BBC News, *Merkel says German multicultural society has failed*, 17 October 2010, <http://www.bbc.com/news/world-europe-11559451> (dostęp 3 lipca 2017).

w nieproporcjonalnie dużym stopniu obciążone kosztami przyjęcia, rejestracji, ochrony i potencjalnie także integracji społecznej osób nielegalnie przybywających na terytorium UE.

Polska, w imię dobrze pojętego interesu własnego, powinna aktywnie uczestniczyć w pracach nad nowymi regulacjami. By móc to zrobić, dziś polski rząd powinien zachowywać się w sposób wiarygodny – zademonstrować, że zależy mu na rozwiązaniu problemu. Niestety, **rząd PiS-u wykazuje zupełnie inną, przeciwną postawę – odwraca się plecami do europejskich partnerów, ich problemów i ich próśb o solidarność.**

- Prace nad reformą są już bardzo zaawansowane, więc czas na aktywny udział Polski się kurczy. Dotychczasowa, fatalna polityka PiS-u doprowadziła do tego, że podstawą negocjacji są projekty niekorzystne z perspektywy interesów Polski. Przykładowo **propozycja Malty (w pierwszej połowie 2017 roku sprawującej prezydencję w Radzie UE) zakładała wprowadzenie mechanizmu automatycznej, obowiązkowej relokacji (ang. *reallocation mechanism*) osób ubiegających się o azyl oraz zachęt finansowych dla państw w nim uczestniczących i kar finansowych dla tych, które nie przyjmą przewidzianej liczby uchodźców.** Propozycje Parlamentu Europejskiego idą jeszcze dalej: część europosłów opowiada się za powiązaniem funduszy europejskich z solidarnością w sprawie uchodźców. Tymczasem **w interesie Polski jest utrzymanie tego, co rząd PO-PSL wynegocjował w 2015 roku, a więc mechanizmu dobrowolnego przyjmowania osób ubiegających się o azyl (lub osób, które go otrzymały)**<sup>3</sup>. Ustalenia z 2015 roku, któ-

re nie tylko dostosowywały liczbę imigrantów do polskich możliwości (od pięciu tysięcy do maksymalnie siedmiu tysięcy osób), ale także dawały gwarancję kontroli uchodźców przez polskie służby, powinny być podstawą polskiego stanowiska na forum UE.

- Dziś Polska powinna zadeklarować, że jest gotowa solidarnie, ale wyłącznie na miarę własnych możliwości wziąć udział w **dobrowolnym mechanizmie relokacji uchodźców** (podkreślmy: uchodźców, nie imigrantów ekonomicznych). Nawet symboliczny gest zapobiegłby eskalacji sporu z Komisją Europejską i większością pozostałych krajów UE.
- Polskie samorzady, działając we współpracy z Kościołami, są gotowe zapewnić schronienie ograniczonej liczbie uchodźców. Wśród osób szczególnie potrzebujących pomocy jest wiele samotnych kobiet i dzieci – i to właśnie im polskie miasta mogłyby zaoferować schronienie i opiekę w pierwszej kolejności. Zaproszenie grupy uchodźców przez polskie samorzady miałoby charakter gestu świadczącego o chęci zaangażowania się w rozwiązanie realnego problemu. Tak rozumiany, gest ten ułatwiłby rządowi PiS-u powrót do poważnych rozmów na szczeblu europejskim. Trzeba podkreślić, że ze strony samorządów nie wykluczałoby to innych działań, podjętych już na poziomie całego państwa.
- Na każdym etapie debaty trzeba podkreślać, że Polska jest gotowa przyjmować te osoby, które przejdą przez polską kontrolę bezpieczeństwa i które **mają status uchodźcy**. Osoby, które w rzeczywistości są imigrantami ekonomicznymi (nie mają statusu uchodźcy), nie powinny mieć gwarancji pozostania ani w Polsce, ani w innych krajach UE. Państwa członkowskie powinny mieć prawo do skutecznego odsyłania tych osób do kraju tranzytowego lub kraju pochodzenia.

<sup>3</sup> Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z dnia 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji, EUR-Lex, <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/PL/TXT/?uri=CELEX:32015D1601> (dostęp 10 czerwca 2017).

Rząd PiS-u, odmawiając dziś realizacji wcześniejszych zobowiązań (z 2015 roku), ma zerową wiarygodność w toczących się obecnie pracach nad przyszłą, zmienioną polityką imigracyjną i azylową. W efekcie oczekiwania formułowane przez rząd PiS-u mogą być ignorowane przez pozostałe państwa UE. Co gorsza, pozostałe państwa unijne, **zwłaszcza kraje płatnicy netto, mogą uznać, że obecna postawa Polski (rządzonej przez PiS) jest pretekstem do zniesienia lub ograniczenia zasady solidarności w wymiarze politycznym i materialnym** – co znajdzie odzwierciedlenie w kolejnym podziale budżetu europejskiego.

- Rola partii opozycyjnych, zwłaszcza Platformy Obywatelskiej, jest w naturalny sposób ograniczona. Przedstawiciele PO, zwłaszcza europosłowie tej partii (bezpośrednio zaangażowani w dyskusję na szczeblu europejskim), **powinni przedstawiać propozycje alternatywne wobec pomysłów obowiązkowego mechanizmu relokacji, na przykład zachowanie dobrowolnego przyjmowania uchodźców powiązanego z systemem zachęt dla państw członkowskich**. PO domaga się na szczeblu europejskim utrzymania zasady z 2015 roku: pełnej kontroli służb państwa przyjmującego uchodźców nad weryfikacją ich wiarygodności. Politycy PO powinni też zadeklarować poparcie dla większego udziału polskich funkcjonariuszy w zabezpieczeniu najbardziej newralgicznych odcinków granic zewnętrznych UE (na przykład granicy lądowej Turcji i Bułgarii, greckich wysepek na Morzu Śródziemnym itp.).
- Platforma Obywatelska uczestniczy w sprawowaniu władzy w wielu polskich samorządach. Przedstawiciele PO zagwarantują, że wspomniany wcześniej gest samorządów – udzielenie schronienia pewnej liczbie uchodźców, zwłaszcza kobiet i dzieci – będzie zrealizowany w sposób godny i bezpieczny, za zgodą lokalnych społeczności.

Zdolność do przyjmowania uchodźców w danym państwie musi być mierzona wieloma kryteriami: od kwestii zapewnienia fizycznego schronienia (dachu nad głową), poprzez kwestię opieki zdrowotnej i oświaty dla dzieci imigrantów, aż po kwestie kulturowe. Napływ znaczących grup imigrantów bez odpowiedniego przygotowania państwa i społeczeństwa nigdzie w Europie nie zakończył się pozytywnie i Polska może ten argument podnosić, podkreślając jednocześnie, że prawny i moralny obowiązek przyjęcia uchodźców i zagwarantowania im przynajmniej czasowej opieki i ochrony będzie respektowany.

- Kontrolowana imigracja do Polski może być korzystna społecznie i gospodarczo. W Polsce już obecnie pracuje około miliona imigrantów zarobkowych, głównie z Ukrainy, i należy zakładać, że liczba ta może w kolejnych latach stopniowo wzrastać, zgodnie z potrzebami polskiej gospodarki, w interesie utrzymania naszych systemów społecznych. Można przyjąć, że stopniowo będzie się też zmieniał skład imigracji: będzie w niej przybywać ludzi podejmujących w Polsce prace wymagające coraz wyższych kwalifikacji: inżynierów, informatyków, lekarzy, naukowców. Taka imigracja będzie Polskę tylko wzbogacać, tak samo jak wzbogacają się społeczeństwa Zachodu dzięki emigracji około dwóch milionów młodych Polaków, najczęściej nieźle wykształconych i pełnych życiowej energii.
- Jednym z kluczowych elementów polskiej polityki imigracyjnej powinno być zadbanie, aby wszyscy ci, którzy w Polsce legalnie się osiedlają (także uchodźcy przyjmowani w ramach dobrowolnych programów relokacji), mieli najpierw możliwość, a potem (na przykład po roku) obowiązek poznawania naszego języka, norm społecznych i kulturowych, respektowania naszego ustroju i porządku prawne-

go itd. Równie ważne jest też to, żeby uchodźcy zostający w Polsce na dłużej mieli pracę. Niektóre polskie samorządy, na przykład warszawski, właśnie na to kładą nacisk w pilotażowych programach integrowania uchodźców<sup>4</sup>.

- Rząd PiS-u nie realizuje także innego obowiązku, jaki spoczywa na każdym rządzie: nie wyjaśnia własnemu społeczeństwu relacji pomiędzy współczesnym terroryzmem islamskim a migracjami i uchodźstwem. Koniecznie należy wskazywać, że w dotychczas zbadanych przypadkach to nie uchodźcy dokonywali zamachów terrorystycznych, ale na przykład religijnie zradyzalizowani obywatele państw unijnych, niekiedy odlegli potomkowie (trzecie pokolenie!) emigrantów, którzy przybyli do Europy jeszcze w latach pięćdziesiątych XX wieku.
- Dobrowolna pomoc dla kilku tysięcy uchodźców, sprawdzanych przez polskie służby, w żaden sposób nie może zagrozić bezpieczeństwu państwa. Warto pamiętać, że już w 2010 roku tylko w Warszawie żyło około 11 tysięcy muzułmanów<sup>5</sup>.
- Jest jasne, że ani nasz kraj, ani Unia Europejska jako całość nie są i nie będą zdolne do przyjęcia nawet ułamka tych wszystkich ludzi, z praktycznie całego świata, którzy chcieliby osiedlić się w UE. Jed-

<sup>4</sup> Wojciech Karpieszuk, *Warszawa pomoże uchodźcom*, „Gazeta Wyborcza”, 27 czerwca 2017, <http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/7,54420,22025093,warszawa-pomoze-uchodzcom-wiemy-jakie-jest-stanowisko-rzadu.html> (dostęp 30 czerwca 2017).

<sup>5</sup> Szacunki Ligi Muzułmańskiej RP – związku zrzeszającego muzułmanów mieszkających w Polsce. Zob. też: Michał Wojtczuk, Tomasz Urzykowski, *Powstaje meczet dla 11 tys. warszawskich muzułmanów*, „Gazeta Wyborcza”, 25 lutego 2010, [http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34889,7599215,Powstaje\\_meczet\\_dla\\_11\\_tys\\_\\_warszawskich\\_musulmanow.html](http://warszawa.wyborcza.pl/warszawa/1,34889,7599215,Powstaje_meczet_dla_11_tys__warszawskich_musulmanow.html) (dostęp 26 czerwca 2017).

nak pomiędzy taką świadomością i działaniem na rzecz przekucia jej w nowe normy prawne a deklarowaniem wrogości wobec osób najbardziej potrzebujących, uciekających przed realnym zagrożeniem życia, jest zasadnicza różnica.

## Fala imigracji do Europy. Stan obecny i prognozy

Skala zjawiska odnotowana w ciągu trzech ostatnich lat spowodowała, że napływ imigrantów do UE stał się jednym z najpoważniejszych problemów dla całej wspólnoty. Przez trzy ostatnie lata wnioski o azyl w jednym z krajów UE złożyło **ponad trzy miliony osób**. Dla porównania, w 2006 roku takie wnioski złożyło 200 tysięcy osób.

W 2017 roku można się spodziewać ponownego nasilenia napływu imigrantów i uchodźców, gdyż już w pierwszym kwartale 2017 roku w porównaniu z poprzednim rokiem liczba osób docierających do Europy i ubiegających się o status uchodźców była większa o 27 procent. Jedna z agencji ONZ raportowała, że od 1 stycznia do 4 czerwca 2017 roku drogą morską dotarło do UE 71 418 migrantów (głównie do Włoch, a w mniejszej liczbie do Grecji, Cypru i Hiszpanii)<sup>6</sup>. Aż 1650 migrantów, w tym wiele kobiet i dzieci, utonęło, próbując dotrzeć do brzegów Europy.

Z dotychczasowych danych wynika, że ponad 50 procent wszystkich imigrantów, którzy dotarli do Europy, to mężczyźni. Jednocześnie jednak aż 25 procent wszystkich imigrantów to dzieci<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Reliefweb, *Mediterranean Migrant Arrivals Reach 71,418 in 2017; Deaths: 1650*, 6 June 2017, <http://reliefweb.int/report/italy/mediterranean-migrant-arrivals-reach-71418-2017-deaths-1650> (dostęp 7 czerwca 2017).

<sup>7</sup> *Obecny kryzys migracyjny*, Uchodźcy Info, <http://uchodzcy.info/info/1-4-2-obecny-kryzys-migracyjny/> (dostęp 6 czerwca 2017).

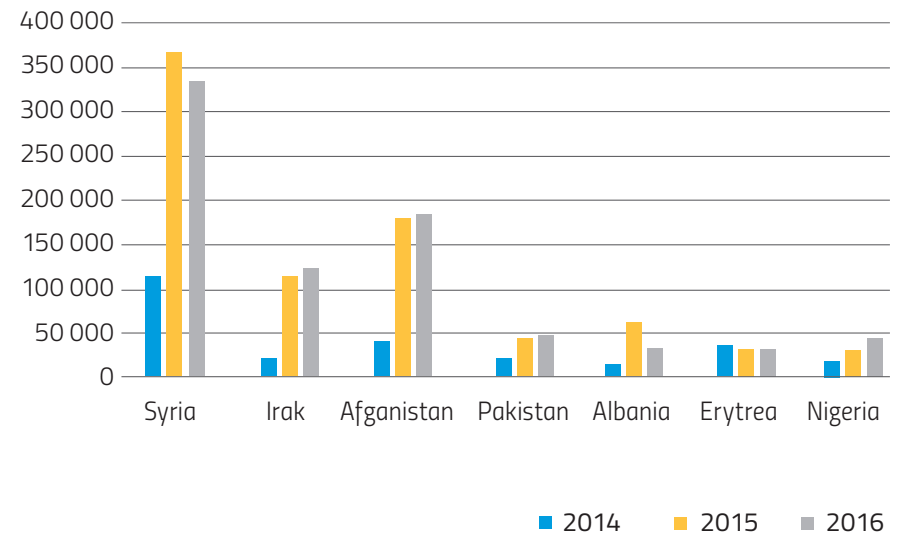


Obecnie większość imigrantów dociera do UE drogą morską, z wybrzeży krajów Afryki Północnej, jednak liczba szlaków migracyjnych jest znacznie większa. Jak informuje portal Uchodźcy Info

spośród tras wybieranych przez migrantów najpopularniejszym w 2015 roku był szlak zachodniobałkański, wiodący przez Turcję, Morze Egejskie, Grecję (przede wszystkim wyspy Kos, Chios, Lesbos Samos), Macedonię i Serbię na Węgry. Po tym jak granica węgiersko-serbska została zamknięta z inicjatywy Budapesztu we wrześniu 2015 roku, droga uległa zmianie, prowadząc z Serbii do Chorwacji. Istnieją też inne, znane od wielu lat szlaki: zachodnioafrykański, zachodniośroziemnomorski, środkowośroziemnomorski (najpopularniejszy w 2014 roku), szlak wiodący przez Apulię i Kalabrię oraz ten od wschodniej granicy Unii [...]. We wrześniu 2015 roku pojawił się nowy szlak arktyczny, prowadzący z Rosji do Norwegii i Finlandii<sup>8</sup>.

**Wykres 1**

**Skąd pochodzą osoby ubiegające się o azyl w Unii Europejskiej?**



Źródło: Eurostat

<sup>8</sup> Tamże.

## Obecny kształt polityki imigracyjnej – podstawy prawne

Podstawowymi aktami prawnymi regulującymi kwestie uchodźców i imigrantów na terytorium Unii Europejskiej są ONZ-owska Konwencja Genewska z 1951 roku (definiująca status uchodźcy<sup>9</sup>), właściwe ustawy krajowe (na przykład ustawy o cudzoziemcach) oraz tak zwane rozporządzenia dublińskie (Dublin I, Dublin II oraz obecnie obowiązujące rozporządzenie Dublin III) – unijne przepisy dotyczące obowiązujących w UE zasad udzielania ochrony azylowej, a zwłaszcza decydujących o tym, które państwo jest odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl (ustalenie państwa odpowiedzialnego należy do pierwszych czynności postępowania o udzielenie ochrony międzynarodowej)<sup>10</sup>.

Z Konwencji Genewskiej wynika zapis o *non-refoulement* – zakazie wydalania i zawracania uchodźców i osób, które proszą o udzielenie ochrony międzynarodowej (azylu), przynajmniej do czasu prawomocnego zakończenia procedury rozpatrywania wniosku. Większość osób, które w ostatnich

---

<sup>9</sup> Warto zwrócić uwagę, że na gruncie prawa polskiego „status uchodźcy” nie jest *stricte* odpowiednikiem „azylu”, jednak w debacie publicznej oba terminy są stosowane wymiennie.

<sup>10</sup> Konwencja Dublin I powstała jeszcze w czasach EWG, w 1990 roku. W 2003 roku weszło w życie rozporządzenie Dublin II, zmienione rozporządzeniem Dublin III, które weszło w życie 1 stycznia 2014 roku.

latach nielegalnie dotarli do wybrzeży UE z Afryki albo z Azji, takie wnioski składała/składa.

Z kolei rozporządzenie Dublin III wprowadziło zasadę, która w ostatnich latach okazała się źródłem poważnych problemów Grecji, Włoch, a tak naprawdę całej UE. Stanowiło ono bowiem, że imigranci, którzy nielegalnie dostali się na terytorium UE, mają obowiązek ubiegać się o ochronę prawną na terenie pierwszego państwa unijnego, do którego dotarli.

Absolutnie kluczowe jest zrozumienie, że do krajów unijnych docierają zarówno osoby, które mają faktyczne podstawy, by ubiegać się o status uchodźcy (w rozumieniu Konwencji Genewskiej z 1951 roku), jak i osoby, które co prawda deklarują wolę ubiegania się o azyl (status uchodźcy), ale faktycznie nie mają ku temu podstaw, bo w rzeczywistości są imigrantami ekonomicznymi, przybywającymi do Europy w nadziei na podwyższenie poziomu życia, zagwarantowania lepszej przyszłości materialnej dla siebie i swoich rodzin. **Status uchodźcy przynależny jest wyłącznie osobom, które na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem w kraju pochodzenia z powodu rasy, religii, narodowości, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej lub etnicznej nie mogą lub nie chcą korzystać z ochrony tego kraju.** Przykładowo o status uchodźcy mogą ubiegać się uciekający z ogarniętej wojną domową Syrii przedstawiciele mniejszości chrześcijańskiej (lub jednej z prześladowanych społeczności muzułmańskich). Małe szanse na uzyskanie statusu uchodźcy mają natomiast imigranci z Albanii (państwa negocjującego obecnie wejście do Unii Europejskiej i członka NATO).

## Decyzje o relokacji z Grecji i Włoch oraz o przenosinach syryjskich uchodźców z Turcji, w ramach umowy UE–Turcja

W 2015 roku Rada Europejska kierunkowo zdecydowała o uruchomieniu programu przenoszenia imigrantów (uchodźców oraz osób ubiegających się o ten status) z Grecji, Włoch i Turcji do pozostałych państw UE – w sumie dotyczył on około 160 tysięcy osób. Szczegóły mechanizmu relokacji zostały ustalone na forum Rady Unii Europejskiej, obradującej w formie ministrów spraw wewnętrznych, 22 września 2015 roku. W ramach przyjętego porozumienia państwa członkowskie zgodziły się na przyjęcie określonej liczby uchodźców, deklarując jednocześnie warunki relokacji (na przykład Polska zgodziła się przyjąć pięć–siedem tysięcy osób, ale tylko tych, które wybrałyby Polskę jako kraj przenosin i przeszłyby kontrolę polskich służb odpowiedzialnych za bezpieczeństwo).

Do początku 2017 roku przemieszczono około 16 tysięcy uchodźców. Największą ich część, biorąc pod uwagę swoje zobowiązania, przyjęły Francja, Niemcy i Portugalia. Część krajów (Finlandia, Litwa, Luksemburg, Malta, Słowenia) przyjęła mniej więcej połowę zadeklarowanej przed dwoma laty liczby. Dania jest zwolniona z tego obowiązku, jako że od dawna ma w obszarze polityki azylowej *opt-out* (nie jest jej częścią) – i z tej możliwości aktywnie korzysta.

Trzy państwa – Austria, Polska i Węgry – do tej pory nie przyjęły nikogo. Decyzja rządu PiS-u o nieprzyjęciu uchodźców jest pogwałceniem wcześniejszego zobowiązania polskiego rządu.

W grudniu 2015 roku Węgry i Słowacja zaskarżyły do Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej decyzję Rady Unii Europejskiej o podziale uchodźców w ramach mechanizmu relokacji. Rząd PiS-u przyłączył się do tej skargi, która nie została jeszcze rozpatrzona.

## Krytyczna ocena polityki prowadzonej przez rząd PiS-u

Rząd PiS-u odmówił udziału w realizacji dotychczasowych porozumień na forum unijnym (mechanizm dobrowolnej relokacji), gwałcąc tym samym obowiązującą w prawie międzynarodowym zasadę ciągłości prawnej rządów.

Przedstawiciele rządu PiS-u zapowiadają, że Polska nie będzie przyjmować uchodźców – ani tych, którzy już znajdują się na terenie Unii Europejskiej, ani tych, którzy znajdą się na jej terytorium (w krajach innych niż Polska) w przyszłości.

W kontekście uchodźców **przedstawiciele PiS-u sięgnęli po haniebną retorykę, odwołującą się do najniższych, godnych potępienia emocji (na przykład rasizmu)**. Równie niebezpieczne jest to, że przedstawiciele PiS-u wykorzystali retorykę antyzachodnią, w szczególności antyniemiecką. Powtarzali pod adresem Niemiec oskarżenia o „świadome zapraszanie do Europy milionów muzułmanów”, podczas gdy w rzeczywistości bezprecedensowa decyzja władz RFN o otwarciu granic własnego kraju dotyczyła imigrantów i uchodźców już przebywających na terenie UE (zwłaszcza we Włoszech, w Austrii czy na Węgrzech). Bez tej decyzji rządu Niemiec w 2015 roku doszłoby do zawalenia się systemu Schengen i powszechnego przywrócenia kontroli granicznych na terenie całej Europy. Akurat Polska (polskie firmy i polscy obywatele) bardzo korzystają z systemu Schengen.

PiS doprowadził do fałszywej dychotomii, sugerując, że są tylko dwie alternatywy: albo całkowite zamknięcie granic Polski przed każdym uchodźcą, szczególnie o innym kolorze skóry czy wyznającym inną

religię, albo wpuszczanie do Polski/Europę wszystkich chętnych w imię naiwnego humanitaryzmu czy też wprowadzenia kultury multi-kulti, narażającej Polaków na sąsiedztwo etnicznych gett, terroryzm i zagładę polskiej tożsamości (ten ostatni scenariusz jest skrajnie absurdalny, biorąc pod uwagę, że Polska, trzydziestoosmiomilionowy kraj, była w 2015 roku gotowa przyjąć nie więcej niż siedem tysięcy osób). Na skutek uruchomionej przez PiS kampanii nienawiści doszło do paradoksalnej sytuacji, w której „obcy” (osoby będące częstokroć obywatelami Polski, mieszkającymi u nas od lat) stają się ofiarami fizycznej agresji ze strony bandytów.

PiS-owi udało się w Polsce narzucić narrację wywołującą emocjonalny strach opinii publicznej przed uchodźcami. Oskarżenie ich (jak się okazuje po doświadczeniach Grecji, Włoch czy Niemiec bezpodstawne) o roznoszenie chorób i aktywność terrorystyczną wyjęte jest z podręczników psychologicznego wywierania wpływu na wyborców. Ukrywa również niezdolność rządu PiS-u do wynegocjowania wewnątrz Unii Europejskiej korzystnego dla Polski rozwiązania.

Konieczne wydaje się podkreślenie, że stanowisko PiS-u, partii jakże chętnie odwołującej się do tradycji chrześcijańskich i silnych związków z Kościołem katolickim, akurat w sprawie imigrantów jest w rażącej, by nie powiedzieć całkowitej, sprzeczności z nauką Kościoła. Więcej: manifestowana przez polityków PiS-u pogarda wobec uchodźców, osób o innym kolorze skóry, pochodzących z innego kręgu kulturowego lub wyznających inną religię jest zaprzeczeniem najbardziej podstawowych nauk chrześcijaństwa, zaprzeczeniem Ewangelii i wynikających z niej fundamentalnych norm etycznych.

Obowiązkiem centrowych ugrupowań politycznych – takich jak Platforma Obywatelska – jest konsekwentne przypominanie o naszych moralnych zobowiązaniach, które są równie ważne co zobowiązania prawne.

## Porównanie stanowiska rządu PiS-u oraz stanowiska Kościołów

Co mówią politycy PiS-u oraz ich polityczni sojusznicy?	Co mówią przedstawiciele Kościołów?
<p><b>Jarosław Kaczyński:</b> „[Napływ miliarda imigrantów] oznaczałby jednak likwidację cywilizacji opartej na chrześcijaństwie, najbardziej przyjaznej człowiekowi, jaka pojawiła się w historii”<sup>11</sup>.</p> <p>„Czy te informacje o jakichś porozumieniach odnoszących się do sprowadzenia do Polski 100 tysięcy muzułmanów, czy to jest prawda? Powinien [na to pytanie – przyp. red.] także odpowiedzieć minister zdrowia, dlatego</p>	<p><b>św. Jan Paweł II:</b> „Niech nikt nie pozostaje obojętny na warunki, w jakich żyją rzesze migrantów! Ludzie ci zdani są na łaskę wydarzeń, często mają za sobą dramatyczne doświadczenia”<sup>12</sup>.</p> <p>„Wracamy tu do tematu, który często poruszałem w orędziach na Światowy Dzień Migranta i Uchodźcy. Mam na myśli chrześcijański obowiązek przyjęcia każdego potrzebującego, który puka do naszych drzwi”<sup>13</sup>.</p>

<sup>11</sup> Adam Leszczyński, *Piętrowa bzdura Kaczyńskiego i „cywilizacji opartej na chrześcijaństwie”*, OKO.press, 7 lutego 2017, <https://oko.press/pietrowa-bzdura-kaczynskiego-o-uchodzcach-cywilizacji-opartej-chrzcijanstwie/> (dostęp 6 czerwca 2017).

<sup>12</sup> Jan Paweł II, *Migracje w poszukiwaniu pokoju*, Opoka, 15 grudnia 2003, [http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan\\_pawel\\_ii/przemowienia/migranci\\_15122003.html](http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/przemowienia/migranci_15122003.html) (dostęp 10 czerwca 2017).

<sup>13</sup> Jan Paweł II, *Przeciw przejawom rasizmu, ksenofobii i skrajnego nacjonalizmu*, Opoka, 24 października 2002, [http://instrukcja.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan\\_pawel\\_ii/przemowienia/dz\\_migranta2003\\_24102002.html](http://instrukcja.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/jan_pawel_ii/przemowienia/dz_migranta2003_24102002.html) (dostęp 10 czerwca 2017).

bo to są także kwestie związane z różnego rodzaju niebezpieczeństwami w tej sferze. Są już przecież objawy pojawienia się chorób bardzo niebezpiecznych i dawno niewidzianych w Europie: cholera na wyspach greckich, dyzenteria w Wiedniu, różnego rodzaju pasożyty, pierwotniaki, które nie są groźne w organizmach tych ludzi, mogą tutaj być groźne. To nie oznacza, żeby kogoś dyskryminować... Ale sprawdzić trzeba”<sup>14</sup>.

**Mariusz Błaszczak:**

„Dla Polski z całą pewnością byłaby gorsza zgoda na relokację uchodźców niż kary zapowiadane przez Unię Europejską”<sup>15</sup>.

**papież Franciszek:**

„Každy z was, uchodźców, którzy pukacie do naszych drzwi, ma oblicze Boga, jest ciałem Chrystusa”<sup>16</sup>.

„[...] potrzebna jest zmiana postawy wszystkich wobec migrantów i uchodźców; przejście od postawy obronnej, nacechowanej strachem, brakiem zainteresowania i tendencją do marginalizacji – która ostatecznie odpowiada właśnie »kulturze odrzucania« – do postawy opartej na »kulturze spotkania«, jedynej, która potrafi budować świat bardziej sprawiedliwy i braterski, lepszy świat”<sup>17</sup>.

**Beata Kempa:**

„Rząd polski woli sankcje finansowe niż ewentualne groźby, niebezpieczeństwa, które możemy sprowadzić do Polski”<sup>18</sup>.

**Elżbieta Witek:**

„Mówiliśmy o tym wielokrotnie, że nie wolno wpuszczać wroga do swojego domu, trzeba się przed tym ustrzeżać. Ta liczba [uchodźców – przyp. red.] jest tak ogromna i wśród tej liczby oprócz tych, którzy rzeczywiście uciekają przed wojną, są także ci, którzy mają złe zamiary, i ich jest coraz więcej”<sup>19</sup>.

„[...] potrzebna jest gotowość przyjęcia ludzi uciekających od wojen i głodu; solidarność z osobami pozbawionymi swoich praw podstawowych, w tym do swobodnego i bezpiecznego wyznawania swojej wiary”<sup>20</sup>.

**ks. bp Tadeusz Pieronek:**

„Prawdziwi chrześcijanie są za przyjmowaniem uchodźców”<sup>21</sup>.

**ks. bp Krzysztof Zadarko, Rada ds. Migracji, Turystyki i Pielgrzymek Konferencji Episkopatu Polski, 2015:**

„Mamy powinność przypominać społeczeństwu o chrześcijańskim obowiązku pomocy uchodźcom

<sup>14</sup> Sk, mc, *Jarosław Kaczyński boi się, że uchodźcy sprowadzą zarazę? Tak mówił na wyborczym wiecu*, „Gazeta Wyborcza”, 13 października 2015, <http://wyborcza.pl/1,75398,19014711,kaczynski-boi-sie-zarazy.html> (dostęp 6 czerwca 2017).

<sup>15</sup> Amk, *Błaszczak: gorsza dla Polski relokacja uchodźców niż kary UE*, „Rzeczpospolita”, 17 maja 2017, <http://www.rp.pl/Rzad-PiS/170519139-Blaszczak-Gorsza-dla-Polski-relokacja-uchodzcow-niz-kary-KE.html#ap-1> (dostęp 6 czerwca 2017).

<sup>16</sup> Franciszek / Radio Watykańskie, *Papież: Uchodźcy nie są problemem. Są darem*, Gość, 19 kwietnia 2016, <http://gosc.pl/doc/3099157.Papiez-Uchodzczy-nie-sa-problemem-Sa-darem> (dostęp 10 czerwca 2017).

<sup>17</sup> Franciszek, *Potrzebna jest zmiana postawy wobec migrantów i uchodźców*, Opoka, 11 lipca 2014, [http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/franciszek\\_i/przemowienia/migracje-meksyk-11072014.html](http://www.opoka.org.pl/biblioteka/W/WP/franciszek_i/przemowienia/migracje-meksyk-11072014.html) (dostęp 10 czerwca 2017).

<sup>18</sup> b/a, *Beata Kempa o stanowisku rządu: lepsze kary niż uchodźcy*, se.pl, 20 maja 2017, [http://www.se.pl/wiadomosci/polityka/lepsze-kary-niz-uchodzczy\\_994565.html](http://www.se.pl/wiadomosci/polityka/lepsze-kary-niz-uchodzczy_994565.html) (dostęp 6 czerwca 2017).

<sup>19</sup> Ansa/PAP, *Nie chciałabym takiej demokracji jak we Francji, gdzie od 1,5 roku mamy stan wyjątkowy*, wPolityce, 24 kwietnia 2017, <http://wpolityce.pl/polityka/336830-elzbieta-witek-nie-chcialabym-takiej-demokracji-jak-we-francji-gdzie-od-15-roku-mamy-stan-wyjatkowy> (dostęp 6 czerwca 2017).

<sup>20</sup> mm, *Papież: Potrzebna gotowość przyjęcia ludzi uciekających od wojen i głodu*, rp.pl, 27 lipca 2016, <http://www.rp.pl/Swiatowe-Dni-Mlodziezy/160729280-Papiez-Potrzebna-gotowosc-przyjecia-ludzi-uciekajacych-od-wojen-i-glodu.html> (dostęp 10 czerwca 2017).

<sup>21</sup> Jacek Nizinkiewicz, *Bp Pieronek: Przyjęcie uchodźców to obowiązek*, rp.pl, 17 maja 2017, <http://www.rp.pl/Kosciol/305179879-Bp-Pieronek-Przyjecie-uchodzcow-to-obowiazek.html> (dostęp 10 czerwca 2017).

**Krystyna Pawłowicz:**

„Nie ma w tej chwili możliwości, aby do Polski byli przyjmowani uchodźcy i na pewno nie zgodzimy się na narzucenie Polsce ani innym krajom członkowskim jakichkolwiek przymusowych kwot [...].  
A dodam jeszcze od moich wyborców, Panie Tajani [przewodniczący Parlamentu Europejskiego Antoni Tajani – przyp. red.], że Polacy nie zgadzają się na ŻADNE »kwoty« tego towaru, przymusowe czy dobrowolne, »w tej«, ale i żadnej innej chwili. Żadne. Żadne. Pan zaprowadza w Europie przymusowy islam, my, Polacy dobrowolnie bronimy u nas wiary katolickiej. Więc co, będzie o to wojna europejsko-polska?»<sup>22</sup>

ratującym swoje życie z krajów objętych działaniami wojennymi lub prześladowaniami religijnymi, jak się okazuje, w zdecydowanej większości dotyczącymi najbardziej chrześcijan. Uważamy, że pomoc ta powinna być organizowana wobec wszystkich uchodźców bez względu na religię i wyznanie”<sup>23</sup>.

**Oświadczenie Rady Społecznej przy Metropolii Poznańskim w sprawie uchodźców i migrantów z 11 stycznia 2017:**

„Zachowania dyskryminujące przybyszów poszukujących w Polsce swojej nowej ojczyzny są niechrześcijańskie i sprzeciwiają się tradycji polskiej gościnności oraz chrześcijańskiej tożsamości naszego narodu. [...]

**Jacek Sasin:**

„Polska ciągle jest krajem na dorobku. Nie stać nas na to, żeby przyjmować dużą falę uchodźców [...]. [odnosząc się do słów Papieża Franciszka – przyp. red.] Idąc tym sposobem myślenia, należałoby zupełnie otworzyć granicę. Zaraz mielibyśmy 90 procent mieszkańców Afryki Północnej w Europie. To nie jest dobry pomysł. Wypowiedzi Ojca Świętego są moralnie uzasadnione, ale my musimy patrzeć pragmatycznie”<sup>24</sup>.

**Jacek Żalek:**

„Angela Merkel zaprosiła uchodźców z bardzo prostego powodu: brakuje im rąk do pracy, taniej siły roboczej. Tak te bogate państwa uzupełniają sobie siłę roboczą. Problem polega na tym,

Rada popiera apel Polskiej Sekcji »Kościoła w Potrzebie« o zintensyfikowanie pomocy społecznościom i konkretnym rodzinom na miejscu tragedii, w ich krajach. Rada zachęca także do wsparcia dla idei tzw. korytarzy humanitarnych, które dobrze sprawdziły się we Włoszech.

[...]

Rada zachęca katolików i wszystkich ludzi dobrej woli, rozumiejących tragedię uchodźców i migrantów, do odważnego podejmowania wyzwania w duchu chrześcijańskiej otwartości i solidarności.

Niech nie zabraknie wiary w moc Ducha Świętego i świętość słów Chrystusa: »Byłem przybyszem, a przyjęliście Mnie«<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> P.mal, *Krystyna Pawłowicz o uchodźcach: żadnych kwot tego towaru*, „Rzeczpospolita”, 29 maja 2017, <http://www.rp.pl/Uchodzcy/170528856-Krystyna-Pawlowicz-o-uchodzcach-Zadnych-kwot-tego-towaru.html#ap-1> (dostęp 6 czerwca 2017).

<sup>23</sup> *Komunikat Rady Konferencji Episkopatu Polski ds. Migracji, Turystyki i Pielgrzymek*, Konferencja Episkopatu Polski, 19 czerwca 2015, <http://episkopat.pl/komunikat-rady-konferencji-episkopatu-polski-ds-migracji-turystyki-i-pielgrzymek/> (dostęp 10 czerwca 2017).

<sup>24</sup> S.k., *Sasin kontra Franciszek. Pragmatyzm ważniejszy niż moralność?*, „Gazeta Wyborcza”, 31 sierpnia 2015, <http://wyborcza.pl/1,75398,18657773,sasin-kontra-franciszek-pragmatyzm-wazniejszy-niz-moralnosc.html> (dostęp 10 czerwca 2017).

<sup>25</sup> *Oświadczenie Rady Społecznej w sprawie uchodźców i migrantów*, Archidiecezja Poznańska, 11 stycznia 2017, <http://www.archpoznan.pl/content/view/4253/220/> (dostęp 10 czerwca 2017).

że przyjechali nie ci, którzy byli zaproszeni – nie ci wykształceni, którzy mieli podjąć pracę – tylko zwykła hołota. Nie bójmy się tego powiedzieć, to nie są ludzie, którzy chcą szanować nasze wartości, jakkolwiek je nazwiemy – naszej wspólnoty europejskiej, uniwersalne wartości chrześcijańskie. Nie, oni chcą je w dobrym wypadku po prostu wykorzystać, a w bardzo dużej ilości przypadków nadużywać. I my na to nie możemy się zgodzić”<sup>26</sup>.

„Te osoby, które przyjeżdżają z Syrii czy w ogóle z innych państw muzułmańskich nie są uchodźcami w rozumieniu kon-

**ks. bp Jerzy Samiec, Kościół ewangelicko-augsburski (luterkański):**

„Ostatnio coraz głośniejszy jest głos twierdzący, że Polska nie powinna przyjmować uchodźców. Niestety wypowiadają je także osoby publiczne, politycy. Jest to o tyle niezrozumiałe, że wielokrotnie w dziejach Polski, i to wcale nie tak dawno, część naszych rodaków była zmuszana do ucieczki z kraju”<sup>27</sup>.

„Kościół nie ma wątpliwości, że Ewangelia zobowiązuje nas do przyjmowania uchodźców oraz rozważnego i otwartego podejścia do emigrantów,

wencji genewskiej dlatego, że nie przekroczyły granicy w Polsce. Ten problem jest problemem politycznym”<sup>28</sup>.

którzy poszukują lepszego życia. Deprecjonowanie tego typu migracji oznaczałoby napiętnowanie milionów Polaków, którzy w celu poprawienia bytu opuścili Polskę”<sup>29</sup>.

<sup>26</sup> Pj, *Posel PiS o uchodźcach: „To zwykła hołota”*, „Newsweek”, 24 maja 2017, <http://www.newsweek.pl/polska/polityka/jacek-zalek-o-uchodzcach-w-tvp-skandaliczne-slowa-posla-pis,artykuly,410643,1.html> (dostęp 6 czerwca 2017).

<sup>27</sup> Ks. Jerzy Samiec, Biskup Kościoła, *Otwórzmy serca dla uchodźców*, Parafia Ewangelicko-Augsburska Świętej Trójcy w Lublinie, <http://lublin.luteranie.pl/2015/09/otworzmy-serca-dla-uchodzcow/> (dostęp 10 czerwca 2017).

<sup>28</sup> Maciej Chołódowski, *Żalek: uchodźcy to hołota. Skandaliczne słowa posła w telewizji narodowej*, „Gazeta Wyborcza”, 22 maja 2017, <http://bialystok.wyborcza.pl/bialystok/7,35241,21849500,zalek-uchodzczy-to-holota-skandaliczne-slowa-posla-w-telewizji.html> (dostęp 6 czerwca 2017).

<sup>29</sup> PRE, *Bp Samiec: Ewangelia zobowiązuje nas do przyjmowania uchodźców*, wiara.pl, 17 stycznia 2017, <http://kosciol.wiara.pl/doc/3657752.Bp-Samiec-Ewangelia-zobowiazuje-nas-do-przyjmowania-uchodzcow> (dostęp 10 czerwca 2017).



## Spodziewane zmiany w europejskiej polityce imigracyjnej i azylowej

Wśród większości państw Unii Europejskiej panuje zgoda, że obecne zasady polityki imigracyjnej i azylowej wymagają zmian. Zwłaszcza rozporządzenia dublińskie są nieadekwatne do potrzeb i zmienionej sytuacji. Reformy już są przygotowywane, kierunkowe decyzje mogą zapaść jeszcze pod koniec czerwca 2017 roku<sup>30</sup>.

Jeszcze w 2016 roku Komisja Europejska przedstawiła plan reformy Wspólnego Europejskiego Systemu Azylowego (Common European Asylum System, CEAS), zakładający utworzenie tak zwanego mechanizmu efektywnej solidarności, to znaczy automatycznego rozmieszczania (relokacji) uchodźców składających podanie o azyl w innych krajach UE, gdy przekroczone zostaną wskaźniki migracji do pierwszego państwa, na którego terytorium te osoby się znajdują. KE chodziło przede wszystkim o bardziej równomierne rozłożenie ciężarów przyjmowania uchodźców w UE na wszystkie państwa członkowskie, a także o stworzenie wspólnej procedury przyznawania azylu. Dodatkowo KE zaproponowała mechanizm, który zniechęcałby azylantów do zmiany kraju docelowego – jej zdaniem potrzebny jest jednolity (taki sam w każdym kraju UE) pakiet socjalny dla uchodźców. Proponowany przez KE automatyczny mechanizm relokacji

---

<sup>30</sup> Niniejsze opracowanie powstało pod koniec czerwca 2017 roku.

osób wnioskujących o azyl byłby uruchamiany w momencie przekroczenia o 150 procent progu (dopuszczalnego poziomu napływu uchodźców) ustalonego dla każdego kraju. KE określałaby, jaki procent ogólnej liczby azylantów musiałyby przyjmować inne kraje, i proponuje, by państwa członkowskie mogły na rok zawiesić przyjmowanie uchodźców – ale wiązałoby się to z obowiązkiem wpłaty do unijnego budżetu kwoty 250 tysięcy euro za osobę. Po roku zawieszenia państwa członkowskie ponownie musiałyby przyjmować uchodźców w ramach mechanizmu automatycznej relokacji.

Alternatywną propozycję reformy przygotował Parlament Europejski. Postuluje on między innymi, by nieprzyjęcie uchodźców skutkowało utratą prawa do korzystania z funduszy europejskich.

- Zaproponowana przez KE reforma składała się z siedmiu elementów (aktów prawnych).

**1)** Nowe Rozporządzenie Dublińskie (rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady), ustanawiające kryteria i mechanizmy ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela kraju trzeciego lub bezpaństwowca.

Rozporządzenie jest podstawowym dokumentem pakietu, obecnie w pierwszym czytaniu. Do komisji LIBE (komisja Parlamentu Europejskiego ds. wolności obywatelskich, sprawiedliwości i spraw wewnętrznych) trafiło ponad tysiąc poprawek; obecnie sprawozdawczyni negocjuje kompromisy. Według obecnego stanu wiedzy<sup>31</sup> zarówno na forum komisji, jak i na forum całego Parlamentu Europejskiego jest większość gotowa poprzeć automatyzm zaproponowanego mechanizmu relokacji. Jednocześnie jednak Parla-

ment Europejski zdaje się być przeciwny proponowanej przez Komisję Europejską wysokości kar za nieprzyjęcie uchodźcy.

- Zgodnie z obecnie procedowanym projektem mechanizm przyjęcia uchodźców wyglądałby następująco:
  - osoba przybywająca do UE nadal podlegałaby obowiązkowi rejestracji w pierwszym kraju wjazdu na teren UE;
  - państwo, do którego uda się uchodźca w ramach automatycznego procesu relokacji, byłoby odpowiedzialne za rozpatrzenie jego wniosku azylowego;
  - osoba, która zarejestruje się w pierwszym państwie wjazdu do UE, miałaby możliwość ograniczonego wyboru (na przykład z pierwszych czterech państw, które są kolejne na liście do brania uchodźców), dokąd chce się udać;
  - jeśli ktoś przejedzie przez pierwszy kraj wjazdu bez rejestracji, państwo, do którego taka osoba się uda, nie ma obowiązku procedowania wniosku azylowego.

**2)** Rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie Agencji Unii Europejskiej ds. Azylu (niekontrowersyjne, treść aktu jest obecnie w dyskusji między PE i Radą).

**3)** System EURODAC – baza danych na temat przebywających na terenie UE osób z państw trzecich (narzędzie między innymi do porównywania odcisków palców zarejestrowanych imigrantów i osób ubiegających się o azyl). W chwili przygotowywania tego raportu rozporządzenie w sprawie EURODAC było debatowane w komisji LIBE.

<sup>31</sup> Stan na 6 czerwca 2017 roku.

**4)** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiające wspólną procedurę ubiegania się o ochronę międzynarodową w UE (komisja LIBE miała się nim zająć przed wakacjami 2017 roku).

**5)** Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (wprowadzająca wspólne minimalne standardy i harmonizacje przepisów dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o azyl). Propozycja jest obecnie na etapie uzgodnień między Parlamentem Europejskim a Radą.

**6)** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie norm dotyczących kwalifikowania obywateli państw trzecich lub bezpaństwowców jako osób korzystających z ochrony międzynarodowej, jednolitego statusu uchodźców lub osób kwalifikujących się do otrzymania ochrony uzupełniającej oraz zakresu udzielanej ochrony (dokument definiujący, kto kwalifikuje się do aplikowania o azyl). Projekt tego aktu prawnego jest jeszcze przed głosowaniem w komisji LIBE.

**7)** Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady ustanawiającego unijne ramy przesiedleń (akt prawny ustanawiający jednolite kryteria dla przesiedleń, które w swoim założeniu mają prowadzić do zagwarantowania stałego pobytu osoby przesiedlonej na terytorium danego nowego kraju z obozów znajdujących się poza UE). Obecnie w komisji LIBE toczą się negocjacje w sprawie kształtu tego aktu.

Trzeba podkreślić, że rządy państw Grupy Wyszehradzkiej zgłaszają odmienne propozycje reformy systemu azylowego – promują koncepcję tak zwanej solidarności elastycznej, pozwalającej państwom członkowskim na zastąpienie przyjmowania uchodźców innymi działaniami, na przykład zwiększonym udziałem w ochronie granic zewnętrznych UE. Koncepcja ta nie zyskała jednak dotychczas poparcia innych krajów.

26 kwietnia br. na COREPER II (radzie ambasadorów państw unijnych) maltańska prezydencja w Radzie UE przedstawiła propozycję dotyczącą mechanizmu tak zwanej efektywnej solidarności, która zakłada automatyczne i obowiązkowe uruchomienie mechanizmu przesiedlania. W propozycji maltańskiej określono minimalną liczbę osób starających się o ochronę, do których przyjęcia byłoby zobowiązane każde państwo unijne. Liczba ta miałaby wynosić 0,05 procent jego ludności (czyli na przykład dla Polski około 19 tysięcy osób). Zarazem jednak w propozycji prezydencji znalazła się furtka: państwo mogłoby przyjąć mniej uchodźców (osób starających się o ochronę) – ale co najmniej 50 procent przypadającej na nie liczby – pod warunkiem, że pozostała część zobowiązania byłaby pokryta albo finansowo (60 tysięcy euro za każdą nieprzyjętą osobę), albo innym świadczeniem „solidarnościowym”, na przykład wysłaniem swoich funkcjonariuszy i ekspertów do działań unijnej agencji Frontex (Europejska Agencja Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej). Jeden delegowany do Frontexu funkcjonariusz równoważyłby jednego nieprzyjętego uchodźcę. Prezydencja maltańska dodatkowo zaproponowała, żeby państwa UE dostawały po 60 tysięcy euro (raz na pięć lat) za każdego uchodźcę przyjętego w ramach mechanizmu relokacji.

Podczas dyskusji na COREPER II gotowość zaakceptowania powyższego mechanizmu, próbującego pogodzić wcześniejsze propozycje KE i PE, zadeklarowały Cypr, Estonia, Finlandia, Holandia, Portugalia i Szwecja. Francja, Hiszpania i Niemcy nie zajęły jednoznacznego stanowiska. Wiele państw zgłosiło zastrzeżenia. Grecja i Włochy chcą silniejszych gwarancji relokacji.

**Ostateczna decyzja dotycząca mechanizmu relokacji dopiero zapadnie.** W chwili, gdy powstawało niniejsze opracowanie, rządy unijne wciąż dyskutowały problem. Argumentem na rzecz wydłużenia prac nad reformą prawa azylowego jest obawa przed ujawnieniem silnych podziałów w UE w tej kwestii.

Mechanizm efektywnej solidarności zapewne poprze nowy prezydent Francji Emmanuel Macron (dysponujący większością we francuskim parlamencie), także po to, aby pomóc partii Matteo Renziego przed przewidzianymi na 2018 rok wyborami we Włoszech.

Rząd PiS-u, podobnie jak inne państwa Grupy Wyszehradzkiej, sprzeciwiając się zasadzie relokacji, odmówił udziału w negocjacjach z prezydentką maltańską, przez co stracił wpływ na ostateczne rozstrzygnięcie. Co więcej, przyłączył się do skargi złożonej w Trybunale Sprawiedliwości Unii Europejskiej przez Węgry i Słowację. Państwa te próbowały wykazać, że podjęta w 2015 roku decyzja o relokowaniu imigrantów jest niezgodna z prawem unijnym. We wrześniu 2017 roku Trybunał w całości skargę odrzucił. W praktyce jego decyzja potwierdza zgodność mechanizmu relokacji (jako takiego) z prawem unijnym – co znaczy, że państwa członkowskie UE mają obowiązek wdrożyć ten mechanizm w życie. Odmowa byłaby równoznaczna z deklaracją, że państwo członkowskie nie zamierza przestrzegać obowiązujących reguł i przepisów – ze wszystkimi tego konsekwencjami. To tak, jakby na przykład państwo członkowskie ogłosiło, że nie będzie przestrzegać reguł podatkowych albo celnych<sup>32</sup>. Po orzeczeniu Trybunału Komisja Europejska ostrzegła państwa odmawiające realizacji porozumienia z 2015 roku przed konsekwencjami. Zarazem jednak ze słów komisarza Dimitrisa Awramopoulou wynikało, że już symboliczny gest („zmiana podejścia”) powstrzymałby KE przed rozpoczęciem procedur prawnych<sup>33</sup>.

---

<sup>32</sup> *Judgment in Joined Cases C-643/15 and C-647/15 Slovakia and Hungary v Council*, Court of Justice of the European Union, PRESS RELEASE No 91/17, Luxembourg, 6 September 2017.

<sup>33</sup> Michał Strzałkowski, *Komisarz ds. Migracji ostrzega Polskę, Czechy i Węgry*, EurActiv.pl, 6 września 2017, <https://www.euractiv.pl/section/migracje/news/komisarz-ds-migracji-ostrzega-polske-czechy-wegry/> (dostęp 8 września 2017).

Równolegle do procedowanych zmian w prawie w państwach Unii Europejskiej toczy się dyskusja o **innych sposobach na ograniczenie niepożądanego napływu imigrantów**. Jedną z rozważanych opcji – aczkolwiek wciąż odległą, bez żadnych konkretnych ustaleń – jest metoda dwustronnych porozumień z rządami państw sąsiadujących z UE, zwłaszcza Libią, w celu utworzenia na terenie tych państw bezpiecznych stref dla migrantów, pozwalających na staranne oddzielenie imigrantów od uchodźców. Pomysł ten oficjalnie forsuje między innymi Mikuláš Dzurinda, były premier Słowacji, a obecnie prezydent Wilfried Martens Centre for European Studies, oficjalnego think tanku Europejskiej Partii Ludowej<sup>34</sup>. Jak przyznaje Dzurinda, żeby ten koncept miał się powieść, potrzebne byłoby nie tylko długotrwałe zaangażowanie finansowe (to państwa UE musiałyby finansować budowę stref bezpieczeństwa i ich utrzymanie przez wiele lat). Drugim istotnym elementem byłoby zapewnienie tym strefom fizycznego bezpieczeństwa – nie jest tajemnicą, że na przykład legalne, uznawane przez wspólnotę międzynarodową władze Libii nie do końca radzą sobie z opanowaniem rozmaitych grup zbrojnych, z których część to „zwykłe” grupy przestępcze. Odmienne sytuacja panuje w Turcji, której władze udowodniły, że umieją sobie poradzić z utrzymaniem na swoim terytorium setek tysięcy imigrantów i zapewnieniem im elementarnego bezpieczeństwa (należy położyć nacisk na słowo „elementarne” – monitorujące sytuację organizacje pozarządowe ostrzegają, że sytuacja imigrantów i uchodźców w Turcji jest daleka od zadowalającej). To wiąże się jednak z kosztami, które Unia Europejska musi pokryć, jeśli chce utrzymać *status quo*. To właśnie robi w przypadku Turcji, na podstawie umowy z 2015 roku.

---

<sup>34</sup> Mikuláš Dzurinda, *En Marche, President Macron! Seven reasons to move from words to action*, Wilfried Martens Centre for European Studies Blog, 8 May 2017, <https://www.martenscentre.eu/blog/en-marche-president-macron-seven-reasons-move-words-action> (dostęp 7 czerwca 2017).

Jak już wcześniej sygnalizowano, masowa imigracja do krajów Unii Europejskiej pozostanie problemem – należy się wręcz spodziewać, że zjawisko to będzie narastać. Za rosnącą presją migracyjną stoją siły, nad którymi kraje Unii Europejskiej mają jedynie częściową, niekiedy niewielką kontrolę: postępujące procesy globalizacji gospodarczej, niekorzystne zmiany klimatu, istotne zmiany demograficzne itp. Wspólnota europejska musi cały czas modyfikować swoją odpowiedź na to wyzwanie, starać się ją dostosować do aktualnego kontekstu. Trwające równoległe prace nad reformą zasad polityki migracyjnej i wzmocnieniem kontroli zewnętrznych granic UE to nic innego, jak próba odpowiedzi na problem widoczny gołym okiem. Jeśli Polska chce pozostać równoprawnym uczestnikiem UE, nie może stać z boku, musi konstruktywnie brać udział w tworzeniu nowych rozwiązań. Robiąc to, musi dbać zarówno o zachowanie europejskiej solidarności, jak i o swoje żywotne interesy, z bezpieczeństwem polskich obywateli na czele. Prowadzona przez rząd PiS-u polityka odwracania się od partnerów europejskich żadnego problemu nie rozwiąże, a może się skończyć marginalizacją pozycji Polski w Europie, w każdym możliwym wymiarze.

Opracowanie: **Paweł Zalewski, dr Konrad Niklewicz**

**Warszawa 2017**