

Rozwój instytucjonalnego wsparcia dla uchodźców w Europie w XX w. a kryzys migracyjny po 2014 r.

Artykuł stanowi próbę odpowiedzi na pytanie, czy zbudowany w XX w. system instytucjonalno-prawny jest skuteczny w obliczu zjawiska współczesnych dynamicznych migracji do państw członkowskich Unii Europejskiej. W pierwszej części artykułu autorka przytacza przebieg budowy systemu wsparcia dla uchodźców w dwudziestowiecznej Europie oraz wskazuje przyczyny powstania poszczególnych instytucji wspierających uchodźców. W następnej kolejności analizie zostaje poddane zjawisko dynamicznych migracji wywołanych konfliktem syryjskim, a określanym mianem „kryzysu uchodźczego”. Autorka opisuje jego przebieg, dynamikę i skalę. W ostatniej części tekstu znajduje się próba odpowiedzi na pytanie badawcze w kontekście przebiegu zmian w polityce migracyjnej UE i działań, które zostały podjęte w ciągu ostatnich dwóch lat.

Słowa kluczowe: migracje międzynarodowe, uchodźcy, uchodźstwo, kryzys uchodźczy, kryzys migracyjny, relokacje

Otrzymano: 22.03.2017

Zaakceptowano po recenzjach: 29.05.2017

Wprowadzenie

Problematyka uchodźcza w ostatnich latach stanowi jeden z tematów budzących szczególnie duże emocje, pomimo tego, że nie jest to zjawisko nowe, bowiem towarzyszy ludzkości od zarania dziejów. Wędrowni ludów są często skutkiem konfliktów zbrojnych i prześladowań, choć czasem wynikają z trudnej sytuacji ekonomicznej i społecznej będącej m.in. rezultatem działań wojennych.

W ostatnich latach przemieszczenia do państw europejskich dokonują się w szczególnym kontekście, co wynika z bardzo dużej skali ruchów migracyjnych, ich wysokiej dynamiki, a także pewnego dramatyizmu wynikającego z wysokiego odsetka umieralności imigrantów w trakcie wędrowni do Europy¹. Z informacji podanych przez UNHCR wynika, że w 2015 r. życie straciło 3771 uchodźców, natomiast do października 2016 r. było to już 3740 ludzi². Zjawisko przemieszczeń ludności z terenów bliskowschodnich do Europy w ciągu ostatnich kilku lat określane jest mianem „kryzysu migracyjnego” lub „kryzysu uchodźczego”³. Jak podał UNHCR, w 2015 r. spośród 269 uchodźców, którzy przybyli do Europy, ginął jeden, podczas gdy odsetek ten wzrósł do 1 osoby na 88 przybyłych do Europy w roku 2016.

Niniejszy artykuł ma na celu przybliżenie czytelnikowi historii ostatnich dziesięcioleci, w trakcie których na arenie europejskiej i międzynarodowej nastąpił rozwój instytucji wsparcia dla uchodźców (ale też szerzej – imigrantów)⁴, a także próbę odpowiedzi na pytanie, czy struktura formalno-instytucjonalna wypracowana w XX w. odpowiada dzisiejszym potrzebom. Czy instytucje, które latami wypracowywały swój obszar działań oraz instrumentarium, są i mają szansę być skuteczne dziś – w obliczu zmian, jakie dokonały się w obrębie zjawiska migracji międzynarodowych do i w obrębie Europy.

Linia rozwoju instytucjonalnego w tym obszarze pokazuje pewien dominujący w dwudziestowiecznym świecie zachodnim paradygmat myślenia o cudzoziemcach, którzy znaleźli się poza miejscem pochodzenia – jako o osobach poszkodowanych (często tragicznie) przez los, którym należy pomóc. Wydaje się, że przez lata istniało w Europie pozytywne

1 Wiele artykułów dostępnych w prasie drukowanej oraz internecie podkreślało olbrzymią liczbę ofiar przemieszczeń w latach 2015 i 2016, np. *Tysiące utonięć wśród imigrantów*, <http://stopimigracji.info/index.php/2016/06/01/tysiacce-utonieci-wsrod-imigrantow/>; *Kryzys migracyjny. 2016 r. najtragiczniejszy. Zginęło już ponad 3,7 tys. osób*, [http://wiadomosci.wp.pl/kryzys-migracyjny-2016-r-najtragiczniejszy-zginelo-juz-ponad-3-7-tys-osob-6051426338521729a;](http://wiadomosci.wp.pl/kryzys-migracyjny-2016-r-najtragiczniejszy-zginelo-juz-ponad-3-7-tys-osob-6051426338521729a;Mediterranean-death-toll-soars-2016-is-deadliest-year-yet) *Mediterranean death toll soars, 2016 is deadliest year yet*, <http://www.unhcr.org/news/latest/2016/10/580f3e684/mediterranean-death-toll-soars-2016-deadliest-year.html> (15.05.2017).

2 *Mediterranean death toll soars...*, *op. cit.*

3 A. Weinar, *Kryzys migracyjny w Europie*, 2016, <http://csm.org.pl/pl/komentarze-i-opinie/category/61-2016?download=765:csm-komentarz-weinar-kryzys-migracyjny-10-03-2016> (15.05.2017); *Obecny kryzys migracyjny*, <http://uchodzcy.info/infos/obecny-kryzys-migracyjny/> (15.05.2017); *Wpływ kryzysu uchodźczego na wzrost zagrożenia handlem ludźmi w Europie*, <http://www.przymatprawczlowieka.pl/?p=237> (15.05.2017); *Ile będzie nas kosztować pomoc uchodźcom? W Polsce wojna o ich przyjmowanie już trwa*, 2016 <http://www.newsweek.pl/swiat/kryzys-imigracyjny-decyzje-unii-ilu-uchodzcow-przyjmie-polska,artykuly,371026,1.html> (15.05.2017).

4 Wykorzystuję fragmenty analizy zawarte w artykule własnego autorstwa: *W kierunku integracji uchodźców* [w:] red. J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski, *Przystanek Polska. Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Warszawa 2007.

podejście do tworzenia instytucji pomocowych dla uchodźców oraz że w społeczeństwach europejskich nie podważano zasadności udzielania takim osobom pomocy. Oczywistym było, że angażowanie się w udzielanie tego wsparcia jest czymś z gruntu prawidłowym i budzącym powszechny szacunek.

Wydaje się, że współcześnie ten paradygmat myślenia uległ zmianie. Uchodźca przestał być w oczach Europejczyków poszkodowanym przez los, potrzebującym, ale stał się potencjalnym zagrożeniem dla porządku i bezpieczeństwa publicznego⁵.

Analiza tego zjawiska mogłaby pokazać, czy instytucje mające na celu wspieranie uchodźców w procesie integracji w ogóle będą się jeszcze w Europie rozwijały. Rozwój zakresu podmiotowego i przedmiotowego działania tych instytucji będzie się bowiem odbywać tylko pod warunkiem, że w społeczeństwach europejskich będzie nadal górowała akceptacja dla wsparcia i myślenie o migrantach jak o potrzebujących pomocy, a nie jak o potencjalnym lub faktycznym zagrożeniu (również terrorystycznym).

Aby zastanawiać się nad takimi aspektami, w pierwszej kolejności analizie należy jednak poddać rozwój instytucji uchodźczych w ostatnich dziesięcioleciach. W dobie kryzysu migracyjnego ostatnich lat szczególne znaczenie wydaje się mieć refleksja nad tym, czy system integracji cudzoziemców w Europie odpowiada rzeczywistym wyzwaniom, a także nad podmiotowym i przedmiotowym zakresem instrumentów prawnych związanych z realizacją założeń integracji cudzoziemców. Autorka stara się także dokonać analizy rozwiązań formalno-prawnych obowiązujących w tym zakresie w Europie i w Polsce oraz podjąć refleksję nad tym, czy proces formowania się instytucji, ustawodawstwa oraz narzędzi służących integracji uchodźców prowadzi do powstania skutecznych instrumentów integracji.

Należy jednakże podkreślić, że tekst stawia sobie za cel przedstawienie jedynie fragmentu tego niezwykle złożonego zjawiska, jakim jest budowanie systemu wsparcia dla uchodźców.

Pierwsza część artykułu koncentruje się na przedstawieniu przebiegu tworzenia w Europie instytucji odpowiedzialnych za kształtowanie procesów przemieszczania się ludności po II wojnie światowej, a także za wsparcie osób i rodzin poszkodowanych, w tym głównie z powodu przemieszczeń przymusowych. Podejmując próbę odpowiedzi na pytanie, czy porządek instytucjonalno-prawny zbudowany w odniesieniu do uchodźstwa w XX w. w Europie odpowiada na współczesne potrzeby, w artykule przedstawiono liczebność migrantów przybywających w ostatnich latach do Europy, analizę zjawiska „kryzysu migracyjnego” oraz podjętych w Europie działań z nim związanych. Próbę odpowiedzi na pytanie badawcze autorka zawarła w podsumowaniu artykułu.

5 R. Wonicki, [*Europa*] *Uchodźcy, terroryzm i fikcja europejskich wartości*, „Kultura Liberalna” 2016, nr 376, <http://kulturaliberalna.pl/2016/03/25/rafal-wonicki-europa-uchodzcy-terroryzm-kryzys/?gclid=CNeV3smx2dMCFcIaGAodWvUFFQ> (15.05.2017); M. Fabisiak, *Wraz z uchodźcami przybędą do Europy terroryści? „Nie można tego wykluczyć”*, 2015, <http://wiadomosci.wp.pl/wraz-z-uchodzcamiprzybeda-do-europy-terrorysci-nie-mozna-tego-wykluczyc-6027695249880193a> (15.05.2017), *Norweska policja: Syryjscy terroryści jadą do Oslo*, 2014, http://wyborcza.pl/1,76842,16378302,Norweska_policja__Syryjscy_terrorysci_jada_do_Oslo.html (15.05.2017).

Proces tworzenia w Europie instytucji odpowiedzialnych za zjawisko przemieszczeń ludności w XX w.

Wiek XX to czas szczególnego nasilenia zjawiska przemieszczania się ludności, co spowodowane było licznymi wojnami, wynikającymi z nich ciągłymi zmianami administracyjnymi granic, prześladowaniami na tle religijnym, politycznym, etnicznym i narodowościowym.

Proces tworzenia prawa międzynarodowego, zbioru konwencji i wytycznych mających na celu ochronę uchodźców rozpoczął się na początku XX w. w ramach działalności Ligi Narodów. Bezpośrednim impulsem do podjęcia działań w tym obszarze były masowe przemieszczenia Ormian oraz uchodźców⁶ z Rosji carskiej⁷. Z czasem zaczęły powstawać kolejne organizacje i regulacje międzynarodowe obejmujące swoim zasięgiem coraz szerszy zakres podmiotowy i przedmiotowy, regulujące przepływ fal uchodźczych. Jeden z istotniejszych elementów w tych zapisach stanowią przepisy regulujące kształt systemów integracji i dostępu do ochrony socjalnej przybyszów w państwach przyjmujących.

Pierwsze kroki ku instytucjonalizacji pomocy uchodźcom podjęła powołana do życia po I wojnie światowej Liga Narodów. Pomysłodawcą powołania pokojowej organizacji mającej zapobiegać kolejnym międzynarodowym konfliktom zbrojnym był prezydent Stanów Zjednoczonych Thomas Woodrow Wilson.

Pod auspicjami Ligi Narodów działały organizacje i instytucje oraz stałe komisje, mające sprawować opiekę nad współpracą między państwami w zakresie pomocy humanitarnej, kultury i gospodarki.

Stworzenie międzynarodowej organizacji miało umożliwić rozwiązywanie konfliktów na jej forum, a tym samym stabilizować sytuację polityczną w świecie i zapobiegać masowym przemieszczeniom ludności⁸.

Powołana jako jeden z elementów stabilizujących Liga Narodów okazała się organizacją słabą politycznie. Nie była w stanie powstrzymać narastających zagrożeń wojennych, a w sytuacjach kryzysowych okazała się bezradna. Miała jednak na swoim koncie także sukcesy, zwłaszcza w obszarze organizacji pomocy humanitarnej i wsparcia dla uchodźców pojawiających się w Europie w związku z kolejnymi konfliktami.

Pierwsze działania na rzecz uchodźców Liga Narodów podjęła w 1921 r., powołując urząd Wysokiego Komisarza Ligi Narodów do spraw Uchodźców Rosyjskich w Europie⁹. Pierwszym komisarzem został cieszący się autorytetem moralnym norweski badacz

6 Dla utrzymania narracji używam w tekście zamiennie pojęć uchodźca, imigrant, migrant i cudzoziemiec, choć zachowuję świadomość odmienności definicyjnej tych pojęć.

7 A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2003, s. 41; T. Marciniak, *Ormianie, Pokolenie 1,5*, 2006, s. 7, <http://www.centrum-armenia.umk.pl/libs/ormianiepokolenie.pdf> (15.05.2017).

8 A. Garlicki, *Historia. Polska i świat 1815–2004*, Warszawa 2005, s. 232.

9 A. Florczak, *op. cit.*, s. 41.

polarny Fridtjof Nansen. Głównym zadaniem nowej instytucji było koordynowanie pomocy uchodźcom w skali międzynarodowej. Wobec bardzo małych środków finansowych prace Wysokiego Komisarza ograniczały się do zdefiniowania kategorii osób, które należy uznać za uchodźców oraz wyposażenie ich w dokumenty tożsamości.

5 lipca 1922 r. zawarto tzw. Porozumienie Genewskie, na mocy którego rosyjskim uchodźcom zaczęto wydawać dokumenty tożsamości i podróży, zwane potocznie paszportami nansenowskimi lub paszportami Nansena. Umożliwiły one uchodźcom opuszczenie kraju pierwszego schronienia w poszukiwaniu lepszych warunków życia¹⁰.

Dwa lata później rozszerzono zakres podmiotowy Porozumienia Genewskiego o uchodźców ormiańskich, ale dopiero w 1926 r. ostatecznie zdefiniowano pojęcie „uchodźcy” w odniesieniu do osób pochodzenia rosyjskiego i ormiańskiego.

Poza wydawaniem dokumentów Wysoki Komisarz współpracował także z utworzoną w 1919 r. Międzynarodową Organizacją Pracy, pomagając uchodźcom w znalezieniu zatrudnienia, oraz wspierał poszukiwania docelowego kraju pobytu.

Ostatecznie powołano autonomiczną instytucję, która odtąd zajmowała się pomocą humanitarną dla uchodźców – [Nansenowskie] Międzynarodowe Biuro do spraw Uchodźców. 28 października 1933 r. 14 państw (w tym Polska) przyjęło Konwencję dotyczącą międzynarodowego statusu uchodźców, która ujednotaczała dotychczas obowiązujące przepisy.

Przejęcie władzy w Niemczech przez Hitlera i nazistów stało się przyczyną kolejnych fal uchodźczych. W konsekwencji w 1933 r. Zgromadzenie Ligi Narodów utworzyło urząd Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców Przybywających z Niemiec, utrzymywany z prywatnych dotacji¹¹. Ponadto w 1935 r. wojska Mussoliniego zaatakowały Etiopię, łamiąc tym samym zapisy podpisanych przez siebie konwencji pokojowych¹².

Działania te przyniosły skutek m.in. w postaci przyjęcia kolejnych zmian dotyczących uchodźców, wprowadzonych układem 4 lipca 1936 r., a następnie konwencją z 20 lutego 1938 r. Konwencja zakazywała wydalania uchodźców przez państwa, uznając je za dopuszczalne jedynie w razie wystąpienia zagrożenia dla porządku publicznego i bezpieczeństwa narodowego¹³. W kolejnych latach kompetencje Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców rozciągano także na uchodźców z kolejnych obszarów zagrożonych, zwłaszcza w związku z coraz groźniejszą sytuacją w Europie doby lat 30 XX w. Na trzy miesiące przed wygaśnięciem mandatu Nansena powołano nowy organ – Urząd Wysokiego Komisarza do spraw Uchodźców. Celem nowej instytucji miało być wypracowanie formuły, która zapewniłaby trwałe rozwiązanie narastającego problemu uchodźczego. Urząd w formule z 1938 r. funkcjonował do 1946 r., ale już w czasie II wojny światowej stracił na znaczeniu.

¹⁰ *Ibidem*, s. 41.

¹¹ B. Wierzbicki, *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993, s. 25; A. Florczak, *op. cit.*, s. 43.

¹² A. Garlicki, *op. cit.*, s. 300.

¹³ A. Florczak, *op. cit.*, s. 43.

Równoległe działalność rozwijała nowo powołana instytucja – Międzynarodowy Komitet do spraw Uchodźców w Londynie. W momencie powstania roztoczył on opiekę nad uchodźcami z Niemiec i Austrii, a od 1943 r. nad wszystkimi uchodźcami, którzy w wyniku działań wojennych musieli szukać schronienia poza miejscem swojego zamieszkania.

Okres II wojny światowej był czasem, w którym uchodźstwo na terenie Europy zaczęło zmieniać charakter. Na szeroką skalę dochodziło do takich zjawisk jak wywóz robotników przymusowych, wywóz osób do obozów pracy, przymusowe przesiedlenia. Pierwsze lata po II wojnie światowej były okresem kształtowania się nowego ładu w Europie, która stanowiła wówczas obszar silnego natężenia ruchów migracyjnych.

W Polsce w tym czasie również można było zaobserwować masowe przemieszczenia uchodźców, zwłaszcza na granicy ze Związkiem Radzieckim oraz z okupowanymi Niemcami. W wyniku zakończenia działań wojennych i zmiany granic administracyjnych wielu Polaków znalazło się z dala od ziem polskich – ze względu na udział w walkach w armiach alianckich czy pobyt w obozach i zakładach pracy. Mieliśmy także do czynienia ze zjawiskiem repatriacji Polaków, przesiedlenia Niemców, przesiedlenia pozostałych mniejszości narodowych (głównie Ukraińców) do ZSRR lub rozpraszania ich po kraju¹⁴.

W okresie powojennym wspomniane wyżej zjawiska stały się przyczynkiem do podjęcia kompleksowych działań w obszarze pomocy uchodźcom (w tym zwłaszcza umożliwienie powrotu do domu osobom przymusowo wywiezionym). Jeszcze w 1943 r. powołano do życia Organizację Narodów Zjednoczonych do spraw Pomocy i Odbudowy (United Nations Relief and Rehabilitation Administration – UNRRA). UNRRA pomagała w organizowaniu powrotów do domu osób wysiedlonych oraz wspomagała finansowo proces ich adaptacji do nowych warunków. Nie rozwiązywało to jednak problemu osób, które zostały wywiezione i z powodów politycznych lub rodzinnych nie chciały bądź nie mogły powrócić do swoich krajów pochodzenia.

Po zakończeniu największej fali powojennych repatriacji w 1947 r. UNRRA zakończyła swoją działalność. Społeczność międzynarodowa stanęła przed potrzebą wypracowania rozwiązań na potrzeby pozostających jeszcze w Europie uchodźców. Konieczne stało się więc powołanie do życia organizacji, która miałaby zajmować się kompleksowo sprawami uchodźców.

Za dzień powstania nowego podmiotu – Organizacji Narodów Zjednoczonych (ONZ) uznaje się dzień wejścia w życie Karty Narodów Zjednoczonych (24 października 1945 r.)¹⁵. Miała ona zastąpić nieudolnie działającą (zwłaszcza w okresie II wojny światowej) Ligę Narodów.

W chwili powstania ONZ miała wyznaczony pakiet zasadniczych celów (m.in. utrzymanie międzynarodowego pokoju i bezpieczeństwa czy rozwijanie przyjaznych stosunków między narodami, opartych na poszanowaniu zasady równouprawnienia i samoistnienia

¹⁴ S. Łodziński, *Równość i różnica. Mniejszości narodowe w porządku demokratycznym po 1989 r.*, Warszawa 2005, s. 89.

¹⁵ Polska ratyfikowała Kartę NZ 16 października 1945 r., a dokument ratyfikacyjny został złożony rządowi Stanów Zjednoczonych Ameryki 24 października 1945 r. i w tym dniu Karta weszła w życie także w stosunku do Polski.

narodów¹⁶, mających stanowić przeciwwagę dla polityki agresji państw osi, której efektem była II wojna światowa). Już na pierwszej sesji ONZ zgłoszono propozycję powołania do życia Międzynarodowej Organizacji do spraw Uchodźców (International Refugee Organisation – IRO), która powstała 1 lipca 1947 r. Działania IRO w odróżnieniu od UNRRA były nastawione na przesiedlanie, a nie na repatriację.

Migracje będące efektem działań II wojny światowej oraz ich dynamika miały bezpośredni wpływ na kształtowanie się ładu instytucjonalnego w obszarze pomocy uchodźcom. Pomoc uchodźcom, którzy uciekli od prześladowań ze strony totalitarnych rządów, stała się jedną z ważniejszych kwestii do rozwiązania w ramach kształtowania porządku powojennego. Należy pamiętać, że okres II wojny światowej doświadczył ludzkość zjawiskiem niespotykanej dotychczas na taką skalę eskalacji nienawiści na tle narodowościowym i etnicznym, co doprowadziło do eksterminacji milionów ludzi.

Zjawisko migracji i związane z nim problemy przesunęły się ze sfery spraw wewnętrznych poszczególnych państw (względnie ich stosunków bilateralnych) w sferę stosunków międzynarodowych (Europejska Wspólnota Gospodarcza, a później Unia Europejska, ONZ). Powojenne ruchy migracyjne można podzielić na trzy zasadnicze okresy: (1) lata 1945–1955 – wygasanie migracji powojennych oraz początek migracji zimnowojennych; (2) lata 1955–1975 – burzliwy wzrost migracji związany z boorem gospodarczym świata zachodniego i podpisywaniem wielu umów bilateralnych na przepływ taniej siły roboczej; (3) okres po 1975 r. – uniwersalizacja i globalizacja migracji¹⁷. Niewykluczone, że współcześnie warto wyróżnić kolejny okres: migracje po 2014 r., ale takie wyróżnienie wymagałoby dalszych pogłębionych analiz.

W pierwszym okresie pojęciem „uchodźca” określano „osoby, które znalazły się poza granicami kraju, którego były obywatelami lub w którym zamieszkiwały na stałe i były ofiarami reżimów nazistowskich, faszystowskich, falangistowskich, a także osoby, które zostały uznane za uchodźców przed wybuchem II wojny światowej z powodu prześladowań na tle rasowym, religijnym, narodowościowym lub z powodu głoszonych poglądów politycznych”¹⁸.

W roku 1951 IRO przejęła nadzór nad cudzoziemcami przebywającymi na terenie Niemiec. Jednym z pierwszych podjętych przez tę organizację kroków było rozwiązanie obozów przejściowych i przyznanie cudzoziemcom (w tym także Polakom) prawa do pobytu w Niemczech. Od tego momentu „osoby bez miejsca/osoby przemieszczone”¹⁹ były traktowane jako cudzoziemcy podlegający we wszystkich aspektach prawnych jurysdykcji prawa niemieckiego.

16 Artykuł 1 Karty Narodów Zjednoczonych, http://www.unic.un.org.pl/dokumenty/karta_onz.php/ (15.05.2017).

17 J.E. Zamojski, *Wprowadzenie. Migracje po II wojnie światowej* [w:] red. J.E. Zamojski, *Migracje 1945–1995. Migracje i Społeczeństwo 3*, Warszawa 1999, s. 10.

18 *Ibidem*, s. 15.

19 „Osoby bez miejsca/przemieszczone”, inaczej *displaced persons* („dipisi”). Pojęcie *displaced persons* obok pojęcia *refugees* (uchodźcy) zdefiniowane zostało w statucie Międzynarodowej Organizacji ds. Uchodźców jako osoby, które zostały deportowane lub zmuszone do opuszczenia kraju, którego obywatelstwo posiadały lub w którym zamieszkiwały na stałe, w celu wykonywania pracy przymusowej lub które były deportowane z powodu rasy, religii lub poglądów politycznych.

W statucie IRO po raz pierwszy zwrócono uwagę na prześladowania z powodu rasy, religii i narodowości. Był to zwiastun nowego podejścia społeczności międzynarodowej do definiowania pojęcia „uchodźca”, u którego podłoża leżały bardzo negatywne konsekwencje działań wojennych nazistowskich Niemiec i wprowadzanej w życie doktryny czystości rasy aryjskiej.

Współpracując z organizacjami pozarządowymi i społecznymi, IRO przesiedliła w okresie swojego działania (lipiec 1947 r. – grudzień 1951 r.) ponad milion uchodźców, w tym ponad 300 tys. do USA, niemal 200 tys. do Australii, około 130 tys. do Izraela, ponad 120 tys. do Kanady oraz 170 tys. do krajów europejskich²⁰.

Polacy, którzy bezpośrednio po zakończeniu działań wojennych z różnych przyczyn znajdowali się poza granicami Polski, wracali do kraju lub osiedlali się m.in. w USA, Kanadzie, Wielkiej Brytanii, Francji czy Niemczech.

Przegrana Japonii w II wojnie światowej zaowocowała repatriacją ludności japońskiej z zajętej wcześniej Mandżurii, Tajwanu, Korei, Azji Południowo-Wschodniej oraz wysp Pacyfiku. Powstanie państwa Izrael spowodowało duże ruchy ludności pochodzenia żydowskiego (głównie z Polski, Rosji, Rumunii, Iraku, Jemenu i Stanów Zjednoczonych)²¹. Równocześnie tereny przeznaczone pod nowe państwo Izrael masowo opuszczali Arabowie. Powstanie Indii i Pakistanu będące efektem utraty przez Wielką Brytanię olbrzymiego terytorium zależnego – Indii Brytyjskich – stało się przyczyną przemieszczeń ludności między oboma krajami.

Ruchy uchodźcze po II wojnie światowej nie ominęły także państw Ameryki Południowej, które stały się docelowymi krajami imigracji dla uciekinierów z Europy Południowej oraz w mniejszym stopniu także z Japonii i Niemiec²².

Duża skala przesiedleń ludności i jej globalny charakter powodowały, że działania IRO nie zaspokajały w pełni potrzeb związanych z uchodźstwem w świecie, zaś w społeczności międzynarodowej narastało, że zjawisko uchodźstwa na stałe wpisuje się w krajobraz współczesnego świata.

W 1949 r. zdecydowano się na utworzenie urzędu Wysokiego Komisarza Narodów Zjednoczonych do spraw Uchodźców (United Nations High Commissioner for Refugees – UNHCR) z siedzibą w Genewie. Urząd rozpoczął swoją działalność 1 stycznia 1951 r. Do zadań UNHCR do dziś należy m.in.: (1) uczestniczenie w czynnościach organów prowadzących postępowanie o status uchodźcy na wniosek zainteresowanych; (2) udzielanie wsparcia merytorycznego uczestnikom postępowania oraz organom administracji w szczególnie złożonych sprawach uchodźczych; (3) angażowanie się w integrację uchodźców²³.

Tworzenie nowego ładu instytucjonalno-prawnego odpowiadającego za sprawy uchodźcze w świecie uwieczniło uchwalenie na specjalnej konferencji ONZ w Genewie²⁴

20 D. Gallagher, *The Evolution of the International Refugee System*, „International Migration Review” 1989, Vol. 23, s. 579 za: A. Florczak, *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2003, s. 44.

21 A. Bonasewicz, *Główne kierunki i natężenie migracji światowych* [w:] red. J.E. Zamojski, *op. cit.*, s. 22.

22 *Ibidem*, s. 23.

23 <http://www.unhcr.org/>.

24 Konwencja dotycząca statusu uchodźcy sporządzona w Genewie dnia 28 lipca 1951 r. (Dz.U. z 1991 r. nr 119, poz. 515).

28 lipca 1951 r. konwencji dotyczącej statusu uchodźców, która przez następne dziesięciolecie stała się podstawą działań UNHCR, mających na celu niesienie pomocy i zapewnienie ochrony około 50 mln uchodźców.

Konwencja jednoznacznie określa, kogo uznaje się za uchodźcę i po raz pierwszy wprowadza (w odróżnieniu od rozwiązań Ligi Narodów) kryterium uzasadnionej obawy przed prześladowaniem, a nie kryterium kraju pochodzenia. Zgodnie z konwencją „uchodźcą jest każda osoba, która na skutek uzasadnionej obawy przed prześladowaniem z powodu rasy, narodowości, religii, przekonań politycznych lub przynależności do określonej grupy społecznej przebywa poza granicami państwa, którego jest obywatelem i z powodu tych obaw nie chce lub nie może korzystać z ochrony tego państwa, lub która nie ma żadnego obywatelstwa i znajdując się na skutek podobnych zdarzeń, poza państwem swojego dawnego stałego miejsca zamieszkania nie może lub nie chce z powodu tych obaw powrócić do tego państwa”²⁵. Zarówno sama Konwencja, jak i definicja w niej przedstawiona są wiążące do dziś.

Był to jednak instrument prawny, który ograniczał się głównie do sytuacji uchodźców kontynentu europejskiego po II wojnie światowej. Z biegiem czasu problem uchodźstwa zaczęto postrzegać w szerszej optyce. Dostrzeżono bowiem, że obejmuje on swoim zasięgiem także inne kontynenty oraz że problemy, z jakimi styka się uchodźca w następstwie opuszczenia swojego kraju pochodzenia, pojawiają się na wielu płaszczyznach jego życia. W związku z tym w 1967 r. podpisano w Nowym Jorku protokół, który rozszerzył zakres działania konwencji także na uchodźców spoza Europy.

W dokumentach tych mowa jest o ułatwianiu uchodźcom w miarę możliwości asymilacji i naturalizacji; o zrównaniu praw uchodźców z prawami, jakie posiadają obywatele danego kraju, m.in. w zakresie dostępu do państwowej służby zdrowia, wyboru miejsca stałego zamieszkania, swobody poruszania się w granicach państwa, nabywania mienia ruchomego i nieruchomości, zakładania przedsiębiorstw handlowych i przemysłowych, wykonywania wolnych zawodów, dostępu do studiów, uznawania zagranicznych świadectw szkolnych i stopni naukowych.

Konwencja była również inspiracją do sporządzenia podobnych instrumentów prawnych na poziomie regionalnym, takich jak konwencja z 1969 r. dotycząca uchodźców z Afryki oraz deklaracja z Kartageny z 1984 r. dotycząca uchodźców z Ameryki Łacińskiej.

Przez cały XX w. olbrzymi wpływ na ruchy migracyjne miały częste (i wielonarodowe) konflikty zbrojne: obie wojny światowe, wojna w Wietnamie, inwazja Związku Radzieckiego na Afganistan w 1979 r., wojna w latach 1978–1992, próba przejęcia władzy przez talibów, inwazja USA na Afganistan w 2001 r. i w 2003 r. na Irak, a także wiele innych. Konflikty te sprawiły, że w ostatnim dwudziestoleciu Afganistan oraz Irak stały się jednymi z głównych państw generujących fale uchodźcze (Afgańczycy głównie do Pakistanu i Iranu, a Irakijczycy do Jordanii i Syrii).

W Afryce, w wyniku utraty terenów kolonialnych przez państwa europejskie, powstało wiele niepodległych państw, które przez cały wiek XX z mniejszym lub większym

25 Pełna wersja definicji: artykuł 1 Konwencji dotyczącej statusu uchodźców, sporządzonej w Genewie 28.07.1951 r. [w:] red. J. Chlebny, *Prawo o cudzoziemcach. Komentarz*, Warszawa 2006, s. 666.

natężeniem toczyły między sobą zaciekle walki, w wyniku których Afrykańczycy uciekali do krajów ościennych lub emigrowali do krajów rozwiniętych.

Od lat 50 XX w. trwają tam konflikty, wojny domowe i dochodzi do prześladowań ludności. Ludobójstwa w Rwandzie i Burundi, a także trwający obecnie konflikt w Darfurze, w zachodniej części Sudanu, wywołały jedną z największych i najgwałtowniejszych fal uchodźstwa. Statystyki nie uwzględniają jednak osób, które zostały zmuszone do opuszczenia miejsca zamieszkania w wyniku tych konfliktów. Mieszkańcy Darfuru żyją w strachu i stanie permanentnego braku pewności, jak będzie wyglądał kolejny dzień. Z 4 mln ludzi dotkniętych konfliktem w regionie 1,8 mln to dzieci, które nie ukończyły jeszcze 18 roku życia²⁶.

Trudna sytuacja jest także na terenach byłego Związku Radzieckiego, bowiem konflikty zbrojne będące efektem zimnej wojny zostały zastąpione przez konflikty o podłożu religijnym, rasowym, klanowym. Często miały miejsce w ramach jednego państwa, a nie ponad granicami. To, co w latach 90 uderzało najbardziej, to eskalacja konfliktów o podłożu tożsamości narodowościowej.

Rozpad Związku Radzieckiego i koniec zimnej wojny przyniósł zmiany w dynamice i przyczynach przemieszczeń ludności. Daleko idące konsekwencje dla tego procesu miała również globalizacja i wynikające z niej nierówności między najbogatszymi a najbiedniejszymi regionami świata. Osoby, które uciekają ze swoich krajów w ramach procedur uchodźczych, dołączają do szerszej rzeszy osób migrujących z powodów ekonomicznych czy też w celu dołączenia do członka rodziny²⁷. Jednym z poważniejszych konfliktów będących efektem rozpadu ZSRR jest trwający ponad 20 lat konflikt kaukaski (m.in. wojny czeczeńskie), w efekcie którego do Polski od lat docierają przybysze z Kaukazu ubiegający się o nadanie statusu uchodźcy.

Rozpad Jugosławii i trwający niemal przez całe lata 90 konflikt bałkański również zmusił wiele osób do ucieczki. W wyniku wojny w latach 1992–1995 3,7 mln osób stało się uchodźcami (w większości wewnętrznymi), zaś w 1999 r. około 1 mln Albańczyków opuściło Kosowo, uciekając przed czystkami etnicznymi²⁸.

System ochrony uchodźców w XX w.

System ochrony uchodźców stanowi element szerszego systemu ochrony praw człowieka. Budowę takiego systemu nadzorowała zarówno ONZ, jak i organizacje o mniejszym zasięgu oddziaływania, jak choćby Unia Europejska. Problemami migracji zajmują się dziś cztery wielkie organizacje związane z ONZ: UNHCR, UNFPA (United Nations

²⁶ *Sudan: Konflikt w Darfurze trwa już 5 lat*, 2008, <https://amnesty.org.pl/sudan-konflikt-w-darfurze-trwa-ju%C5%BC-5-lat/> (15.05.2017).

²⁷ M. Cutts, J. Boutroue i in., *Uchodźcy świata, 50 lat pomocy humanitarnej*, Warszawa 2000, s. 306.

²⁸ <http://www.unhcr.org/>.

Population Fund); ILO (International Labour Organization) oraz IOM (International Organization for Migration).

W ramach Unii Europejskiej podjęto także wiele działań związanych z udzielaniem wsparcia uchodźcom. Początkowo integracja europejska miała charakter niemal wyłącznie ekonomiczny, zaś azyl i imigracja były traktowane jako obszary ściśle związane z tradycyjnie rozumianą suwerennością państwową i uważane za dziedziny zastrzeżone do wyłącznej kompetencji państw członkowskich Wspólnot Europejskich²⁹.

Z czasem rozpoczęto jednak debatę nad prowadzeniem wspólnej – europejskiej – polityki migracyjnej. W 1985 r. podpisano porozumienie w Schengen, które w założeniach miało pomóc państwom członkowskim wspólnie kontrolować migrację ludności i przeciwdziałać jej niekorzystnym skutkom.

Podjęto także odpowiednie kroki, aby ustanowić Wspólny Europejski System Azylowy wraz z ustaleniem zestawu procedur w zakresie przyznania lub cofnięcia statusu uchodźcy oraz w zakresie warunków przyjmowania osób ubiegających się o azyl. W 1990 r. podpisano tzw. konwencję dublińską I³⁰, ustanawiającą właściwość danego państwa do rozpatrzenia wniosku azylowego. Zdecydowano, że państwem, które zostanie zobligowane do rozpatrzenia wniosku azylowego, będzie to, które wydało wcześniej zgodę na wjazd na terytorium Unii Europejskiej, bądź to, przez którego granicę zewnętrzną wnioskujący przedostał się na obszar UE.

Współpraca europejska w obszarze uchodźczym podlegała i podlega nadal ewolucji. Stopniowo nabierała coraz bardziej skoordynowanego i sformalizowanego charakteru, a po wejściu w życie traktatu z Maastricht została objęta sferą zainteresowania Unii Europejskiej i jej instytucji (Komisji Europejskiej, Rady Unii Europejskiej, Parlamentu Europejskiego, Trybunału Sprawiedliwości WE) „jako dziedzina wchodząca w skład tzw. trzeciego filara Unii, czyli współpracy w dziedzinie sprawiedliwości i spraw wewnętrznych i przeszły tym samym w obszar ponadnarodowy”³¹. Podpisany w 1997 r. traktat amsterdamski przeniósł kwestie migracji i azylu do filaru wspólnotowego³². Mimo że wiele zagadnień z tej dziedziny zostało powierzonych Wspólnocie, polityka integracyjna nadal pozostawała w kompetencji państw.

Problem ten podniesiono na szczycie w Tampere (w 1999 r.), całkowicie poświęconym sprawom wewnętrznym i wymiarowi sprawiedliwości. Na szczycie uznano, że należy rozwijać polityki integracyjne, zwalczać dyskryminację i rasizm oraz umożliwić naturalizację długotrwałym rezydentom z państw trzecich. W ramach polityki migracyjnej wymieniono cztery ważne zagadnienia współpracy: (1) współpraca z państwami wysyłającymi

29 <http://www.unhcr.org/>.

30 Konwencja wyznaczająca państwo odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o azyl złożonych w jednym z Państw Członkowskich Wspólnot Europejskich, sporządzona w Dublinie dnia 15 czerwca 1990 r. (Dz.U. z 2005 r. nr 24, poz. 194).

31 *Ibidem*.

32 A. Bernatowicz, *Wspólna polityka azylowa i migracyjna – europejskie i polskie dylematy*, „Polska w Europie” 2004, nr 3 (47), s. 3.

migrantów; (2) wspólna polityka azylowa; (3) status obywateli państw trzecich oraz (4) zwiększenie kontroli zewnętrznej i wewnętrznej³³. Dążąc do ustanowienia wspólnego europejskiego systemu azylowego, w perspektywie krótkookresowej postawiono sobie za cel regulację zasady odpowiedzialności państwa za rozpatrzenie wniosku azylowego, wypracowanie wspólnego standardu uczciwej i efektywnej procedury określania statusu, minimalnego standardu przyjęcia poszukującego azylu oraz podjęcia próby sformułowania wspólnej definicji pojęcia „uchodźcy”³⁴. W perspektywie długofalowej wspólna procedura azylowa miała doprowadzić do powszechnego w ramach Wspólnoty rozpatrywania wniosków na podstawie jednolicie rozumianego statusu uchodźcy³⁵.

W 2000 r. ustanowiono Europejski Fundusz Uchodźczy w celu wspierania i integracji oraz dobrowolnej repatriacji uchodźców. UE przyjęła również środki uruchamiające tymczasową ochronę w razie masowego napływu wysiedleńców, jak na przykład zdarzyło się to w czasie konfliktów na Bałkanach w latach 90. Przepisy te, przyjęte po wojnie w Kosowie w 1999 r., chronią wysiedleńców przez okres nie dłuższy niż trzy lata i obejmują pozwolenie na pobyt i pracę, zamieszkanie, dostęp do usług socjalnych i medycznych oraz dostęp do szkolnictwa dla ich dzieci. Osoby te mogą również złożyć formalny wniosek o azyl³⁶.

Ważnym rokiem, jeśli chodzi o wspólną politykę migracyjną, a zwłaszcza o kwestie integracji cudzoziemców, był rok 2003 – czas prezydencji greckiej. Na szczycie Rady Europejskiej w Salonikach uznano za konieczne opracowanie wielowymiarowej polityki na rzecz integracji obywateli państw trzecich mieszkających na terenie Unii.

W 2003 r. rozporządzenie Dublin II zastąpiło konwencję dublińską i wprowadziło szczegółowe zasady współpracy w zakresie określenia państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o azyl, obejmujące całą Europę. W tamtym czasie został uruchomiony system Eurodac, mający pomóc w identyfikacji nielegalnych imigrantów. W 2013 r. uchwalono natomiast rozporządzenie Dublin III³⁷, które umożliwia państwom członkowskim wysłanie osoby ubiegającej się o ochronę międzynarodową do bezpiecznego państwa trzeciego, niezależnie od tego, czy chodzi o państwo członkowskie odpowiedzialne za rozpatrzenie wniosku, czy o inne państwo członkowskie. Z prawa tego może również skorzystać państwo członkowskie po przyznaniu, że jest ono państwem członkowskim odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o udzielenie

33 „Biuletyn Migracyjny” 2005, nr 51, <http://biuletynmigracyjny.uw.edu.pl/numer/51%20Czerwiec%202015> (22.05.2017).

34 I. Wróbel, *Polityka integracyjna rozszerzonej Unii Europejskiej – w poszukiwaniu odpowiedzi na nowe wyzwania*, „Materiały Robocze” 2005, nr 4.

35 A. Bernatowicz, *op. cit.*, s. 3.

36 http://europa.eu/pol/rights/overview_pl.html.

37 Rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca (Dz.Urz. UE z dn. 26.06.2013).

ochrony międzynarodowej na podstawie tego rozporządzenia i w ramach postępowania wtórnego przejścia³⁸.

W listopadzie 2004 r. na szczycie w Brukseli przyjęto tzw. program haski, który miał umacniać Unię jako obszar wolności, bezpieczeństwa i sprawiedliwości. Rada Europejska uznała, że udana integracja imigrantów jest konieczna dla stabilności i spójności systemu i dodatkowo podkreśliła wagę problemu, ustanawiając ją odrębnym punktem nowego programu rozwoju.

W ramach Unii Europejskiej stworzono wiele programów wspomagających integrację imigrantów, m.in. Europejski Fundusz Uchodźczy. Inną inicjatywą jest program INTI (Integration of Third Country Nationals), który ma wspierać i promować nowe, innowacyjne pomysły, a także integrować obywateli z państw trzecich. W ramach programu EQUAL, który działa na rzecz zwalczania dyskryminacji i nierówności na rynku pracy, jest udzielana pomoc osobom ubiegającym się o azyl i uchodźcom³⁹.

Sytuacja uchodźców na świecie po 2014 r.

Według wstępnych szacunków UNHCR w 2015 r. liczba osób mieszkających poza krajami swojego pochodzenia (*displaced persons*) ogółem wynosi 65,3 mln, z czego 21,3 mln to uchodźcy (wśród nich 16,1 mln pod opieką UNHCR, 5,2 mln to uchodźcy palestyńscy zarejestrowani przez UNRWA), a 10 mln to tzw. bezpieczeństwa⁴⁰. Liczebność tej grupy jest najwyższa od czasów II wojny światowej.

Najpoważniejszym problemem generującym duże liczebnie grupy uchodźców przybywających do Europy po 2010 r. są konflikty na Bliskim Wschodzie i w Afryce. Od 2013 r. Syria jest krajem z największą liczbą uchodźców wewnętrznych na świecie, a od 2014 r. stała się krajem, z którego najwięcej uchodźców na świecie uciekło za granicę. Do 31 grudnia 2015 r. 4,6 mln osób uciekło przed wojną z Syrii do sąsiednich krajów. Ponad połowa z nich przebywała w Turcji (2,5 mln), ponad 1/4 w Libanie (prawie 1,1 mln), ponad 15% w Jordanii (około 630 tys.), ponad 5% w Iraku (około 245 tys.) i pozostali w Egipcie (ponad 120 tys.). Dane UNHCR za rok 2015 wskazują, że krajem o największej liczbie uchodźców jest Jordania, następnie Turcja (2,5 mln) i jako trzeci wskazuje się Liban z liczbą 1,5 mln uchodźców. Uchodźcy z Syrii stanowią 1/6 mieszkańców Libanu, w Jordanii z kolei około 8% populacji⁴¹.

Co więcej w samej Syrii w lipcu 2015 r. 7,6 mln osób to osoby, które przeemieściły się wewnątrz kraju. Ponad połowa uchodźców wewnętrznych przebywa w północnej Syrii w prowincjach graniczących bezpośrednio z Turcją. Ich największe

38 Komunikat prasowy Trybunału Sprawiedliwości Unii Europejskiej nr 32/16, Luksemburg, 17 marca 2016 r., wyrok w sprawie C-695/15 PPU, Shiraz Baig Mirza / Bevándorlási és Állampolgársági Hivatal.

39 A. Kicinger, *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów*, „CEFMR Working Paper” 2005, nr 2.

40 Osoby nieposiadające obywatelstwa żadnego kraju, <http://www.unhcr.org/figures-at-a-glance.html> (15.05.2017).

41 *Tackling the global refugee crisis. From shrinking to sharing responsibility*, London 2016, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/4905/2016/en/> (22.05.2017).

skupisko, ponadtrzymilionowe, znajduje się w północno-zachodniej Syrii (Aleppo, Idlib, Latakia). Łączna liczba osób, które opuściły domy ze względu na działania wojenne (ucieczka lub wypędzenie), zbliża się do 12 mln, co stanowi ponad połowę przedwojennej populacji tego kraju⁴².

Kolejna na Bliskim Wschodzie największa grupa uchodźców pochodzi z Iraku. Według danych ONZ w Iraku pod koniec października 2015 r. znajdowało się 3,2 mln uchodźców wewnętrznych, zaś poza jego granicami 370 tys. Liczba uchodźców wewnętrznych radykalnie wzrosła z miliona osób do 3,6 mln pod koniec 2014 r. na skutek ofensywy Państwa Islamskiego w północnym i środkowym Iraku. Blisko połowa uchodźców wewnętrznych przebywa na północy Iraku blisko granicy z Turcją⁴³.

Przebieg kryzysu migracyjnego w Europie po roku 2014

Początek XXI w. zaowocował w Europie dwoma poważnymi kryzysami. W roku 2008 mieliśmy do czynienia z nieoczekiwanym kryzysem finansowym, zapoczątkowanym (podobnie jak w latach 30. XX w.) w Stanach Zjednoczonych – kryzysem na giełdzie, a niedługo później – z kryzysem migracyjnym (nazywany także uchodźczym).

Rok 2014 uznaje się za początek tego zjawiska, bowiem to właśnie począwszy od 2014 r. mamy do czynienia z największymi niekontrolowanymi falami migracji, jakie dotknęły kontynent europejski od czasów II wojny światowej. Trzeba jednak w tym miejscu podkreślić, że zjawisko napływu imigrantów do Europy nie jest zjawiskiem nowym, bowiem liczba nielegalnie przybywających do Europy imigrantów stale rosła, począwszy od lat 50 XX w. Wśród głównych przyczyn zjawiska migracji XX-wiecznej w Europie należy wskazać korzyści ekonomiczne i wyższy poziom życia, który zawsze przyciągał migrantów (zwłaszcza w kontekście skutków globalnego ubóstwa), ale także konflikty w Azji i na Bliskim Wschodzie, o których autorka wspomniała w poprzednim podrozdziale. Restrykcyjne polityki migracyjne państw europejskich, ograniczające dostęp do rynków pracy przy jednoczesnym braku skutecznej polityki integracyjnej, miały znaczący wpływ na kształt tego skomplikowanego zjawiska i negatywny kontekst, w jakim obecnie ono przebiega.

W obliczu licznych imigrantów, którzy pojawili się u granic Unii Europejskiej w ostatnich latach, nie podjęto na czas środków mających na celu kontrolowanie zjawiska ze strony państw przyjmujących. Dodatkowo Niemcy zdecydowały się na zawieszenie protokołu dublińskiego i otwarcie granic dla uchodźców. Poprawiło to wizerunek Niemiec w państwach wysyłających i jednocześnie umożliwiło przyjazd do Europy rzeszom

⁴² *Ibidem.*

⁴³ *Ibidem.*

imigrantów. Niektóre z państw członkowskich UE odniosły się do tego pomysłu sceptycznie lub wręcz krytycznie⁴⁴.

Według Międzynarodowej Organizacji do spraw Migracji w 2015 r. ponad 1 mln nielegalnych migrantów i uchodźców przybyło do Europy z krajów rozwijających się w Afryce i Azji⁴⁵, co – jak autorka wspomniała wcześniej – stanowi najwyższy przepływ migracji od czasów II wojny światowej. W tym samym roku Frontex⁴⁶ odnotował bezprecedensową liczbę ponad 1,5 mln nielegalnych przejść granicznych, z których zdecydowana większość miała miejsce w grecko-tureckiej granicy morskiej⁴⁷. Według UNHCR liczba osób, które w październiku 2015 r. dotarły do Europy drogą morską, jest pięć razy wyższa niż w październiku 2014 r.

Próba dotarcia do UE przez Morze Śródziemne wiąże się także z tragediami tysięcy ludzi. Całkowita liczba ofiar w 2014 r. wyniosła 3279⁴⁸. W 2015 r. życie straciło lub zaginęło ponad 3,7 tys. osób, natomiast w 2016 r. liczba ta wzrosła według IOM do ponad 5000⁴⁹. Bardzo niepokojące są również dane mówiące o liczbie 525 osób, które poniosły śmierć w I kwartale 2017 r. (1.01.2017–9.03.2017)⁵⁰. Jest to bowiem o 50 osób więcej niż w tym samym okresie rok wcześniej. Wydaje się, iż ta sytuacja dowodzi, że siła kryzysu uchodźczego nie maleje. Pod koniec kwietnia 2017 r. już ponad 1000 osób uznano za zaginione lub zmarłe⁵¹.

W Europie dyskurs na temat nielegalnej migracji idzie w parze z dyskusją na temat przemytu migrantów. Szacuje się, że około 90% wszystkich imigrantów, którzy przekraczają granice zewnętrzne lub wewnętrzne Unii Europejskiej, na niektórych odcinkach swojej podróży korzystają z usług przemytników⁵². W ciągu ostatniej dekady nielegalna migracja do i wewnątrz Europy rozwinęła się wzdłuż dwóch głównych osi: z południa na północ oraz ze wschodu na zachód. Nielegalni imigranci ostatniego okresu w większości pochodzą z krajów rozwijających się w Azji i Afryce, a zwłaszcza ze wspomnianej już Syrii, Pakistanu, Afganistanu i Iraku, a także Senegalu, Somalii, Nigerii i Maroka. Według Europolu – organu ścigania w Unii Europejskiej – w ostatnich latach utrwała

44 K. Schuster, *Rok kryzysu uchodźczego. Tak zmienił się wizerunek Niemiec*, 2016, <http://www.dw.com/pl/rok-kryzysu-uchod%C5%BAczego-tak-zmienil%C5%82-si%C4%99-wizerunek-niemiec/a-19514870> (15.05.2017).

45 *Irregular Migrant, Refugee Arrivals in Europe Top One Million in 2015: IOM*, www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-europe-top-onemillion-2015-iom (15.05.2017).

46 Europejska Agencja Zarządzania Granicami Zewnętrznymi Unii Europejskiej, po reformie z 2016 r. pod nazwą Europejska Agencja Straży Granicznej i Przybrzeżnej.

47 *Risk Analysis for 2016*, Warszawa 2016, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf (15.05.2017).

48 *Unia Europejska a migracje. Szanse i wyzwania*, red. S.K. Mazur, Rzeszów 2015.

49 A. Safdar, *IOM: 525 refugees die at sea in first few weeks of 2017*, 2017, <http://www.aljazeera.com/news/2017/03/iom-525-refugees-die-sea-weeks-2017-170314115725176.html> (15.05.2017).

50 *Ibidem*.

51 L. Dearden, *Refugee death toll passes 1,000 in record 2017 as charities attacked for conducting Mediterranean rescues*, 2017, <http://www.independent.co.uk/news/world/europe/refugee-crisis-migrants-asylum-seekers-mediterranean-see-libya-italy-ngos-smugglers-accusations-a7696976.html> (15.05.2017).

52 *Migrant smuggling in the EU*, 2016, www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant_smuggling_europol_report_2016.pdf (15.05.2017).

się również i stale utrzymuje przepływ nielegalnych imigrantów z Indii, Bangladeszu, Chin i Wietnamu⁵³.

Podróż nielegalnych migrantów w Europie zazwyczaj rozpoczyna się od lądowych granic południowo-wschodnich oraz zewnętrznych granic morskich Unii Europejskiej, w szczególności Grecji, Włoch, Malty i Hiszpanii, natomiast preferowane kraje osiedlenia to Niemcy, Szwecja i Wielka Brytania. Według Frontexu jest osiem głównych ścieżek prowadzących do Europy, z których korzystają nielegalni migranci, ale w ciągu ostatnich lat przemytnicy korzystają z trzech głównych tras: (a) zachodniej trasy Morza Śródziemnego (Maroko–Hiszpania); (b) centralnej trasy Morza Śródziemnego (Libia–Włochy–Malta) i (c) trasy wschodniej części Morza Śródziemnego (Turcja–Grecja)⁵⁴. Podkreślić jednak należy, iż szlaki wschodni-, centralny- i środkowo-śródziemnomorski są od lat kanałami, którymi migranci z Afryki, Bałkanów oraz Azji próbują dostać się do Europy.

W analizach Europolu podkreśla się dodatkowo istotny udział kanału przepływu nielegalnych imigrantów przez Ukrainę do Polski i dalej na zachód Europy oraz przez Rosję do państw skandynawskich. Należy w tym miejscu zaznaczyć, że można się spodziewać, iż szlak ten zyska na znaczeniu, jeśli pozostałe zaczną być skutecznie uszczelnione.

W czerwcu 2015 r. w Macedonii podjęto decyzję, która umożliwiła uchodźcom transfer przez jej terytorium. W efekcie tej decyzji radykalnie wzrosła liczba uchodźców na trasie Turcja–Grecja przez Morze Egejskie. Napływu uchodźców nie udało się powstrzymać Grecji, która ma jedną z najdłuższych zewnętrznych granic morskich UE. Dodatkowo granica grecka na długim odcinku przebiega bardzo blisko wybrzeża Turcji i stanowi jednocześnie nie tylko zewnętrzną granicę UE, lecz także graniczy z państwem, które położone jest na szlaku uchodźców z Afganistanu i Pakistanu oraz syryjskich uchodźców z Libanu, a jednocześnie gości największą społeczność uchodźców na świecie (radykalny wzrost ich liczby w 2015 r.) i bezpośrednio graniczy z Syrią i Irakiem, gdzie w pogranicznych regionach znajdują się największe skupiska uchodźców wewnętrznych.

W 2016 r. sytuacja uległa znaczącej poprawie, choć nadal mieliśmy do czynienia z dynamicznymi migracjami przy wykorzystaniu wyżej opisanych kanałów przemytu nielegalnych imigrantów do Europy i presją migracyjną na jej granicach zewnętrznych. Państwa członkowskie zgłosiły ponad 511 tys. nielegalnych przekroczeń granic⁵⁵. Jest to jednak znaczący spadek w porównaniu do roku 2015, kiedy do EU przybyło ponad milion imigrantów. Jednak ogólna sytuacja na granicach zewnętrznych Europy pozostaje dużym problemem. Spadek przyjazdów spowodowany był głównie mniejszą liczbą imigrantów przybywających do Grecji od strony Turcji, co było efektem podpisania przez UE oraz Turcję oświadczenia (18 marca 2016 r.) oraz wprowadzenia rygorystycznych środków kontroli na granicach państw bałkańskich i tym samym *de facto* zamknięcia szlaku bałkańskiego.

⁵³ *Ibidem*, s. 5.

⁵⁴ A. Triandafyllidou, T. Maroukis, *Migrant Smuggling. Irregular Migration from Asia and Africa to Europe*, London 2012, s. 43.

⁵⁵ *Risk Analysis for 2017*, Warsaw 2017, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf (15.05.2017).

W oświadczeniu tym przewidziano, że każdej readmisji obywatela Syrii odesłanego z wysp greckich do Turcji towarzyszyć będzie przesiedlenie innego Syryjczyka z Turcji do państw członkowskich UE. Zasada ta obowiązuje od 4 kwietnia 2016 r. Pierwszeństwo mają migranci, którzy nie próbowali wcześniej nielegalnie dostać się na terytorium UE⁵⁶.

Podczas gdy liczba imigrantów z Azji i Bliskiego Wschodu spadła, rok 2016 upłynął pod znakiem wzrostu presji migracyjnej z Afryki, w szczególności na trasie z Libii do Włoch. Ze względu na bardzo trudne warunki transportowe (przepełnione łodzie i pontony) wielu imigrantów straciło życie w rejonie Morza Śródziemnego, a warunki w obozach dla uchodźców, które powstały na granicach UE, są dramatycznie złe. Ta dynamicznie się zmieniająca sytuacja powoduje też, że bardzo ciężko o skuteczną kontrolę ruchów migracyjnych na granicach UE.

W związku z tą trudną do opanowania sytuacją w ostatnim okresie do Europy wjechała duża liczba nieudokumentowanych imigrantów oraz osób posługujących się fałszywymi dokumentami, co może stanowić zagrożenie dla bezpieczeństwa wewnętrznego w Europie. Ten proceder zaobserwowano przede wszystkim na granicy polsko-ukraińskiej, głównie wśród obywateli Ukrainy. Dużą liczbę przypadków wykrycia fałszywych dokumentów odnotowano również na szlaku Maroko–Hiszpania⁵⁷.

Zgodnie z danymi Frontexu w ramach operacji morskich w środkowej części Morza Śródziemnego i Morza Egejskiego uratowano ponad 90 tys. imigrantów. Jednocześnie funkcjonariusze Frontexu prowadzą rejestrację i identyfikację tysięcy nowo przybyłych imigrantów w Grecji i we Włoszech. W operacjach Frontexu we Włoszech, Grecji, Hiszpanii, na Węgrzech, Chorwacji i Bułgarii aresztowano ponad 1200 osób podejrzanych o przemyt ludzi i skonfiskowano ponad 95 ton nielegalnych narkotyków⁵⁸.

Sytuacja migracyjna w UE w chwili obecnej jest bardzo niepokojąca i już prowadzi do niezadowolenia społecznego, które w niedługim czasie może się przerodzić w wyraźne niepokoje społeczne, dlatego przedsięwzięcie konkretnych środków zaradczych w UE jest niezbędne.

Odpowiedź Unii Europejskiej na kryzys migracyjny

W Unii Europejskiej przez długi czas nie podejmowano żadnej konstruktywnej decyzji w sprawie migrantów, którzy masowo pojawiać się zaczęli u jej nabrzeży.

W tej sytuacji pewne decyzje zapadać zaczęły spontanicznie na poziomie poszczególnych państw członkowskich w zależności od tego, w jakim stopniu problem imigrantów

⁵⁶ *Relokacja i przesiedlenia: Państwa członkowskie powinny wykorzystać dotychczasowe obiecujące rezultaty*, Bruksela 2017, europa.eu/rapid/press-release_IP-17-218_pl.pdf (22.05.2017).

⁵⁷ *Risk Analysis for 2017*, *op. cit.*, s. 23.

⁵⁸ *Ibidem*, s. 24.

dotykał poszczególne państwa. Rozpoczęło się spontaniczne zamykanie granic i budowanie ogrodzeń na granicach wewnętrznych UE (Węgry–Chorwacja, Słowenia–Chorwacja, Austria–Słowenia) oraz wprowadzenie tymczasowych kontroli granicznych, m.in. na granicach Austrii z Niemcami i Austrii z Węgrami oraz Szwecji z Danią.

Ta sytuacja spowodowała, że na agendzie pojawiła się kwestia zmiany zasad funkcjonowania strefy Schengen, której utrzymanie w obecnym kształcie stało się zależne od faktycznej ochrony granic zewnętrznych UE oraz od relokacji uchodźców pomiędzy krajami członkowskimi.

Jednak nie tylko umacnianie ochrony granic i relokacja uchodźców stały się ważnymi elementami nowej odsłony polityki migracyjnej UE, ale także próba poszukiwania możliwości zatrzymania uchodźców poza granicami UE, w państwach tranzytowych. W tym celu postanowiono zacieśnić współpracę z Turcją. Jak wspominała autorka, kraj ten jest w ostatnim okresie jednym z głównych kierunków emigracji z Syrii, której kierunkiem docelowym są państwa członkowskie Unii Europejskiej. 29 listopada 2015 r. odbył się szczyt przywódców UE z Turcją, na którym podpisane zostało oświadczenie UE–Turcja⁵⁹. Na posiedzeniu ustalono m.in., że ożywiony zostanie proces przystąpienia Turcji do UE, częściej będą organizowane kompleksowe regularne posiedzenia poświęcone dialogowi politycznemu, UE zapewni Turcji natychmiastową i ciągłą pomoc humanitarną oraz zwiększy swoje dotychczasowe wsparcie finansowe. UE zobowiązała się do wsparcia Turcji kwotą 3 mld euro dodatkowych środków w pierwszym okresie oraz weryfikowania tej kwoty w zależności od rozwoju sytuacji i pojawiających się potrzeb⁶⁰. Uzgodniono również, że jednym z celów do osiągnięcia w najbliższym czasie będzie powstrzymanie napływu migrantów nielegalnych, w związku z czym zintensyfikowane mają zostać działania mające na celu zwracanie migrantów, którzy nie potrzebują ochrony międzynarodowej do ich państw pochodzenia, zapobiegając podróżom do Turcji i do UE.

Kryzys migracyjny wywołał poważne napięcia między państwami. Pojawiły się wzajemne oskarżenia o jego wywołanie i niewłaściwe działania na rzecz jego powstrzymania. Ponadto doprowadził do polaryzacji społeczeństw europejskich w kwestii przyjmowania uchodźców i udzielenia im pomocy.

Po dopracowaniu szczegółów współpracy ostatecznie 18 marca 2016 r. Niemcy i Turcja podpisały oświadczenie, w którym przedstawiono sześciopunktowy plan wzajemnej współpracy⁶¹. Pozostałe państwa członkowskie UE nie brały udziału w tych rozmowach. Jak pisze A. Weinar: „Niemcy, pozostawione same sobie przez swoich europejskich partnerów, podjęły zdecydowane kroki. Nowy plan niestety nie stanowi gwarancji realnej zmiany: głównie dlatego, że opiera się na współpracy z krajem trzecim”⁶². Nie zapewnił

59 Szczyt przywódców UE z Turcją, 29.11.2015. Oświadczenie UE–Turcja, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/> (22.05.2017).

60 *Ibidem*.

61 Umowa między Unią Europejską a Republiką Turcji o readmisji osób przebywających nielegalnie (Dz.U.UE.L.2016.95.9).

62 A. Weinar, *Kryzys migracyjny w Europie*, *op. cit.*

też zatrzymania fali uchodźców, choć faktycznie w jego efekcie doszło do zmniejszenia napływu migrantów do UE z Turcji⁶³.

Oświadczenie UE–Turcja z marca 2016 r. zakłada, że każdej readmisji obywatela Syrii odesłanego z wysp greckich do Turcji towarzyszyć będzie przesiedlenie innego Syryjczyka z Turcji do państw członkowskich UE. Zasada ta obowiązuje od 4 kwietnia 2016 r. Pierwszeństwo mają migranci, którzy nie próbowali wcześniej nielegalnie dostać się na terytorium UE. Ponadto Turcja ma współpracować z Frontexem i NATO w walce z przemytnikami. Szczegóły planu przewidują także zwiększenie pomocy humanitarnej dla uciekinierów z Syrii przebywających w Turcji z 3 do 6 mld euro⁶⁴.

Kontekst podpisania porozumienia Niemiec z Turcją jest tym bardziej interesujący, że dowodzi słabości instytucji europejskich i kryzysu solidarności w UE. Niemcy podpisały umowę z Turcją w obliczu braku oparcia w krajach dzielących te same wartości. Nie można nie zgodzić się z Weinar, która określa fakt, że „zbawcą” Europy stała się Turcja epoki Erdoğan, jako „niefortunny”, a może „znamienny”⁶⁵. Ze względu na fakt, że porozumienie, na mocy którego wielu uchodźców nie przedostaje się z tego kraju na teren Unii Europejskiej, powoduje, że UE jest w tej sprawie zależna od Turcji, całkowicie redefiniuje wzajemne stosunki. Dotychczas to Turcja była zależna od UE i znajdowała się na etapie starań o przyjęcie w poczet członków. W chwili obecnej to Unia zależna jest od decyzji tureckich, a Turcja epoki Erdoğan nie może zostać określona jako stabilna.

Weinar zwraca również uwagę, że „Turcja nie współpracuje charytatywnie. Kraje wyszehradzkie, które najgłośniej wyrażają swoje obawy związane z napływem miliona Syryjczyków, kuriozalnie doprowadziły do sytuacji, w której 80 mln Turków może otrzymać prawo bezwizowego wjazdu na teren UE już w ciągu najbliższych miesięcy, gdyż Turcja zgodziła się na współpracę m.in. w zamian za przyspieszenie prac nad liberalizacją wizową dla ich obywateli. Formalnie, ruch bezwizowy stanie się rzeczywistością, jeśli Turcja spełni wymogi Planu Wizowego. Unia Europejska zgodziła się także na przyspieszenie rozmów o przyjęciu Turcji do UE. Turcja ma zatem teraz w swoich rękach doskonale instrumenty do kontroli decyzji politycznych Unii Europejskiej”⁶⁶.

Poza podpisaniem umowy z Turcją Unia Europejska stara się aktywniej włączyć w rozwiązywanie konfliktów w państwach pochodzenia imigrantów. W ramach współpracy z sąsiadami najważniejsze państwa UE wspólnie z ONZ, USA i krajami bliskowschodnimi w grudniu 2015 r. rozpoczęły mediacje w rozmowach między skonfliktowanymi rządami w Libii (negocjacje w Rzymie), które mają doprowadzić do zakończenia wojny domowej.

Jednak różnego typu instrumentów musi być zdecydowanie więcej, a i tak należy się spodziewać, że w ciągu najbliższych kilku lat ruchy migracyjne z terenów objętych

63 *Kryzys uchodźców w 2015 r. i Unia Europejska: geneza, przebieg i perspektywy, op. cit.*

64 *Unia Europejska a migracje..., op. cit.*

65 A. Weinar, *Kryzys migracyjny w Europie, op. cit.*

66 *Ibidem.*

konfliktami pozostaną na podwyższonym poziomie. Podpisanie umowy z jednym z państw tranzytowych (choć o największej przepustowości) nie ułatwi bowiem całkowicie sprawy.

Współczesny kryzys migracyjny a przesiedlenia i relokacje

25–26 czerwca 2015 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej debatowano m.in. nad problematyką migracyjną, w tym podkreślano konieczność zintensyfikowania prac nad uszczelnieniem granic, a także omówiono problematykę relokacji (przesiedleń) imigrantów, powrotów i readmisji cudzoziemców, reintegracji oraz współpracy z krajami pochodzenia i tranzytu cudzoziemców⁶⁷. We wrześniu 2015 r. na dwóch posiedzeniach Rady do spraw Wymiaru Sprawiedliwości i Spraw Wewnętrznych podjęto decyzję o liczbie i kierunkach relokacji. Przyjęto założenie, że do września 2017 r. relokacją objętych zostanie 160 tys. osób przebywających na terytorium Włoch i Grecji. Rok później, 29 września 2016 r., Rada przyjęła zmianę do swojej drugiej decyzji w sprawie relokacji. Zmiana ta przewidywała, że 54 tys. miejsc, których jeszcze nie przydzielono, zostanie udostępnionych na potrzeby przyjmowania przez UE obywateli Syrii z Turcji⁶⁸.

By złagodzić bardzo trudną sytuację imigrantów w Grecji (m.in. z obozów przejściowych), 7 marca 2016 r. Rada Europejska wezwała państwa członkowskie do przyspieszenia procesu wdrażania relokacji. W związku z pojawieniem się pilnej potrzeby zapewnienia pomocy Grecji i Włochom w konkluzjach z 20 i 21 października Rada Europejska wystosowała kolejny apel o podjęcie pilnych działań w celu przyspieszenia realizacji programów relokacji i przesiedleń⁶⁹. Tempo realizacji założeń programu relokacji jest stosunkowo wolne. Ze sprawozdania Komisji wynika, że do 8 grudnia 2016 r. relokowano jedynie 8162 osoby⁷⁰.

Kryzys migracyjny i słabość instytucji, którą ten kryzys odsłonił, spowodował, że na agendzie unijnej pojawiła się kwestia konieczności umocnienia i uszczelnienia granic i powołania nowej służby granicznej na bazie dotychczasowej agencji Frontex.

67 *Konkluzje przyjęte przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 25–26 czerwca 2015 r.*, Bruksela 2015, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/> (22.05.2017).

68 *Relokacja i przesiedlenia: Państwa członkowskie powinny wykorzystać dotychczasowe obiecujące rezultaty*, Bruksela 2017, europa.eu/rapid/press-release_IP-17-218_pl.pdf (22.05.2017).

69 *Unia Europejska a migracje...*, *op. cit.*

70 *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council*, Bruksela 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (22.05.2017).

Z wypowiedzi kanclerz Niemiec Angeli Merkel wynika, że jest ona zwolenniczką poprawy ochrony granic Unii Europejskiej⁷¹. Podkreśla, że oznacza to, że trzeba się „nauczyć tak chronić nasze granice zewnętrzne, żeby nie rządili przemytnicy ludzi, żeby porozumienia między państwami prowadziły do rozsądnej kontroli granicznej”, ale wezwwała też do cierpliwości, w sytuacji kiedy wiele rządów państw UE sprzeciwia się przyjmowaniu uchodźców. Za istotne uznała możliwie szybkie sporządzenie dla strefy Schengen rejestru wjazdów i wyjazdów. Podkreśliła, że konieczne jest stworzenie baz danych i umożliwienie ich wymiany.

Podsumowanie

Przez dziesiątki lat przemieszczanie się ludności było w Unii Europejskiej jedną z podstawowych wartości. Europejczycy wierzyli, iż migrowanie jest przejawem globalizacji i rozwoju cywilizacyjnego oraz postępu. Kontekst obecnej sytuacji w Europie, tragizm wielu rodzin imigranckich, powoduje, że obecnie „migracja dla Europejczyków ma nowe oblicze, a rozdźwięk pomiędzy państwami członkowskimi Unii staje się coraz wyraźniejszy”⁷².

W konsekwencji kryzysu migracyjnego wybranych państwach członkowskich UE nastąpił istotny wzrost poparcia dla partii politycznych i innych ugrupowań, które opierają się na retoryce antyimigranckiej, a często także silnie ksenofobicznej⁷³.

Zresztą należy podkreślić, że na fali problemu migracji z państw islamskich oraz obaw podsycanych często jeszcze dodatkowo przez media, a także z powodu wzmożonych ataków terrorystycznych w Europie jak np. w Paryżu i Berlinie w latach 2015–2016 (do których często przyznaje się Państwo Islamskie, kojarzone ze wszystkimi cudzoziemcami pochodzącymi z państw islamskich) rośnie poparcie dla partii prawicowych i zdecydowanych posunięć antyimigranckich w całej Europie, co stanowi poważne zagrożenie dla spójności Unii Europejskiej.

By obniżyć presję migracyjną, Unia Europejska powinna aktywnie i intensywnie włączyć się w opanowywanie sytuacji na Bliskim Wschodzie i w Afryce. Eskalacja konfliktów na tamtych obszarach prowadzić będzie bowiem do pojawiania się kolejnych fal uchodźców, a co za tym idzie – w coraz większym stopniu będzie uzależniać Unię Europejską od polityki państw tranzytowych lub będzie prowadzić do zbrojnych interwencji na granicach Unii Europejskiej. Taki stan rzeczy zdecydowanie kłóciłby się z europejskimi wartościami.

Wydaje się jednak, że zawarte w traktatach unijnych zasady pokojowego współistnienia narodów w Unii Europejskiej czy swobody przepływu mogą zostać ograniczone lub

71 *Angela Merkel za poprawą ochrony granic zewnętrznych UE*, 2017, <http://www.rp.pl/Uchodzcy/170119636-Angela-Merkel-za-poprawa-ochrony-granic-zewnetrznych-UE.html> (17.05.2017).

72 *Unia Europejska a migracje...*, *op. cit.*

73 Wybory prezydenckie we Francji czy wzrost poparcia dla skrajnie prawicowej partii Szwedzcy Demokraci w Szwecji.

wręcz nieegzekwowalne. Taki stan rzeczy prowadzić może do stałej zmiany paradygmatu myślenia w odniesieniu do cudzoziemców wśród Europejczyków. Warto w tym miejscu postawić pytanie, czy ta zmiana już nie następuje.

Wszystkie działania, które podejmuje się obecnie na forum Unii Europejskiej, powinny zostać umieszczone w szerszym kontekście nowej europejskiej globalnej strategii polityki zagranicznej i bezpieczeństwa. Jej kluczowym elementem powinno być stworzenie licznych wspólnych unijnych jednostek policyjnych i wojskowych zdolnych do szybkiej interwencji w basenie Morza Śródziemnego w sytuacjach kryzysowych, w tym humanitarnych, oraz zdecydowane wzmocnienie zdolności Europejskiej Służby Działań Zewnętrznych poprzez wyraźne zwiększenie jej budżetu (w tym pomoc rozwojowa) oraz składu personalnego. Wydaje się bowiem, że budowane z taką pieczołowitością w XX w. instytucje mające realizować zadania z zakresu polityki migracyjnej i uchodźczej w Europie okazały się nieskuteczne w obliczu poważnego i niekontrolowanego napływu migrantów do Europy. Rozwiązanie uzależniające sytuację migracyjną w Europie od decyzji i działań Turcji powoduje, że Europa staje się niejako zakładnikiem decyzji państwa, które od wielu lat jest niestabilne politycznie. Przykładem może być fakt, że tuż przed zaplanowanymi na 15 marca 2017 r. wyborami w Holandii premier Turcji Numan Kurtulmuş w kontekście wojny dyplomatycznej na linii Haga–Ankara powiedział, że: porozumienie z Unią o powstrzymaniu migrantów pragnących osiedlić się w UE »już nie obowiązuje«⁷⁴. A jak się rozwine sytuacja, jeśli uchodźcy zdecydują się docierać do Unii Europejskiej przez Rosję? Czy Unia Europejska poradzi sobie wówczas z przewagą, jaką dzięki temu zyska Rosja w kontaktach politycznych z Unią Europejską?

Pomimo tego, że Europa od wielu lat mierzy się z kwestią imigracji, większość problemów pozostaje wciąż aktualna, co więcej, nakładają się na nie nowe. Brak wspólnej polityki sprawia, że zagrożone stają się wypracowane przez państwa europejskie rozwiązania (np. strefa Schengen). Szwecja przywróciła kontrole graniczne, a Słowenia i Węgry postawiły zapory na granicy z Chorwacją. Kryzys imigracyjny ujawnił głębokie podziały pomiędzy wszystkimi państwami członkowskimi i całkowity bezwład instytucji Unii Europejskiej odpowiedzialnych za problematykę migracyjną i uchodźczą. Tylko dobrze przemyślana i konsekwentnie stosowana wspólna polityka migracyjna pozwoli Unii Europejskiej przetrwać w obecnym kształcie. Jednak już dziś wielu badaczy wskazuje, że UE przechodzi najpoważniejszy kryzys od początków istnienia, z czym nie można się nie zgodzić.

⁷⁴ Z. Parafianowicz, *Zakładnicy Erdogana*, 2017, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/544987,erdogan-turcja-unia-europejska-uchodzcy-imigranci-mniejszosci-narodowe-wybory.html> (17.05.2017).

*Beata Samoraj-Charitonow
Uniwersytet Warszawski,
Instytut Polityki Społecznej*

ŹRÓDŁA

- 2006 *Global Trends*, Geneva 2007, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/4676a71d4.pdf> (17.05.2017).
- *Angela Merkel za poprawą ochrony granic zewnętrznych UE*, 2017, <http://www.rp.pl/Uchodzcy/170119636-Angela-Merkel-za-poprawa-ochrony-granic-zewnetrznych-UE.html> (17.05.2017).
- Angeli D., Triandafyllidou A., *Europe* [w:] ed. M.L. McAuliffe, F. Laczko, *Migrant Smuggling Data and Research: A global review of the emerging evidence base*, Geneva 2016, http://publications.iom.int/system/files/smuggling_report.pdf (17.05.2017).
- *Asylum Levels and Trends in Industrialized Countries*, Geneva 2007, <http://www.unhcr.org/statistics/STATISTICS/46f0e0dd2.pdf> (17.05.2017).
- Bernatowicz A., *Wspólna polityka azylowa i migracyjna – europejskie i polskie dylematy*, „Polska w Europie” 2004, nr 3 (47).
- „Biuletyn Migracyjny” 2005, nr 1.
- Bonasewicz A., *Główne kierunki i natężenie migracji światowych* [w:] red. J.E. Zamojski, *Migracje 1945–1995. Migracje i Społeczeństwo 3*, Warszawa 1999.
- *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council*, Brussels 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (22.05.2017).
- Cutts M., Boutroue J. i in., *Uchodźcy świata, 50 lat pomocy humanitarnej*, Warszawa 2000.
- *Dokument Kongresu: Europa zabezpieczeniem naszej przyszłości*, Brussels 2017, <https://www.epp.eu/files/uploads/2017/05/Dokument-Kongresu-Europa-zabezpieczeniem-naszej-przyszłości.pdf> (22.05.2017).
- Florczak A., *Uchodźcy w Polsce. Między humanitaryzmem a pragmatyzmem*, Toruń 2003.
- Garlicki A., *Historia. Polska i świat 1815–2004*, Warszawa 2005.
- *Irregular Migrant, Refugee Arrivals in Europe Top One Million in 2015: IOM*, www.iom.int/news/irregular-migrant-refugee-arrivals-europe-top-onemillion-2015-iom (15.05.2017).
- Kicinger A., *Unia Europejska wobec zagadnienia integracji imigrantów*, „CEFMR Working Paper” 2005, nr 2.
- *Konkluzje przyjęte przez Radę Europejską na posiedzeniu w dniach 25–26 czerwca 2015 r.*, Bruksela 2015, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/06/26-euco-conclusions/> (22.05.2017).
- *Kryzys uchodźców w 2015 r. i Unia Europejska: geneza, przebieg i perspektywy*, http://akademia.krzyzowa.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=156:krzyzys-uchodzcow-w-2015-r-i-unia-europejska-geneza-przebieg-i-perspektywy&catid=12&lang=pl&Itemid=284 (15.05.2017).
- Łodziński S., *Równość i różnica. Mniejszości narodowe w porządku demokratycznym po 1989 r.*, Warszawa 2005.

- Marciniak T., *Ormianie, Pokolenie 1,5*, 2006, <http://www.centrum-armenia.umk.pl/libs/ormianiepokolenie.pdf> (15.05.2017).
- *Migrant smuggling in the EU*, 2016, www.europol.europa.eu/sites/default/files/publications/migrant_smuggling__europol_report_2016.pdf (15.05.2017).
- Parafianowicz Z., *Zakładnicy Erdogana*, 2017, <http://wiadomosci.dziennik.pl/swiat/artykuly/544987,erdogan-turcja-unia-europejska-uchodzcy-imigranci-mniejszosci-narodowe-wybory.html> (17.05.2017).
- *Regulation of the European Parliament and of the Council*, Brussels 2016, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20160713/resettlement_system_en.pdf (22.05.2017).
- *Relokacja i przesiedlenia: Państwa członkowskie powinny wykorzystać dotychczasowe obiecujące rezultaty*, Bruksela 2017, europa.eu/rapid/press-release_IP-17-218_pl.pdf (22.05.2017).
- *Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council*, Brussels 2017, https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/proposal-implementation-package/docs/20161208/eighth_report_on_relocation_and_resettlement_en.pdf (22.05.2017).
- *Risk Analysis for 2016*, Warsaw 2016, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annula_Risk_Analysis_2016.pdf (15.05.2017).
- *Risk Analysis for 2017*, Warsaw 2017, http://frontex.europa.eu/assets/Publications/Risk_Analysis/Annual_Risk_Analysis_2017.pdf (15.05.2017).
- Samoraj-Charitonow B., *Indywidualne Programy Integracji* [w:] red. A. Jasińska-Kania, S. Łodziński, *Obszary i formy wykluczenia etnicznego w Polsce. Mniejszości narodowe, imigranci, uchodźcy*, Warszawa 2009.
- Samoraj-Charitonow B., *W kierunku integracji uchodźców* [w:] J. Frelak, W. Klaus, J. Wiśniewski, *Przystanek Polska, Analiza programów integracyjnych dla uchodźców*, Warszawa 2007.
- *Tackling the global refugee crisis. From shrinking to sharing responsibility*, London 2016, <https://www.amnesty.org/en/documents/pol40/4905/2016/en/> (22.05.2017).
- *The State of the World's Refugees 2006. Human displacement in the new millennium*, Oxford 2006, <http://www.unhcr.org/publications/sowr/4a4dc1a89/state-worlds-refugees-2006-human-displacement-new-millennium.html> (17.05.2017).
- Triandafyllidou A., Maroukis T., *Migrant Smuggling. Irregular Migration from Asia and Africa to Europe*, London 2012.
- *Uchodźcy z Syrii: kryzys w liczbach*, 2016, <https://amnesty.org.pl/uchodzcy-z-syrii-kryzys-w-liczbach/> (22.05.2017).
- *Unia Europejska a migracje. Szanse i wyzwania*, red. S.K. Mazur, Rzeszów 2015.
- Wierzbicki B., *Uchodźcy w prawie międzynarodowym*, Warszawa 1993.
- Wróbel I., *Polityka integracyjna rozszerzonej Unii Europejskiej – w poszukiwaniu odpowiedzi na nowe wyzwania*, „Materiały Robocze” 2005, nr 4.
- Zamojski J.E., *Wprowadzenie. Migracje po II wojnie światowej* [w:] red. J.E. Zamojski, *Migracje 1945–1995. Migracje i Społeczeństwo 3*, Warszawa 1999.

Development of the institutional support for refugees in Europe of the 20th century and the migration crisis after 2014

This article attempts to answer the question whether the institutional and legal system built in the 20th century is effective in the face of modern dynamic migration to the Member States of the European Union. In the first part of the article, the author cites the construction of the refugee support system in twentieth-century Europe and indicates the reasons for the establishment of individual institutions supporting refugees. Next, the analysis is subject to dynamic migration caused by the Syrian conflict, referred to as the "refugee crisis". The author describes his course, dynamics and scale. The last part of the text attempts to answer the research question in the context of the evolution of EU migration policy and the actions that have been taken in the last two years.

Key words: international migrations, refugees, refugee, refugee crisis, migration crisis, relocations

