

Anna POTYRAŁA

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Środkowoeuropejska koalicja niechętnych wobec kryzysu migracyjnego 2015–2016¹

„Bo byłem głodny, a daliście Mi jeść;
Byłem spragniony, a daliście Mi pić;
Byłem przybyszem, a przyjęliście Mnie”

Ewangelia wg św. Mateusza, Mt. 25

Biblia Tysiąclecia. Pismo Świąte Starego i Nowego Testamentu,
Pallotinum, Poznań 2003.

Streszczenie: Presja migracyjna, jakiej państwa członkowskie Unii Europejskiej doświadczają od początków 2015 r. skutkuje pogłębiającymi się różnicami w podejściu do problemu imigrantów, dotyczącymi zwłaszcza tzw. systemu kwotowego uzgodnionego we wrześniu 2015 r. Niniejszy artykuł prezentuje argumenty państw Europy Środkowo-Wschodniej uzasadniających konieczność odejścia od nieograniczonego przyjmowania imigrantów, a także ukazuje podjętą przez te państwa aktywność polityczną i prawną.

Słowa kluczowe: kryzys migracyjny, imigranci, uchodźcy, Europa Środkowa, koalicja niechętnych

Rok 2015 zapoczątkował nową fazę kryzysu migracyjnego, z którym kontynent europejski zmagają się od 2011 r., gdy w wyniku wydarzeń tzw. Arabskiej wiosny do Unii Europejskiej zaczęli masowo przybywać imigranci². Choć przed 2015 r. dominowały deklaracje na temat bez-

¹ Prace nad niniejszą analizą zakończono 29 stycznia 2016 r.

² Od 2011 r. imigranci przybywali do Unii Europejskiej przez Malte i Włochy. Zgodnie z danymi UNHCR, w okresie od 20 lutego do 2 marca 2011 r. państwa północnej Afryki opuściło około 88,5 tys. osób, w tym aż 85 tys. Tunezję (*Update No. 1*, 2011). Kryzys humanitarny doprowadził do rozpoczęcia akcji ewakuacyjnych – do 14 marca zorganizowano 161 lotów przy udziale UNHCR i Międzynarodowej Organizacji ds. migracji, umożliwiając opuszczenie Egiptu i Tunezji przez grupę blisko 25,5 tys. osób (*Update No. 8*, 2011). Obok zorganizowanych ewakuacji od początku Arabskiej wiosny obserwowano niezorganizowane fale migracyjne, skierowane

względnej konieczności przyjęcia osób z obszaru Afryki Północnej i Bliższego Wschodu, to od pierwszych miesięcy 2015 roku – w wyniku nasilonej presji migracyjnej – dała się zauważyć wyraźna zmiana nastawienia względem przybyszów, skutkująca wezwaniami do ochrony obszaru Unii Europejskiej i terytoriów państw członkowskich przed „zalewem obcych”. Do najbardziej aktywnych przeciwników nieograniczonego dostępu imigrantów do Unii Europejskiej należą cztery państwa Europy Środkowo-Wschodniej, skupione w tzw. *koalicji niechętnych*: Węgry, Czechy, Słowacja i Polska. Celem niniejszego artykułu nie jest analiza czynników determinujących obecny kryzys migracyjny, ani prezentacja jego przebiegu, lecz ukazanie i ocena reakcji władz wskazanych państw na zaistniały problem. Analizując przebieg debaty rozpoczętej w 2015 r. zamiarem jest wykazanie, że ideę ochrony praw człowieka – w tym praw uchodźców i innych osób wymagających ochrony – państwa członkowskie z Europy Środkowo-Wschodniej przeciwstawiają ochronie własnych terytoriów i obywateli. W oparciu o metodę analizy politologicznej, omówione zostaną stanowiska czterech wymienionych państw względem nasilającego się kryzysu migracyjnego. Zgodnie z terminologią obowiązującą na gruncie prawa międzynarodowego publicznego, pojawiające się w artykule określenie „imigrant” oznacza każdą osobę przybywającą do Unii Europejskiej z państwa trzeciego, zaś miano „uchodźca” odnosi się wyłącznie do osoby wskazanej w art. 1A Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r., po uwzględnieniu zmian dokonanych w 1967 r. na mocy protokołu dodatkowego³. Z tego względu kryzys, z jakim zmagają

w stronę Unii Europejskiej, w szczególności Włoch. Od połowy stycznia do 14 marca 2011 r. do niewielkiego włoskiego portu Lampedusa, oddalonego około 225 km od wybrzeży Tunezji i około 280 km od Sycylii, przybyło ponad 8,8 tys. imigrantów. Do połowy kwietnia 2011 r. władze Malty odnotowały przyjazd ponad tysiąca imigrantów. Do połowy maja 2011 r. do Włoch przybyło blisko 38 tys. imigrantów, w przeważającej części z Tunezji (około 24 tys.) i Libii (około 14 tys.). Do połowy czerwca liczby te sięgnęły blisko 43 tys. (*Update No. 26*, 2011), z czego 1,5 tys. dotarło na Malte, pozostali do Włoch. Rok 2011 pokazał, że wraz z falą uchodźców (tj. osób wymagających międzynarodowej ochrony z uwagi na uzasadnioną obawę przed prześladowaniami) do Unii Europejskiej przybywają również imigranci ekonomiczni, pragnący skorzystać z dobrodziejstw unijnej polityki azylowej. Byli to przede wszystkim imigranci z Algierii, Egiptu, Maroka, Tunezji, ale także z Erytrei i Somalii (*Annual*, 2013, s. 30–31).

³ „W rozumieniu niniejszej konwencji termin »uchodźca« stosuje się do osoby, która [...] na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu swojej rasy, religii, narodowości, przynależności do określonej grupy społecznej lub z powodu przekonań politycznych przebywa poza granicami państwa, którego jest obywate-

się państwa członkowskie UE nazwany jest „kryzysem migracyjnym”, nie uchodźczym, wbrew określeniom stosowanym potocznie w mediach i przez polityków.

Skala problemu i pierwsze decyzje

Choć założenia i kierunki funkcjonowania wspólnej europejskiej polityki imigracyjnej oraz azylowej wyznaczył traktat amsterdamski, to lata obowiązywania przyjętych ustaleń nie doprowadziły do stworzenia rozwiązań pozwalających na skuteczne zarządzanie kryzysami migracyjnymi. Ukazał to wyraźnie kryzys zapoczątkowany w 2011 r. W konsekwencji, nieodzowna stała się reforma wspólnej polityki imigracyjnej i azylowej. Podczas zwoływanych regularnie spotkań dyskutowano nad sposobami zagwarantowania bezpieczeństwa państw członkowskich i możliwościami zahamowania napływu imigrantów. Podnoszono konieczność intensyfikacji współpracy z państwami pochodzenia, wsparcia demokratycznych dążeń w tych państwach, co doprowadzić miało do stabilizacji wewnętrznej, która byłaby najlepszym sposobem zahamowania presji migracyjnej. Przede wszystkim zabiegano jednak o solidarność państw członkowskich w udzielaniu pomocy (technicznej, osobowej) i zarządzaniu ruchami migracyjnymi z północnej Afryki.

Mit o europejskiej jedności i solidarności wobec wyzwań i zagrożeń został jednak szybko obalony. W dyskusjach nad kształtem polityki imigracyjnej i azylowej uwidoczniły się bowiem sprzeczności interesów. W lipcu 2011 r. przedstawiciele Francji i Włoch, wsparci przez niemiecką dyplomację, optowali za wprowadzeniem zmian do porozumień schengieńskich, przewidujących możliwość wprowadzenia kontroli na granicach wewnętrznych. Polska prezydencja, wzmocniona m.in. stanowiskiem belgijskim, wskazywała iż pomysły takie są zaprzeczeniem idei „Europy bez granic”. Postulowała w zamian podjęcie działań na rzecz usprawnienia zarządzania granicami w strefie Schengen oraz ustanowienia nowych instrumentów polityki imigracyjnej i azylowej, pozwalających na legalizację imigracji i na stworzenie skutecznej, „efektywnej i zrównoważonej polityki powrotów i readmisji” (*Program*, 2011, s. 25).

lem, i nie może lub nie chce z powodu tych obaw korzystać z ochrony tego państwa, albo która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń poza państwem swojego dawnego stałego zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa” (*Konwencja*, 1951, art. 1A).

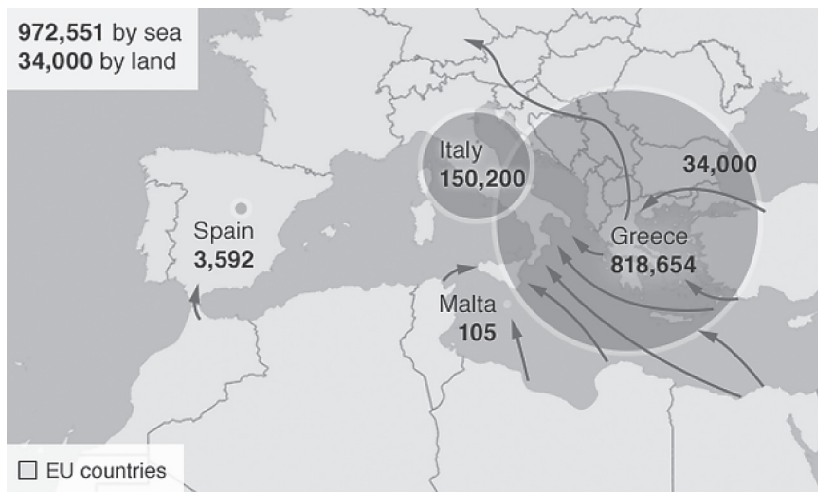
Na tle tych sporów, Komisja Europejska dopuściła możliwość jednostronnego przywrócenia przez państwo członkowskie kontroli granicznych. Zdaniem przedstawicieli KE przywrócenie kontroli granicznych mogło być uzasadnione „nadzwyczajnymi okolicznościami, takimi jak silny, nieoczekiwany nacisk migracyjny na granicę zewnętrzną” (Franco, 2011). Jednocześnie podkreślono jednak, że kontrole takie mogą być przywrócone po uprzednim wykorzystaniu innych dostępnych środków zarządzania imigracją oraz ograniczone czasowo i terytorialnie. Najważniejsze zmiany wprowadzono do europejskiej polityki imigracyjnej w 2013 r.⁴ Oficjalnie ich celem była ochrona osób, opuszczających miejsca zamieszkania w obawie przed prześladowaniami, lecz pośrednio także ochrona państw członkowskich przed napływem takich osób oraz przed wielokrotnym składaniem wniosków o azyl. Nowe rozwiązania określiły zasady solidarności państw członkowskich w kwestiach azylowych tak, aby zagwarantować sprawiedliwe rozłożenie odpowiedzialności, a tym samym – kosztów (nie tylko finansowych) przyjmowania osób wnioskujących o ochronę.

Kryzys migracyjny, który legł u podstaw wskazanych reform, ulegał jednak stałemu nasileniu. Tylko w 2014 r. do Włoch dotarło ponad 170 tys., a do Grecji 50 tys. imigrantów, z których jedynie nieliczni – odpowiednio: 64,5 tys. i 9,5 tys. – wymagali ochrony międzynarodowej. Wypadki morskie z udziałem nielegalnych imigrantów i uchodźców, które nasiliły się zwłaszcza na początku 2015 r. doprowadziły do przyjęcia nowych uzgodnień. 23 kwietnia 2015 r. podczas nadzwyczajnego spotkania Rady Europejskiej rozważano możliwość „zmobilizowania wysiłków [...] na rzecz zapobieżenia utracie życia na morzu [...] we współpracy z państwami pochodzenia i tranzytu” (*Special*, 2015). Zadeklarowano odnowienie solidarności i odpowiedzialności wszystkich państw członkowskich UE. O słałości tej deklaracji przekonano się w połowie 2015 r. W związku z nasileniem konfliktu w Syrii, ale także w związku ze stałą obecnością europejskich granicznych grup szybkiego reagowania *RABITs* w basenie Morza Śródziemnego, coraz większą presję migracyjną odnotowywano od strony Turcji. Łącznie w 2015 r. do Unii Europejskiej

⁴ 26 czerwca 2013 r. przyjęte zostały trzy akty prawne w sprawie: 1) ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej – tzw. regulacja Dublin III; 2) wspólnych procedur udzielania i cofania ochrony międzynarodowej oraz 3) ustanowienia norm dotyczących przyjmowania osób ubiegających się o ochronę międzynarodową (szereż: Potyrała, 2015, s. 87–88).

dotarło 1,5 miliona imigrantów, z czego około 154 tys. (m.in. z Erytrei i Nigerii) przedostało się do Unii Europejskiej przy wykorzystaniu tzw. szlaku zachodnio- i centralno-śródziemnomorskiego, a około 850 tys. imigrantów (głównie z Syrii, Afganistanu, Iraku i Pakistanu) szlakiem bałkańskim (mapa 1).

Mapa 1. Presja migracyjna na obszar Unii Europejskiej w 2015 r.



Źródło: *Migrant crisis: Migration to Europe explained in graphics* (2015), BBC World, 22.12.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe>, 15.01.2016.

W obliczu nasilającego się napływu imigrantów na obszar Unii Europejskiej, Komisja Europejska w maju 2015 r. wysunęła propozycję automatycznego rozdzielania imigrantów wnioskujących o status uchodźcy lub inną formę ochrony w UE, między wszystkie państwa członkowskie. Plan relokacji dotyczyć miał przekazywania osób będących „w oczywistej potrzebie międzynarodowej ochrony” między państwami członkowskimi, zaś plan przesiedleń miał objąć transfer osób będących „w oczywistej potrzebie międzynarodowej ochrony” z państw trzecich przy asyście Urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych ds. uchodźców (*Communication*, 2015a, s. 19). Zgodnie z propozycją KE, system relokacji i przesiedleń miał uwzględniać cztery kryteria: 1) liczbę ludności, wskazującą na możliwość absorpcji uchodźców; 2) produkt krajowy brutto, pozwalający określić poziom zamożności państwa członkowskie-

go, a tym samym możliwości przyjęcia i rzeczywistej integracji uchodźców; 3) liczbę osób wnioskujących o ochronę w państwie członkowskim w latach 2010–2014; 4) poziom bezrobocia w państwie członkowskim, określający rzeczywistą zdolność integracji uchodźców (*Communication*, 2015a, s. 19). W efekcie, dla każdego państwa członkowskiego obliczono współczynnik relokacji i współczynnik przesiedleń. Oba określają procentowo liczbę kierowanych tam imigrantów będących „w oczywistej potrzebie międzynarodowej ochrony”, a więc takich, którzy kwalifikują się do otrzymania statusu uchodźcy zgodnie z konwencją z 1951 r. lub takich, którzy mogą być objęci inną formą ochrony przewidzianą prawem. Z systemu relokacji propozycja KE wyłączyła Danię, Irlandię i Wielką Brytanię. W związku z postanowieniami protokołu 22 i 23 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, państwa te nie uczestniczą w podejmowaniu decyzji dotyczących kwestii ujętych w Tytule V traktatu tj. wspólnej polityki imigracyjnej, wizowej i azylowej oraz kontroli na granicach zewnętrznych. Zostały jednak uwzględnione przez Komisję Europejską w proponowanym systemie przesiedleń, zgodnie z zastrzeżeniami sformułowanymi w przepisie 3. protokołu 22 i 23.

Propozycja Komisji Europejskiej ogłoszona w komunikacie z maja 2015 r. stała się przedmiotem dyskusji szczegółowych. Została jednak odrzucona 20 lipca 2015 r., między innymi głosami Francji i Polski. Wstępną zgodę udzielono jedynie na relokację 32 tys. osób wymagających ochrony międzynarodowej, przebywających we Włoszech i Grecji oraz na przesiedlenie do UE 22,5 tys. osób z państw trzecich. Narastające napięcie i stale zwiększająca się liczba imigrantów spowodowały jednak, że 31 sierpnia 2015 r. prezydencja luksemburska wezwała państwa członkowskie do uczestnictwa w zaplanowanym na wrzesień 2015 r. nadzwyczajnym spotkaniu poświęconym sytuacji migracyjnej, która osiągnęła „skalę bez precedensu” (*EU calls*, 2015).

Koalicja niechętnych – pierwszy sprzeciw wobec proponowanych rozwiązań

Czas pozostający do spotkania ministrów spraw wewnętrznych upłynął na wzmożonej aktywności tzw. *koalicji niechętnych*, skupiającej Węgry, Czechy, Słowację i Polskę.

Największym oponentem rozwiązań proponowanych przez Komisję Europejską stały się Węgry, traktowane przez imigrantów jako państwo

tranzytowe w drodze do Niemiec. Presja migracyjna, z jaką zetknęły się Węgry, nasiliła się z chwilą zapowiedzi Angeli Merkel, że niemieckie władze będą automatycznie przyznawać ochronę wszystkim Syryjczykom, którzy wjadą na terytorium RFN. W konsekwencji, na Węgry od stycznia do września 2015 r. przedostało się blisko 250 tys. osób (Thorpe, 2015), zmierzających do Niemiec. W całym 2015 r. granicę węgierską przekroczyło ponad 386 tys. imigrantów (*Migrant crisis: Hungary*, 2015).

Działania zainicjowane przez władze węgierskie względem imigrantów, a skierowane na ograniczenie napływu obywateli państw afrykańskich i Bliskiego Wschodu, pociągnęły za sobą oskarżenia o sprzeniewierzenie się wartościom leżącym u podstaw Unii Europejskiej. Konstrukcja 175-kilometrowego ogrodzenia chroniącego zewnętrzną granicę organizacji, a jednocześnie mającego wzmocnić bezpieczeństwo państwa, zapowiedziana 17 czerwca 2015 r. przez ministra spraw zagranicznych Pétera Szijjártó, potraktowana została jako próba podważenia idei ochrony praw człowieka. Wznoszenie ogrodzenia było jednak jednym z wielu działań zaplanowanych i podjętych przez władze Węgier, a spowodowanych zwiększającym się stale napływem imigrantów. Zgodnie z danymi Eurostatu, w 2014 r. Węgry przyjęły ponad 42 775 azylantów, co stanowiło znaczny wzrost w porównaniu z 2013 r., gdy na Węgrzech o ochronę ubiegało się 18,9 tys. osób i z 2012 r., w którym o ochronę wnioskowało zaledwie 2155 osób (*Asylum applications*, 2015, s. 4). Nieustanne podkreślanie, że „imigranci wyważają drzwi do Europy”, a „granice są zagrożone. Węgry są zagrożone, tak jak cała Europa” (*Hungary PM*, 2015) skutkowało negatywnym nastawieniem wobec imigrantów. Pytania sondażowe, jakie w ramach tzw. narodowych konsultacji V. Orban skierował do społeczeństwa węgierskiego latem 2015 r. nie mogły dać innych odpowiedzi niż oczekiwane przez rząd: „Czy zgadzasz się, że błędne polityki imigracyjne przyczyniają się do rozprzestrzeniania terroryzmu?”; „Czy zgadzasz się ze stanowiskiem rządu, że zamiast przekazywać fundusze na imigrację, powinniśmy wspierać rodziny węgierskie i dzieci, które mają się narodzić?” (Haraszti, 2015). Kolejnym krokiem było powołanie specjalnych patroli granicznych zwanych „granicznymi łowcami”/„granicznymi myśliwymi” (węg. határvasdászok) w nawiązaniu do oddziałów, które w czasie II wojny światowej zajmowały się tropieniem serbskich powstańców. Wykorzystując rozwiązania prawne składające się na wspólną politykę azylową, podjęto decyzję o odmowie udzielenia ochrony osobom przybywającym na Węgry z terytoriów

państw bezpiecznych⁵. W konsekwencji, z możliwości ubiegania się o status uchodźcy i inne formy ochrony wyłączeni zostali wszyscy imigranci wjeżdżający na Węgry z terytorium Serbii, niezależnie od państwa pochodzenia. Szukając rozwiązania nasilającego się kryzysu migracyjnego, 3 września 2015 r. parlament węgierski przyjął poprawkę do Ustawy o azylu, zgodnie z którą od 15 września przekroczenie granicy państwa bez pozwolenia (tj. w miejscu niedozwolonym lub wbrew decyzji odmownej urzędnika granicznego) stanowi naruszenie prawa zagrożone karą do trzech lat pozbawienia wolności. Dodatkowo, prawo wjazdu na terytorium Węgier otrzymać mogą jedynie te osoby, którym w wyniku postępowania uproszczonego przyznano status uchodźcy. Pozostałe osoby są deportowane do Serbii. Trwające maksymalnie 12 dni postępowanie uproszczone toczy się na granicy państwa w wyznaczonych punktach recepcyjnych. Specjalne kompetencje w związku z „masowym kryzysem migracyjnym” otrzymały na sześć miesięcy służby policyjne, uprawnione do podejmowania działań skierowanych na wykrywanie przestępczości imigracyjnej (Pomorski, 2015, s. 7).

Brak zgody na proponowany przez Komisję Europejską system kwotowy i solidarność w działaniach na rzecz rozwiązania kryzysu migracyjnego uwidocznił się także w oficjalnym stanowisku władz Słowacji. Premier Słowacji Robert Fico sprzeciw wobec propozycji KE uzasadniał koniecznością zagwarantowania bezpieczeństwa państwa i obywateli przed islamizacją. „[...] obudzimy się pewnego dnia i będziemy mieli 100 tysięcy ludzi ze świata arabskiego. Nie chcę, aby Słowacja zetknęła się z takim problemem” (cyt. za: Cameron, 2015). W konsekwencji, podczas spotkania państw Grupy Wyszehradzkiej w Pradze na początku września 2015 r. wezwał do odrzucenia propozycji KE, a następnie

⁵ Koncepcja państw bezpiecznych nawiązuje do rezolucji londyńskich przyjętych przez państwa członkowskie na przełomie listopada i grudnia 1993 r. Zgodnie z ustaleniami, corocznie Komisja Europejska przedstawia Radzie WSSW (w składzie ministrów spraw wewnętrznych i ministrów sprawiedliwości) do zatwierdzenia listę państw trzecich traktowanych jak państwa bezpieczne. Podejmując decyzję państwa członkowskie kierują się sztywnymi kryteriami, zwracając uwagę czy dane państwo jest demokratyczne, czy przestrzega praw człowieka, czy jest stroną Konwencji o statusie uchodźców z 1951 r. i czy respektuje zasadę *non-refoulement* zakazującą wydalenia i zwracania uchodźców na obszary, na których grozić może im niebezpieczeństwo (szerzej: Potyrała, 2005, s. 148–150). Zgodnie z konkluzjami Rady Europejskiej z 20 lipca 2015 r. rozpoczęto prace nad wzmocnieniem koncepcji państw bezpiecznych. Efektem jest propozycja rozporządzenia ustanawiającego wykaz bezpiecznych państw pochodzenia, jaką Komisja Europejska przedstawiła we wrześniu 2015 r.

ogłosił decyzję o przywróceniu kontroli granicznych. Podobnie Czechy, sprzeciwiły się ogólnemu podziałowi imigrantów wymagających ochrony między państwa członkowskie. Choć w swych wystąpieniach przedstawiciele czeskiego rządu podkreślali, że kryzys migracyjny stanowi problem całej Unii Europejskiej i wymaga podjęcia wyzwania przez wszystkie państwa członkowskie, to zdaniem czeskiego premiera Bohuslava Sobotki: „pora zakończyć bezproduktywną dyskusję na temat mechanizmu obowiązkowego rozdziału imigrantów [...] i jak najszybciej wprowadzić środki pozwalające na rzeczywiste rozwiązanie kryzysu” (cyt. za: *Czech PM says*, 2015). Za takie uznał zakończenie konfliktów w Syrii i Libii oraz działania na rzecz stabilizacji w tych państwach, skierowanej na poprawę warunków życia obywateli. Jego zdaniem: „tylko, gdy państwa pochodzenia będą w stanie chronić życie i własność obywateli i zaoferować im perspektywę godnego funkcjonowania, imigranci przestaną ryzykować życie na pustyni lub na morzu” (cyt. za: *Czech PM: Europe*, 2015). Jednocześnie, podkreślając konieczność ochrony obszaru UE przed napływem nowych imigrantów, czeski premier zapowiedział zwiększone kontrole imigrantów na granicach z Austrią, skierowane na rozróżnienie imigrantów ekonomicznych i uchodźców.

Jednym z państw sprzeciwiających się systemowi kwotowemu zaproponowanemu przez Komisję Europejską była także Polska. We wrześniu 2015 r. w obliczu nasilającego się kryzysu migracyjnego i coraz głośniejszych zapowiedzi Komisji Europejskiej w sprawie systemu rozdziału imigrantów między państwa członkowskie, oficjalne stanowisko zajęły władze polskie. Prezes Rady Ministrów zapowiedziała rozpoczęcie rozmów na temat możliwych rozwiązań, ale „nie pod presją ludzi koczujących na ulicach” (*Ewa Kopacz*, 2015). Podkreśliła, że rząd polski sprzeciwia się automatycznemu, ogólnemu rozdziałowi imigrantów między poszczególne państwa członkowskie. Zadeklarowała przyjęcie „uchodźców, nie imigrantów ekonomicznych, tyłu, na ilu nas stać”, a w odpowiedzi na zarzuty o brak solidarności z innymi państwami Unii Europejskiej odpowiedziała: „[...] jestem przede wszystkim premierem polskiego rządu i muszę być solidarna z moimi obywatelami” (cyt. za: *Gawina*, 2015, s. 6). Mocny głos sprzeciwu wobec propozycji KE, który dał się słyszeć w pierwszej połowie września, osłabł znacząco 16 września. Z jednej strony złagodzenie stanowiska było reakcją na oskarżycielski ton wypowiedzi innych państw UE względem polskiego ‘braku solidarności’. Z drugiej – wpisywało się w kampanię wyborczą i było próbą ukazania opozycji jako niechętniej osobom będącym w potrzebie i wymagającym ochrony

międzynarodowej. Podczas sejmowej debaty, premier wskazała, że „odwracając się plecami do tych, którzy potrzebują pomocy w [...] wielkiej rodzinie europejskiej, [...] moralnie i mentalnie my się z tej wspólnoty wypisujemy [...] Na jednej szali ważymy wiarygodność Polski w Unii Europejskiej, a na drugiej realne lęki Polaków” (*Rząd*, 2015). Próbą stawienia czoła tym lękom stało się telewizyjne przemówienie Ewy Kopacz z 20 września 2015 r. Premier wskazała, że „sprawy bezpieczeństwa państwa oraz spokój polskich rodzin są [...] wartością nadrzędną” (*Wystąpienie*, 2015). Jednocześnie podkreśliła, że nie ma sprzeczności między dbałością o bezpieczeństwo państwa i obywateli a oferowaniem pomocy osobom ratującym własne życie i uciekającym z obszarów objętych konfliktami. Kluczowym elementem polskiego stanowiska w sprawie kryzysu migracyjnego stało się więc rozróżnienie imigrantów ekonomicznych i uchodźców. Szefowa rządu zapowiedziała, że Polska „gościnność skierowana zostanie do prawdziwych uchodźców”, zastrzegając jednocześnie prawo wyboru osób, którym pomoc zostanie zaoferowana (*Wystąpienie*, 2015). Takie stanowisko zostało podyktowane koniecznością wypełniania międzynarodowych zobowiązań (tj. Konwencji o statusie uchodźców z 1951 r. i protokołu uzupełniającego z 1967 r., których stroną Polska jest od 1991 r.) i jednoczesnym dążeniem do ochrony polskiego rynku pracy i bezpieczeństwa państwa. Deklarując solidarność z pozostałymi państwami członkowskimi, premier E. Kopacz zapowiedziała, że warunkiem poparcia dla jakichkolwiek wspólnych rozwiązań europejskich będzie rozdzielenie uchodźców od imigrantów ekonomicznych, uszczelnienie granic zewnętrznych oraz „pełna kontrola [...] służb” nad przyjętymi osobami. Takie stanowisko w imieniu Polski, zaprezentowała minister spraw wewnętrznych na nadzwyczajnym wrześniowym spotkaniu przedstawicieli państw członkowskich (o czym mowa w dalszej części tego artykułu).

W odpowiedzi na stanowisko prezentowane przez *koalicję niechętnych*, zwolennicy przyjmowania imigrantów i ponoszenia wspólnej odpowiedzialności za te osoby – Austria, Francja i Niemcy rozpoczęli działania dyplomatyczne i medialne skierowane na zebranie większości niezbędnej do przeforsowania propozycji Komisji Europejskiej. Kancelerz Niemiec Angela Merkel wzywała do ponoszenia wspólnej odpowiedzialności w obliczu kryzysu migracyjnego, który stanowi wyzwanie nie tylko dla Niemiec, ale dla całej Europy. Znacznie dalej szły pomysły Austrii i Francji. Minister spraw wewnętrznych Austrii, Johanna Mikl-Leitner uznała, że nacisk na państwa z *koalicji niechętnych* obejmować

musi wszystkie dostępne środki, włączając „zawieszenie, a nawet cofnięcie subsydiów w ramach funduszy europejskich” (cyt. za: Feher, Thomas, 2015). Najmocniej zabrzmiały jednak słowa przedstawicieli Francji i kanclerza Austrii. Prezydent F. Hollande wskazał, że: „Unia Europejska to wspólnota wartości. Ci, którzy tych wartości nie podzielają, kwestionują swoją obecność w Unii Europejskiej” (cyt. za: Pop, Norman, Fidler, 2015). Minister spraw zagranicznych Francji Laurent Fabius mianem „skandalicznego” określił zachowanie państw członkowskich z Europy Środkowej (Elgot, 2015), co zwiększyło napięcie dyplomatyczne na linii Budapeszt–Paryż i skutkowało wezwaniem do węgierskiego MSZ francuskiego ambasadora z żądaniem wyjaśnień. Podobnie, wyjaśnień zażądano od ambasadora Austrii na Węgrzech w związku z wypowiedzią kanclerza Wernera Faymanna, który węgierskie działania względem imigrantów⁶ określił mianem przypominających „najczarniejsze czasy na naszym kontynencie” (cyt. za: Sikorski, 2015, s. 9).

Nawet jednak państwa podnoszące konieczność solidarnego podejścia do kryzysu migracyjnego wskazywały na możliwość odstąpienia od reżimu Schengen. Minister spraw wewnętrznych RFN Thomas de Maiziere podkreślił: „Popieramy Schengen, ale jeśli nikt nie stosuje się do prawa, to Schengen jest zagrożone”, a minister spraw zagranicznych Włoch Paolo Gentiloni ostrzegwał: „Napięcia narastają i z czasem mogą postawić istnienie strefy pod znakiem zapytania” (cyt. za: Czarnecki, 2015, s. 1). W połowie września 2015 r. zapadły decyzje o przywróceniu kontroli granicznych i czasowym zawieszeniu zasad schengeńskich. Najpierw władze Austrii, a następnie Niemiec wskazały na konieczność wprowadzenia kontroli granicznych celem utrudnienia działalności grup przestępczych trudniących się przemytem osób na obszar Unii Europejskiej. Zabieg ten miał również ograniczyć napływ obywateli państw trzecich, którzy nie wymagają międzynarodowej ochrony oraz umożliwić prawidłowy proces rejestracji przybyszów. Chodziło również – jak to określił minister spraw wewnętrznych RFN Thomas de Maiziere – o „zatrzymanie obecnego napływu i przywrócenie prawidłowego procesu” azylowego (cyt. za: *Europe migrant crisis*, 2015).

⁶ Chodziło o starcia policji węgierskiej z imigrantami, do których doszło 17 września 2015 r. W wyniku działań policji kilka osób zostało ciężko rannych, a ponad 100 wymagało pomocy medycznej. W odpowiedzi na krytykę międzynarodową premier V. Orban stwierdził: „Nie pozwolimy, aby brutalni, uzbrojeni i agresywni napastnicy weszli do naszego kraju”, zapowiadając, że podejmie wszelkie legalne środki, aby chronić granice państwa (patrz: Gersz, 2015, s. 6).

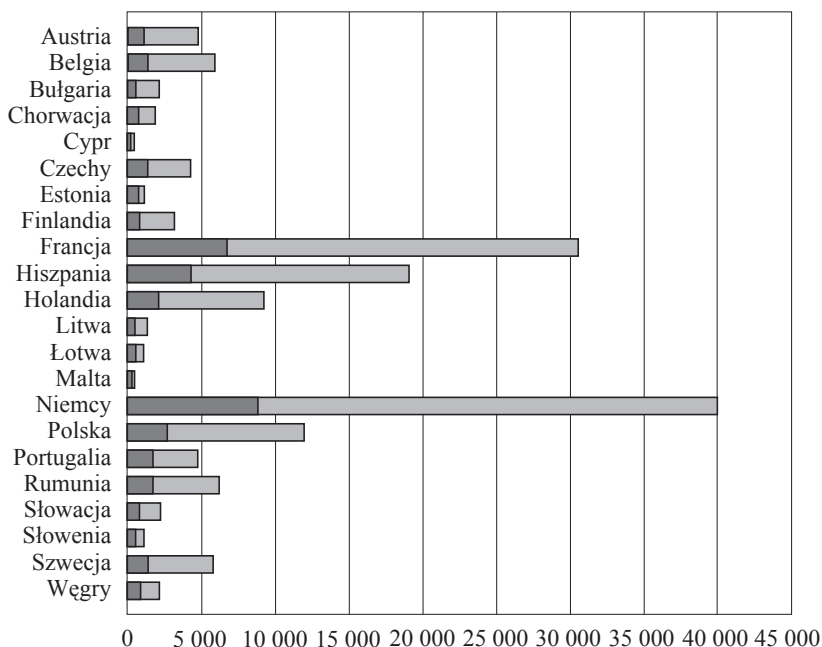
Przyjęte ustalenia i mobilizacji przeciwników ciąg dalszy

W atmosferze oskarżeń o brak solidarności, zapowiedzi wstrzymania wypłaty środków z funduszy europejskich dla państw odmawiających przyjęcia systemu kwotowego, 14 września 2015 r. rozpoczęło się spotkanie ministrów spraw wewnętrznych. „Energetyczne dyskusje” – jak określił rozmowy przewodniczący Donald Tusk – i atmosfera przez jednych określana mianem „napiętej”, przez innych „lepszej niż można było oczekiwać” (Pop, Norman, Fidler, 2015) doprowadziły do przyjęcia uzgodnień. Podstawą podjętych decyzji stał się art. 78.3 Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej, w myśl którego „gdy jedno lub więcej Państw Członkowskich znajdzie się w nadzwyczajnej sytuacji charakteryzującej się nagłym napływem obywateli państw trzecich, Rada, na wniosek Komisji, może przyjąć środki tymczasowe na korzyść zainteresowanego Państwa lub Państw Członkowskich” (Traktat, 2008, art. 78.3). W efekcie, po konsultacji z Parlamentem Europejskim, przyjęto ustalenia dotyczące rozdziału 40 tysięcy (decyzja 2015/1523 z 14 września) oraz kolejnych 120 tysięcy (decyzja 2015/1601 z 22 września) imigrantów ubiegających się o status uchodźcy lub inną formę ochrony, przebywających w Grecji, Włoszech i innych państwach członkowskich bezpośrednio dotkniętych kryzysem migracyjnym (wykres 1). Relokacja jako środek tymczasowy miała zadziałać więc przede wszystkim na korzyść Grecji i Włoch. Przyjęte ustalenia skutkowały czasowym zawieszeniem reżimu wynikającego z regulacji Dublin III, określającej zasady przyjmowania osób ubiegających się o status uchodźcy lub inne formy ochrony.

Decyzja z 14 września ustanowiła dwuletni, wyjątkowy mechanizm relokacji osób z Grecji i Włoch do innych państw członkowskich. Państwa, do których zostaną przekazani imigranci wymagający ochrony międzynarodowej, otrzymają 6 tys. euro na pokrycie kosztów pobytu każdej osoby poddanej relokacji. W decyzji przewidziano także wsparcie operacyjne dla władz Włoch i Grecji, w szczególności pomoc w identyfikacji i rejestracji osób przybywających z państw trzecich (przy wykorzystaniu systemu *Eurodac* i we współpracy z *Frontex*), pomoc w przygotowaniu i przeprowadzeniu akcji powrotów imigrantów, którzy nie wystąpili o ochronę międzynarodową lub których prawo pobytu w UE wygasło. Te rozwiązania nie budziły wątpliwości, gdyż nawiązywały do uzgodnień podjętych w drodze konsensusu 20 lipca 2015 r. Sprzeciw wywołała natomiast decyzja z 22 września, podjęta w głosowaniu większościowym, a dotycząca relokacji 120 tysięcy imigrantów z Włoch (15,6 tys.), Grecji

(50,4 tys.) i pozostałych państw członkowskich (54 tys.). Kwalifikowana większość pozwoliła 22 września na podjęcie decyzji w sprawie obowiązkowego systemu kwotowego. Na udzieleniu zgody na system kwotowy zaważyło stanowisko Francji i Niemiec, wsparte nieoczekiwanie przez Polskę i Łotwę.

Wykres 1. Liczba osób objętych relokacją do poszczególnych państw członkowskich



Wykres nie uwzględnia wyrażonej przez władze Irlandii i zaakceptowanej przez Radę woli uczestnictwa w systemie relokacji i przyjęcia ok. 4 tys. osób. W systemie relokacji – zgodnie z postanowieniami protokołu 22 i 23 do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej nie uczestniczą Dania i Wielka Brytania, choć ta pierwsza zadeklarowała wolę przyjęcia 1 tys. osób.

Źródło: Opracowanie własne na podstawie: *Annexes to the Proposal for a Council decision establishing provisional relocation measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, COM (2015) 286 final, 27.05.2015, Brussels 2015; *Annexes accompanying the Proposal for a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece, Hungary*, COM (2015) 451 final, 9.09.2015, Brussels 2015, s. 2; Załącznik I, Załącznik II, *Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. U. UE L 248, 24.09.2015, s. 93–94.

Polska wolta potraktowana została przez *koalicję niechętnych* – tj. głosujące przeciw: Republikę Czeską, Rumunię, Słowację i Węgry – jako zdrada, a podjęta większościowo decyzja jako dyktat. Minister spraw zagranicznych Węgier P. Szijjártó określił system relokacji mianem „niewykonalnego, nierealnego i nonsensownego” (cyt. za: Nolan, 2015). Podkreślił, że system relokacji nie ma sensu, gdyż dotyczy 120 tys. osób, zaś do UE w niedługim czasie przybędzie znacznie więcej. Znacznie dobitniej zabrzmiały słowa V. Orbana, który system relokacji uznał za wymysł Niemiec i oskarżył Angelę Merkel o „moralny imperializm” i próbę narzucenia pozostałym państwom członkowskim własnej wizji otwartej Unii Europejskiej (Nolan, 2015). Premier Słowacji R. Fico oznajmił, że nie dokona implementacji podjętych ustaleń i podobnie jak władze czeskie zapowiedział skierowanie sprawy do Trybunału Sprawiedliwości, podnosząc nielegalny charakter przyjętych ustaleń: „sprzeciwialiśmy się temu nonsensowi od początku i jako suwerenne państwo mamy prawo wniesienia pozwu” (cyt. za: Nolan, 2015).

Pierwsze działania państw z *koalicji niechętnych* skierowane były jednak na poszukiwanie innych, koncyliacyjnych sposobów rozwiązania kwestii nasilonej migracji do Unii Europejskiej. Węgierska propozycja – przedstawiona 23 września 2015 r. – zakładała powołanie wspólnych sił granicznych z zadaniem ochrony granic Grecji, zwiększenie zaangażowania finansowego UE w utrzymanie obozów dla imigrantów w państwach trzecich (Turcji, Libanie, Jordanii) oraz wsparcie finansowe państw tranzytowych. Środki pochodzić powinny ze specjalnego funduszu, do którego państwa członkowskie wpłacać miały 1% wartości środków otrzymywanych z UE oraz 1% środków wpłacanych regularnie do budżetu organizacji (Thorpe, 2015). Przedstawiciele Słowacji zasugerowali konieczność zawieszenia reżimu Schengen, który i tak – ich zdaniem – „rozsywał się na kawałki”. Władze Czech opowiedziały się za wzmocnieniem ochrony granic zewnętrznych Unii Europejskiej, ustanowieniem zasad szybkiego odsyłania (zawracania) imigrantów ekonomicznych oraz stworzeniem centrów pobytowych dla osób ubiegających się o azyl na granicach zewnętrznych (Jamieson, 2015). Podkreśliły również konieczność zaktywizowania działań na rzecz zakończenia konfliktu w Syrii. Dopiero fiasko tych inicjatyw skłoniło władze Słowacji i Węgier do realizacji wcześniejszych zapowiedzi i skierowania w grudniu 2015 r. spraw do Trybunału Sprawiedliwości. Przedstawiciele Słowacji domagają się uznania decyzji wprowadzającej obowiązkowy system relokacji za niewywołującą skutków prawnych. Władze Węgier uzasadniały swój

krok „koniecznością podjęcia działań w sytuacji, gdy protest nie wystarczy” (*Migrant crisis: Hungary*, 2015). Do jego podjęcia zobowiązała rząd specjalna ustawa przyjęta przez węgierski parlament 16 listopada 2015 r. W jej tekście parlamentarzyści podkreślili, że system kwotowy jest niebezpieczny, gdyż doprowadzi do nasilenia przestępczości, szerzenia terroru i zagrożenia kultury węgierskiej (Zalan, 2015). Decyzje obu państw związane są jednak nie tylko z brakiem woli przyjmowania imigrantów, ale także z kontrowersjami prawnymi wynikającymi z przyjętych rozwiązań.

Pierwszą są wątpliwości dotyczące legalności decyzji podjętej 22 września. Prawnym umocowaniem propozycji KE uczyniono artykuł 78.3. Tymczasem, przyjęcie środków dotyczących wspólnego systemu azylowego, w tym wspólnego systemu „tymczasowej ochrony wysiedleńców, na wypadek masowego napływu” oraz wspólnych procedur „przyznawania i pozbawiania jednolitego statusu azylu lub ochrony uzupełniającej” (Traktat, 2008, art. 78.2) wymaga zastosowania artykułu 78.2. Relokacja bowiem, wiąże się z tymczasową ochroną przyznaną osobom przybywającym masowo na obszar UE oraz – w sytuacjach jednostkowych – z ochroną w postaci statusu uchodźcy lub ochrony uzupełniającej. Dodatkowo, wątpliwości budzi również zastosowana procedura. W sytuacji, gdy podjęcie decyzji odbywa się w procesie konsultacji z Parlamentem Europejskim (jak w przypadku analizowanej decyzji), Parlament musi wypowiedzieć się ponownie w przypadku wprowadzenia istotnych zmian do projektu po pierwotnej konsultacji. Takie zmiany dokonane zostały – ostateczna wersja projektu nie zawiera odniesień do Węgier jako państwa, z którego relokowanych miało zostać 54 tys. osób. Choć z drugiej strony, ponowna konsultacja nie jest wymagana w przypadku nadzwyczajnych sytuacji, a więc argument państw sprzeciwiających się może być odrzucony przez TS. Drugą kwestią sporną, podnoszoną przez państwa sprzeciwiające się decyzji z 22 września, są postanowienia dotyczące wymiaru finansowego. Jeśli z uzasadnionych powodów państwo nie przyjmie imigrantów w ramach relokacji, wówczas będzie zobowiązane do uiszczenia kwoty w wysokości 0,002% PKB do budżetu UE. Komisja Europejska będzie uprawniona do stwierdzania czy podane przez państwo powody odmowy uczestnictwa w programie relokacji są uzasadnione⁷.

⁷ Próba złagodzenia restrykcyjnego charakteru przyjętych rozwiązań jest postanowienie, zgodnie z którym w wyjątkowych okolicznościach państwo członkowskie może w ciągu 3 miesięcy od wejścia w życie niniejszej decyzji, poinformować Radę

Władze czeskie, choć nie zdecydowały się na wniesienie sprawy przed Trybunał Sprawiedliwości, to nieustannie zabiegają o zahamowanie nieograniczonego dostępu osób ubiegających się o status uchodźcy lub inną – dostępną w państwach UE – formę ochrony do obszaru Unii Europejskiej. Niekiedy stosują argumentację dobitną i daleką od niedomówień. W oficjalnym wywiadzie dla „Süddeutsche Zeitung” w grudniu 2015 r. premier B. Sobotka odpowiedzialnością za nasilenie presji migracyjnej oskarżył władze Niemiec. Podkreślił, że Niemcy „wysłały sygnał słyszalny na Bliskim Wschodzie i Afryce [...] stymuluje nielegalną imigrację do Europy” (cyt. za: Carrel, Muller, 2015). Sposobem jej ograniczenia ma być stworzenie granicy rezerwowej wzdłuż granic Bułgarii i Macedonii w sytuacji, gdy ochrona granicy greckiej zawiedzie, a także powołanie europejskiej straży przybrzeżnej i granicznej. Za błąd B. Sobotka uznał dotychczasowe podejście prezentowane przez UE, przyznające aspektom humanitarnym pierwszeństwo przed kwestiami bezpieczeństwa. Tym samym powrócił argument wysuwany przez *koalicję niechętnych* od samego początku dyskusji nad reformą europejskiej polityki imigracyjnej i azylowej. Stał się szczególnie słyszalny z chwilą ataków terrorystycznych w Paryżu w listopadzie 2015 r. Przywódcy państw z *koalicji niechętnych* powiązali wprost paryskie zamachy z liberalnym podejściem względem napływających do UE cudzoziemców. Wezwali do przywrócenia kontroli na granicach wewnętrznych i zawieszenia uzgodnień w sprawie relokacji. Premier Słowacji podkreślił: „Wskazywaliśmy, że z migracją wiąże się poważne ryzyko zagrożenia bezpieczeństwa”, zaś minister spraw zagranicznych Węgier P. Sziijártó nie bez satysfakcji stwierdził: „staje się coraz bardziej oczywiste, że to o czym mówiliśmy od sześciu miesięcy okazało się słuszne” (cyt. za: Higgins, 2015). V. Orban wezwał do „odzysskania kontroli” nad granicami Unii Europejskiej.

W podobnym tonie wypowiedzieli się także przedstawiciele nowego polskiego rządu. Zdaniem Konrada Szymańskiego, wiceministra spraw i Komisję, że nie jest w stanie uczestniczyć w pełni w procesie relokacji. Wskazując uzasadnione powody państwo może uniknąć przyjęcia maksymalnie 30% z ogółu osób skierowanych w ramach procesu obowiązkowej relokacji. Takie uzasadnione, nadzwyczajne okoliczności mogą dotyczyć nagłego i masowego napływu obywateli państw trzecich o takiej skali, która stanowi nadzwyczajną presję nawet dla dobrze przygotowanego systemu azylowego funkcjonującego zgodnie z europejskim prawem azylowym. Dodatkowo, uwzględniając argument ochrony bezpieczeństwa państwa, dopuszczono możliwość odmowy przyjęcia osoby, w stosunku do której istnieją uzasadnione powody, aby sądzić, że stanowi zagrożenie bezpieczeństwa państwa lub porządku publicznego.

zagranicznych: „Wobec tragicznych wydarzeń w Paryżu Polska nie widzi politycznych możliwości wykonania decyzji o relokacji uchodźców” (cyt. za: *Politycy*, 2015). Możliwość przyjęcia osób wnioskujących o status uchodźcy lub inną formę ochrony uzależnił od spełnienia wymogów bezpieczeństwa państwa. Wyważone stanowisko zaprezentowała początkowo premier Beata Szydło, wskazując, że zamachy w Paryżu zmieniły sytuację, co wymusza konieczność podjęcia ponownych rozmów i zastanowienia się czy przyjęte we wrześniu 2015 r. ustalenia są nadal zasadne. Deklarując, że przyjęte przez poprzednią ekipę rządową zobowiązania będą honorowane, zastrzegła, że „najważniejsze jest bezpieczeństwo polskich obywateli. Jeżeli te zobowiązania będzie można zrealizować pod warunkiem bezpieczeństwa dla Polaków, to będziemy je honorować, ale nigdy nie zgodzimy się na to, by bezpieczeństwo Polaków było zagrożone” (*Szydło o uchodźcach*, 2015). To stanowisko oficjalnie potwierdziła w exposé wygłoszonym 18 listopada 2015 r. „[...] jasno trzeba postawić kwestię solidarności. Polegać ma ona na dzieleniu się tym co dobre i gotowości do udzielania pomocy, gdy dojdzie do wydarzeń nadzwyczajnych czy niebezpiecznych. Takich, jak wielkie klęski żywiołowe, zagrożenie terrorystyczne czy wręcz wojenne. Nie można jednak nazywać solidarnością prób swego rodzaju eksportu problemów, jakie stworzyły sobie pewne państwa bez jakiegokolwiek udziału innych, które mają być nimi obciążone” (*Exposé*, 2015). Zastrzegła, że w kwestii bezpieczeństwa rząd będzie „aktywny i asertywny”.

Decyzje podjęte w 2015 r. dotyczyły przede wszystkim przejmowania odpowiedzialności za osoby wymagające międzynarodowej ochrony. Jednym z argumentów wysuwanych przez państwa z *koalicji niechętnych* był zarzut, że znaczna część imigrantów przybywających do Unii Europejskiej to nie uchodźcy, lecz imigranci ekonomiczni. W efekcie, 8 października 2015 r. podczas posiedzenia Rady WSSW w składzie ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich zobowiązano Komisję Europejską do opracowania planu działania w sprawie programu powrotów. W zamyśle program umożliwić ma odsyłanie osób, które nie kwalifikują się do uzyskania ochrony (ani w postaci statusu uchodźcy, ani ochrony uzupełniającej). Podstawą jego realizacji ma być współpraca z państwami trzecimi, do których tacy imigranci będą trafiali w oparciu o dwustronne umowy o readmisji (państwa pochodzenia) lub o usunięciu (państwa tranzytowe). Podczas spotkania z 8 października podjęto również wstępne uzgodnienia dotyczące kwestii finansowania działań w odniesieniu do kryzysu migracyjnego (*Council approves*, 2015). Przewidzia-

no zwiększenie zatrudnienia w *Europolu* (o 30 etatów) i agencji *Frontex* (o 60 etatów), a także wzrost środków dostępnych w ramach Europejskiego Instrumentu Sąsiedztwa (o 300 milionów euro z przeznaczeniem dla państw trzecich zmagających się z masowym napływem imigrantów) oraz środków na pomoc humanitarną (o blisko 56 milionów euro). Uzpełnieniem tych zapowiedzi są decyzje, które zapadły 15 października 2015 r. Rada Europejska zaaprobowwała plan współpracy z Turcją przewidujący wzrost zaangażowania finansowego UE do 3 miliardów euro w zamian za zatrzymanie na terytorium Turcji uchodźców syryjskich i innych osób usiłujących przedostać się do Unii Europejskiej. Dodatkowe zachęty dla Turcji obejmować mają zniesienie obowiązku wizowego i wznowienie negocjacji akcesyjnych.

Nawet te ustalenia nie usunęły jednak wątpliwości wyrażanych przez przedstawicieli państw z *koalicji niechętnych*. Co interesujące, wcześniejsze rozbieżności w podejściu do sposobów rozwiązania problemu zwiększonego napływu osób na obszar Unii Europejskiej, stopniowo zaczęły się zacierać z chwilą, gdy państwa deklarujące otwartość wobec przyjmowania osób wymagających ochrony zaczęły dopuszczać możliwość zahamowania przyjazdów i wprowadzenia ograniczeń w dostępie do swych terytoriów. Dla przykładu, w listopadzie 2015 r. władze Austrii ogłosiły, że status uchodźcy i inne formy ochrony mają charakter czasowy. Zdaniem kanclerza Wernera Faymanna, nowe austriackie rozwiązania prawne mają być czytelnym sygnałem, że azyl nie oznacza zezwolenia na pobyt stały. Dodatkowo, austriackie służby imigracyjne rozpoczęły procedurę szybkiego odsyłania osób, które wnioskuje o status uchodźcy lub inną formę ochrony podały nieprawdziwe informacje na temat swojego obywatelstwa. W konsekwencji, w grudniu 2015 r. do Słowenii odesłano 400 osób podających się za obywateli Syrii. Podobnie, przedstawiciele władz Francji – choć bezpośrednio po zamachach w Paryżu prezydent Hollande zapowiedział wypełnienie zobowiązań względem uchodźców i osób w sytuacji podobnej do uchodźstwa, to z końcem listopada 2015 r. zaczęły pojawiać się opinie na temat konieczności powstrzymania dalszego napływu imigrantów do Unii Europejskiej. Premier Francji, Manuel Valls zapowiedział, że Francja nie przyjmie większej liczby osób i stwierdził wprost: „To nie Francja powiedziała «przyjeżdżajcie»” (*Migrant crisis: France*, 2015).

Ta zmieniająca się optyka uwidoczniła się podczas nieformalnego spotkania ministrów spraw wewnętrznych państw członkowskich w Amsterdamie w styczniu 2016 r. Rozmowy poświęcone kryzysowi

migracyjnemu, bezpieczeństwu granicznemu i przyszłości reżimu Schengen oscylowały wokół wstępnych ustaleń Rady Europejskiej z 15 października 2015 r., zgodnie z którymi wzmocnienie granic zewnętrznych w sytuacjach nadzwyczajnych wymaga rozszerzenia kompetencji agencji *Frontex* oraz rozważenia możliwości powołania europejskiej straży przybrzeżnej i granicznej. Dyskusje ministrów skoncentrowały się więc na propozycjach Komisji Europejskiej z 15 grudnia 2015 r. ujętych w projekcie rozporządzenia w sprawie europejskiej straży przybrzeżnej i granicznej. O ile samo powołanie wspólnej straży nie budzi wątpliwości, to zdecydowany sprzeciw większości państw dotyczy propozycji uruchamiania straży bez zgody zainteresowanego państwa. Zgodnie z projektem KE, państwo członkowskie może zwrócić się do agencji z wnioskiem o pomoc we wcieleniu w życie zobowiązań dotyczących kontroli na granicach zewnętrznych (*Proposal*, 2015, art. 13.1). Jednocześnie, gdy sytuacja na granicach zewnętrznych wymaga natychmiastowego działania, a państwo członkowskie nie podejmuje niezbędnej aktywności lub gdy kontrole na granicach zewnętrznych są nieefektywne, a presja migracyjna wzrasta, narażając funkcjonowanie obszaru Schengen, wówczas agencja ma prawo podjęcia niezbędnych działań (*Proposal*, 2015, art. 18.1). Podstawą jest decyzja KE, podjęta po konsultacji z agencją. Drugi aspekt dyskusji koncentrował się na zasadności przedłużenia kontroli na granicach wewnętrznych w strefie Schengen. Kontrole takie przywrócone zostały na granicach Austrii, Niemiec, a także Słowenii i Szwecji. Każde państwo należące do strefy Schengen ma prawo przywrócenia kontroli na 6 miesięcy w sytuacjach nadzwyczajnych. Przedłużenie czasu kontroli wymaga jednak zgody Komisji Europejskiej, o którą wystąpiły Austria i Niemcy. Uzasadnieniem wniosku o przedłużenie możliwości utrzymania kontroli na granicach wewnętrznych przez dwa lata jest istniejące realnie niebezpieczeństwo załamania reżimu Schengen. Trzecią kwestią rozważaną podczas spotkania w Amsterdamie stała się przyszłość Grecji w obszarze Schengen. Powodem rozmów na ten temat stała się propozycja zgłoszona przez premiera Słowenii Miro Cerara, aby rozważyć możliwość wykluczenia Grecji ze strefy Schengen z uwagi na nieradzenie sobie z presją migracyjną. W odpowiedzi, minister ds. porządku wewnętrznego Grecji Nikos Toskas podkreślił: „Niesłuchanie trudno zatrzymać małe łódki [...] w sposób inny niż zatopienie ich lub ostrzelanie, co jest sprzeczne z wartościami europejskimi i greckimi, więc tego nie zrobimy” (cyt. za: Holehouse, Swinford, 2016).

Konkluzje

„Nie wprowadzaj do domu swego każdego człowieka,
różnorodne są bowiem podstępny oszusta [...]”
Przyjmij obcego do domu,
a wtrąci cię w zamieszanie i oddali cię od twoich najbliższych”

Mądrość Syracha, Syr. 11
Biblia Tysiąclecia. Pismo Święte Starego i Nowego Testamentu,
Pallotinum, Poznań 2003.

Kryzys, z którym od kilku lat zmagają się państwa Unii Europejskiej i sama organizacja, jest przede wszystkim kryzysem migracyjnym, zaś uchodźcy stanowią jedynie część osób usiłujących przedostać się na obszar UE. To kluczowy argument wysuwany przez państwa zrzeszone w tzw. *koalicji niechętnych*. Ich zdaniem sposobem rozwiązania problemu nie jest tworzenie systemu relokacji i przesiedleń, gdyż to jedynie leczenie skutków, nie przyczyn, prowadzące paradoksalnie do nasilenia presji migracyjnej. Wiedząc, że mogą liczyć na przyjęcie, kolejni imigranci podejmują próbę przyjazdu do państw członkowskich, w szczególności do Niemiec, Danii, Holandii czy Szwecji. Dodatkowo, uludą jest twierdzenie, że w tzw. *hotspotach* – punktach recepcyjnych rozlokowanych na granicach zewnętrznych UE⁸ – uda się rozdzielić uchodźców i osoby uprawnione do uzyskania ochrony od imigrantów ekonomicznych. A to warunek stawiany już nie tylko przez *koalicję niechętnych*. Podobnie, wątpliwości budzi rzeczywista możliwość wykrycia osób potencjalnie niebezpiecznych (np. powiązanych z organizacjami terrorystycznymi), co zresztą pokazały zamachy w Paryżu z listopada 2015 r., gdy okazało się, że niektórzy zamachowcy przedostali się do Unii Europejskiej z falą przybyszów z Syrii. Zatem wbrew stanowisku Komisji Europejskiej, do państw członkowskich nie dotrą wyselekcjonowane osoby.

Drugi argument, którym posługują się przeciwnicy nieograniczonego dostępu przybyszów do Unii Europejskiej, dotyczy względów bezpieczeństwa. Od początku dyskusji nad sposobem rozwiązania problemu nasilającej się migracji do Unii Europejskiej, przedstawiciele państw z *koalicji niechętnych* wyrażali opinię o konieczności priorytetowego

⁸ Władze Włoch ustanowiły *hotspoty* na następujących obszarach: Augusta, Lampedusa, Porte Empedocle, Pozzallo, Taranto i Trapani. Władze Grecji utworzyły pięć *hotspotów* rozlokowanych w: Lesbos, Chios, Leros, Samos i Kos (*Komunikat*, 2015, s. 4–5).

traktowania ochrony obszaru UE oraz terytoriów państw członkowskich. Z jednej strony, chodzi o ochronę przed destabilizacją, jaką spowodować może przejazd imigrantów przez terytorium danego państwa. Z drugiej – przed destabilizacją jaką wywołać może pobyt tych osób w danym państwie. „Nagle okaże się, że jesteśmy mniejszością na własnym kontynencie” (Orban, 2015). Nasilający się od początku 2015 r. masowy napływ imigrantów, a także niedawne zamachy w Paryżu, skutkują wzrostem poczucia zagrożenia wśród społeczeństw potencjalnych i rzeczywistych państw goszczących. Wyniki badań opinii publicznej z listopada 2015 r. pokazały, że 58% ogółu badanych obywateli UE uważa imigrację za najważniejszą kwestię, którą musi zająć się Unia Europejska, przy czym najwyższy odsetek charakteryzuje Estonię (79%), Czechy, Danię i Niemcy (76%), Holandię (75%) oraz Maltę i Szwecję (74%), a najniższy Portugalię (31%) (Public, 2015, s. 13–14).

W tym miejscu należy jednak zadać pytanie kluczowe: czy zamknięcie granic i postulat dotyczący niedopuszczenia nowych przybyszów do UE i objęcia uchodźców pomocą humanitarną w państwach trzecich (tzw. państwach pierwszego azylu) ma szansę powodzenia? Dążąc do przywrócenia poczucia bezpieczeństwa, władze rozpoczynają zabiegi na rzecz usunięcia przybyszów i niedopuszczenia nowych na swe terytoria. Służyc mają temu umowy o readmisji i usunięciu, zawierane z państwami trzecimi, które do przystąpienia do takich umów nakłaniane będą systemem zachęt finansowych. To w konsekwencji prowadzi do rozprzestrzenienia kryzysu na kolejne państwa, a nawet regiony, skutkując dalszą destabilizacją sytuacji międzynarodowej oraz przenoszeniem poczucia zagrożenia na kolejne społeczności. Zagrożenia zataczają coraz szersze kręgi. Paradoksalnie zatem, pomysły zawieszenia reżimu Schengen, zamknięcia granic w dążeniu do ochrony własnych terytoriów przed napływem imigrantów, jedynie pozornie pozwolą państwom członkowskim zapewnić bezpieczeństwo. Nawet jeśli uda się powstrzymać napływ osób na obszar Unii Europejskiej, to działania takie nie dają gwarancji bezpieczeństwa – imigranci przebywający w państwach ościennych, graniczących z obszarem organizacji i tak mogą zdestabilizować sytuację w regionie, a skutki ich pobytu w państwach sąsiednich odczuwane będą w państwach UE. Co więcej, zamknięcie terytoriów państw członkowskich przed tą grupą imigrantów, którzy są uchodźcami i mają prawo wnioskować o ochronę, stoi w sprzeczności ze zobowiązaniami wynikającymi z Konwencji dotyczącej statusu uchodźców z 1951 r., której stronami są wszystkie państwa członkowskie. Wbrew bowiem opiniom głoszonym przez niektórych po-

lityków, również polskich, konwencja daje uchodźcy prawo swobodnego wyboru państwa, w którym złożony zostanie wniosek o status uchodźcy. Koncepcja „państwa pierwszego azylu” nie znajduje więc umocowania w rozwiązaniach prawno-międzynarodowych. Wynika z prawa europejskiego zgodnie z tzw. koncepcją państwa bezpiecznego, o czym mowa.

Rok 2016 upłynie pod znakiem dalszych dyskusji nad sposobami rozwiązania problemu masowej imigracji do Unii Europejskiej. Z pewnością dojdzie do dalszej radykalizacji poglądów, która widoczna jest już teraz w debatach publicznych w poszczególnych państwach członkowskich. Przykładem może być wypowiedź Witolda Waszczykowskiego, który tuż przed objęciem resortu spraw zagranicznych opowiedział się za odesłaniem osób pochodzących z Syrii, aby podjęły walkę o wyzwolenie państwa: „jeśli do Europy wjechało kilkaset tysięcy młodych Syryjczyków, to z nich można stworzyć wojsko” (Waszczykowski, 2015; Stone, 2015). Niewątpliwie dużo dalej poszedł w swoich wypowiedziach V. Orban podkreślając, że „Europa nie może budować swojej przyszłości na imigracji, zamiast na rodzinach”, a kryzys migracyjny, który nie jest problemem europejskim, lecz problemem Niemiec „zagroza chrześcijańskim podstawom cywilizacji europejskiej” (cyt. za: Byrne, 2015). Od sprawności instytucji europejskich i zdolności do pogodzenia sprzecznych inicjatyw/interesów państw członkowskich będzie zatem zależała przyszłość wspólnego systemu azylowego, polityki imigracyjnej i strefy Schengen.

Bibliografia

- Annexes accompanying the Proposal for a Council decision establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy, Greece, Hungary*, COM (2015) 451 final, 9.09.2015, Brussels 2015.
- Annexes to the Proposal for a Council decision establishing provisional relocation measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece*, COM (2015) 286 final, 27.05.2015, Brussels 2015.
- Annual Risk Analysis 2013* (2013), FRONTEX, Warsaw.
- Asylum applicants and first instance decisions on asylum applications: 2014* (2015), EUROSTAT, Population and social conditions – Data in focus, Brussels.
- Bielecki J. (2015), *Merkel dzieli się uchodźcami*, „Rzeczpospolita”, nr 202, 31.08.2015.
- Byrne A. (2015), *Orban basks in EU's migrant struggle*, „Financial Times”, 16.12.2015, <http://www.ft.com/cms/s>, 20.01.2016.

- Cameron R. (2015), *Migrant crisis: Why Central Europe resists refugee quota*, BBC News, 22.09.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe>, 3.10.2015.
- Carrel P., Muller R. (2015), *Czech PM says Germany encouraged illegal immigration, his Twitter account hacked*, BBC News, 23.12.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe>, 15.01.2016.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. A European Agenda on Migration* (2015a), COM (2015) 240 final, 13.05.2015, Brussels.
- Communication to the European Parliament, the European Council and the Council. Managing the refugee crisis: immediate operational, budgetary and legal measures under the European Agenda on Migration* (2015b), COM (2015) 490 final, 23.09.2015, Brussels.
- Council approves more money to tackle refugee crisis* (2015), Press Release, 8.10.2015, <http://concilium.europa.eu/en/press/press-releases/2015/10/08>, 10.10.2015.
- Czarnecki M. (2015), *Europa granicami podzielona?*, „Gazeta Wyborcza”, nr 200, 28.08.2015.
- Czech PM says EU needs 'real solution' to migrant crisis* (2015), „Reuters”, 17.09.2015, <http://reuters.com/article/2015/09/17>, 6.10.2015.
- Czech PM: Europe cannot escape migration crisis* (2015), „Prague Daily Monitor”, 25.08.2015, <http://praguemonitor.com/2015/08/25>, 6.10.2015.
- Decyzja Rady (UE) 2015/1523 z 14 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. U. UE L 239, 15.09.2015.
- Decyzja Rady (UE) 2015/1601 z 22 września 2015 r. ustanawiająca środki tymczasowe w obszarze ochrony międzynarodowej na rzecz Włoch i Grecji*, Dz. U. UE L 248, 24.09.2015.
- Elgot J. (2015), *Austria defends border check amid migration crisis*, „The Guardian”, 31.08.2015.
- EU calls emergency immigration summit* (2015), „The Telegraph”, 31.08.2015, <http://www.telegraph.co.uk/news/worldnews/europe>, 3.10.2015.
- Europe migrant crisis: Austria, Slovakia introduce border checks after German move to control flow* (2015), ABC News, 14.09.2015, <http://www.abc.net.au/news/2015-09-14>, 4.10.2015.
- EU-Turkey joint action plan* (2015), European Commission – Fact Sheet, Brussels, 15.10.2015.
- Ewa Kopacz o kryzysie imigracyjnym UE: nie godzimy się na automatyzm ws. kwot* (2015), 14.09.2015, <http://www.premier.gov.pl/multimedia/wideo>, 3.10.2015.
- Exposé premier Beaty Szydło 18.11.2015 – stenogram* (2015), <http://www.premier.gov.pl/expose-premier-beaty-szydlo-stenogram.html>, 15.01.2016.

- Feher M., Thomas A. (2015), *Austria Toughens Controls Amid European Migrant Crisis*, „The Wall Street Journal”, 31.08.2015.
- Franco A. (2011), *EU moots new Schengen rules*, <http://www.swissinfo.ch>, 25.10.2014.
- Gawina M. (2015), *Premier: Przyjmujemy tylu uchodźców, na ilu nas stać*, „Głos Koszaliński. Dziennik Pomorza”, nr 216, 16.09.2015.
- Gersz A. (2015), *Uchodźcy walczą z policją i zaporami*, „Głos Koszaliński. Dziennik Pomorza”, nr 218, 18.09.2015.
- Haraszti M. (2015), *Behind Viktor Orbán's War on Refugees in Hungary*, „The World Post”, 9.08.2015, <http://www.huffingtonpost.com/miklosz-haraszti/viktor>, 4.10.2015.
- Higgins A. (2015), *Hungary's Migrant Stance, Once Denounced, Gains Some Acceptance*, „The New York Times”, 20.12.2015.
- Holehouse M., Swinford S. (2016), *Greece faces being sealed off from Europe to stop migrant flow in move that creates 'cemetery of souls'*, „The Telegraph”, 25.01.2016, 27.01.2016.
- Hungary PM Orban: Europe borders threatened by migrants* (2015), BBC News, 21.09.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe>, 3.10.2015.
- Jamieson A. (2015), *Refugee Crisis: Czech Republic Rejects Migrant Quotas Ahead of Ministers' Meeting*, NBC News, 22.09.2015, http://worldnews.nbcnews.com/_news/2015/09/22, 3.10.2015.
- Joint Communication to the European Parliament and the Council. Addressing the Refugee Crisis in Europe: The Role of EU External Action* (2015), JOIN (2015) 40 final, 9.09.2015, Brussels.
- Kelemen R. D. (2015), *Europe's Hungary Problem*, „Foreign Affairs”, 20.09.2015.
- Komunikat Komisji do Parlamentu Europejskiego, Rady Europejskiej i Rady* (2015), COM (201) 510 final, 14.10.2015, Bruksela.
- Konwencja dotycząca status uchodźców, Genewa 1951*, Dz. U. 1991 Nr 517, poz. 119.
- Migrant crisis: EU ministers approve disputed quota plan* (2015), BBC News, 22.09.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe>, 3.10.2015.
- Migrant crisis: France Valls warns on refugee numbers* (2015), BBC News, 25.11.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe>, 18.01.2016.
- Migrant crisis: Hungary challenges EU quota plan in court* (2015), BBC News, 3.12.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe>, 15.01.2016.
- Migrant crisis: Migration to Europe explained in graphics* (2015), BBC World, 22.12.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe>, 15.01.2016.
- Nolan D. (2015), *Refugee crisis: EU divided as Hungary attacks migrant quota as 'unrealisable and nonsense'*, „The Telegraph”, 23.09.2015.
- Politycy o uchodźcach* (2015), „Wprost”, 18.11.2015, <http://www.wprost.pl/ar/525455>, 18.01.2016.

- Pomorski M. (2015), *Dżihadysty mogą być w fali uchodźców*, „Głos Koszaliński. Dziennik Pomorza”, nr 216, 16.09.2015.
- Pop V., Norman L., Fidler S. (2015), *EU Leaders Agree to Modest Measures for Handling Growing Migrant Crisis*, „The Wall Street Journal”, 23.09.2015.
- Potyrała A. (2015), *Implications of the Arab Spring for the EU Immigration Policy*, w: *Relations between the European Union and Egypt after 2011: Determinants, Areas of Cooperation and Prospects*, eds. A. Potyrała, B. Przybylska-Maszner, S. Wojciechowski, Berlin.
- Potyrała A. (2005), *Współczesne uchodźstwo. Próby rozwiązania międzynarodowego problemu*, Poznań.
- Program polskiej prezydencji w Radzie Unii Europejskiej. 1 lipca 2011–31 grudnia 2011* (2011), Ministerstwo Spraw Zagranicznych, Warszawa.
- Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Border and Coast Guard and repealing Regulation (EC) No. 2007/2004, Regulation (EC) No. 863/2007 and Council Decision 2005/267/EC* (2015), COM (2015) 671 final, 15.12.2015, Strasbourg.
- Public opinion in the European Union, First results* (2015), Standard Eurobarometer 84, December 2015, Brussels.
- Rząd o uchodźcach podczas nadzwyczajnej debaty w Sejmie* (2015), <http://www.premier.gov.pl/multimedia/wideo>, 3.10.2015.
- Sikorski K. (2015), *Węgry uderzą nowym prawem w uchodźców*, „Głos Koszaliński. Dziennik Pomorza”, nr 214, 14.09.2015.
- Special meeting of the European Council, 23 April 2015 – Statement* (2015), <http://concilium.europa.eu/en/press/press-release>, 30.04.2015.
- Stone J. (2015), *Syrian refugees should be trained into an army to fight ISIS*, Poland's foreign minister says, „The Independent”, 16.11.2015.
- Szydło o uchodźcach: Priorytetem bezpieczeństwo*, „Rzeczpospolita”, 16.11.2015.
- Thorpe N. (2015), *Migrants crisis: Hungary's Orban urges EU rethink*, BBC News, 22.09.2015, <http://www.bbc.com/news/world-europe>, 11.12.2015.
- Traktat o funkcjonowaniu Unii Europejskiej* (2008), Dz. U. UE C 115, tom 51, 9.05.2008.
- Update No. 1 on the Humanitarian Situation in Libya and in the Neighbouring Countries* (2011), <http://www.unhcr.org>, 5.06.2015.
- Update No. 26 on the Humanitarian Situation in Libya and in the Neighbouring Countries* (2011), <http://www.unhcr.org>, 5.06.2015.
- Update No. 8 on the Humanitarian Situation in Libya and in the Neighbouring Countries* (2011), <http://www.unhcr.org>, 5.06.2015.
- Waszczykowski: stwórzmy wojsko z syryjskich uchodźców. Polska armia nie pojedzie do Syrii* (2015), „Wprost”, 15.11.2015, <http://www.wprost.pl/ar/525115>, 15.01.2016.

Wystąpienie premier Ewy Kopacz (2015), 20.09.2015, <http://www.premier.gov.pl/multimedia/wideo>, 3.10.2015.

Zalan E. (2015), *Hungary to challenge refugee quotas in EU court*, „EU Observer”, 18.11.2015.

Central-European *unwilling coalition* and the migration crisis of 2015–2016

Summary

Migration pressure which have been affecting the European Union member states since the beginning of 2015, results in differences concerning ways to address the migration crisis, especially the quota system approved in September 2015. The article presents arguments of Central-European member states contradicting the mandatory quotas and their activities of political and legal nature.

Key words: migration crisis, immigrants, refugees, Central Europe, the *unwilling coalition*.