

# Polityka migracyjna Niemiec, a stanowisko Unii Europejskiej

**Autor: Klaudia Lubczyk**

Republika Federalna Niemiec od lat pięćdziesiątych XXw. prowadziła otwartą politykę migracyjną. W tym czasie miał miejsce znaczny wzrost gospodarczy, a jednocześnie kraj borykał się z niedostatkiem siły roboczej, co było konsekwencją II Wojny Światowej. W pewnym momencie w państwie było więcej wolnych miejsc pracy niż siły roboczej. Próbując zredukować tę dysproporcję rząd federalny podpisywał umowy bilateralne i ściągał do kraju robotników z takich państw jak Włochy, Turcja, Maroko czy Jugosławia. Na początku lat pięćdziesiątych populacja cudzoziemców wynosiła około pół miliona osób, czyli 1% całej populacji. Jednak poprzez prowadzoną politykę już na początku lat sześćdziesiątych odnotowano wzrost do 1.3% całej populacji, a dekadę później do 11.9%. Rząd Willy'ego Brandta w 1973 roku oficjalnie zakończył proces importu robotników. Popularność migracji do Republiki Federalnej Niemiec nie zakończyła się, a w latach dziewięćdziesiątych odnotowano duży napływ ludności z krajów byłego bloku wschodniego.<sup>1</sup>

Na początku nowego tysiąclecia niemiecka polityka przeszła transformację, a imigrantów zaczęto postrzegać jako jeden z zasobów w zglobalizowanym świecie. Statystyki w 2005 roku, wskazywały, że Niemcy są społeczeństwem starzejącym się, o ujemnym przyroście naturalnym, co według specjalistów powoduje ogromnymi problemami na rynku pracy w kolejnych dekadach oraz upadkiem systemu socjalnego. W obliczu takich perspektyw eksperci zgodnie twierdzili, iż jedynie napływ siły roboczej jest w stanie zapobiec kryzysowi wewnętrznemu.<sup>2</sup>

Geneza sytuacji, określanej jako kryzys migracyjny, sięga początku 2011 roku, kiedy to w krajach Bliskiego Wschodu rozpoczęły się masowe protesty. Zmiany na najwyższych szczeblach w takich państwach jak Egipt czy Tunezja, przeprowadzone zostały w miarę

---

<sup>1</sup>M.Lesińska, *Niemcy jako kraj imigracji – polityka państwa wobec napływu cudzoziemców i ich integracji*, [w]: M. Trojanowska – Strzębowska (red), *System Schengen, a imigracja z perspektywy Polski i Niemiec*, Warszawa 2014, s. 95 – 111

<sup>2</sup>*Ibidem*, s. 95 – 111.

spokojnie bez komplikacji na skalę globalną. Jednak w Syrii protesty opozycji doprowadziły do wojny domowej pomiędzy rządzącą partią Baas pod przywództwem prezydenta Baszara al- Asada, a Syryjską Koalicją Narodową na rzecz Opozycji i Sił Rewolucyjnych. Sytuacja skomplikowała się, kiedy do walk przeciwko dyktatorowi przyłączyło się Państwo Islamskie, czyli organizacja terrorystyczna, która w 2014 roku, ogłosiła powstanie kalifatu i dopuszczała się zbrodni na cywilach.<sup>3</sup>

Angela Merkel swoją politykę otwartych drzwi zainicjowała jesienią 2015 roku. Kanclerz skłaniała poszkodowanych syryjskich obywateli do przekraczania granic i ubiegania się o azyl nie tylko w swoim kraju, ale także w innych państwach Unii Europejskiej. Oświadczenie motywowała wolą niesienia pomocy humanitarnej najbardziej poszkodowanym, a także wcześniej już wspomnianą chęcią ratowania gospodarek europejskich przed nieuchronną implozją.<sup>4</sup>

Za początek europejskiego kryzysu migracyjnego uważa się rok 2015, kiedy to w państwach Unii Europejskiej złożono ponad milion wniosków o azyl. Około 58% wszystkich przybyłych stanowili mężczyźni. Przeważająca większość korzystała ze szlaku prowadzącego przez Morze Śródziemne, trafiając do Grecji i Włoch. Oba państwa alarmowały o swoim trudnym położeniu już w 2011 roku, jednak nie były w stanie powstrzymać napływu uchodźców z powodu braku możliwości efektywnej kontroli statków i nielegalnych przewoźników. W efekcie doszło do niekontrolowanego przepływu ludności wewnątrz Unii Europejskiej.<sup>5</sup> Problemy na Morzu Śródziemnym próbowano rozwiązać w 2013 roku. Włochy rozpoczęły operację Mare Nostrum, której celem była akcja poszukiwawcza i ratunkowa zaginionych na Morzu. Zakończona została w grudniu 2014 roku. Na początku 2015 roku liderzy europejscy postanowili potroić środki na operację na morzu. Efekt był widoczny od razu, ponieważ już w maju odnotowano o ¼ zatonięć mniej niż w maju 2014r. Dużą pomoc w celu polepszenia sytuacji na Morzu Śródziemnym zaoferowała Wielka Brytania udostępniając statek i helikoptery należące do RoyalNavy, zastrzegając przy tym brak możliwości ubiegania

---

<sup>3</sup>A.Dzisiów – Szuszczykiewicz, „Arabska Wiosna”- przyczyny, przebieg, prognozy, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011, nr 18, s. 11 – 15.

<sup>4</sup>E.Jaroszewska, *Niemcy jako kraj docelowy. Polityka imigracyjna RFN oraz skala i struktura napływu cudzoziemców*, [w]: G. Firlit – Fesnak, Ł.Łotocki, P. W. Zawadzki (red), *Europejskie polityki imigracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania*, Warszawa 2016, s. 113 – 116.

<sup>5</sup>*Ibidem*, s.113 – 116.

się o azyl, tłumacząc swoją decyzję planowanym Brexitem oraz odmiennym uregulowaniem prawnym. Migranci docelowo próbowali dotrzeć do państw wysoko rozwiniętych takich jak Niemcy, Szwecja czy Francja.<sup>6</sup>

Po przeprowadzeniu wnikliwych analiz kanclerz Merkel wyraziła obawy związane z liczbą napływających uchodźców, możliwościami ich utrzymania i wprowadzenia w standardy kulturowe panujące w Europie Zachodniej. Niemniej opinie wydawane przez czołowych niemieckich polityków były niespójne, a często sprzeczne w porównaniu z wcześniejszymi deklaracjami, co doprowadziło do niejasności i niepewności w debacie europejskiej.<sup>7</sup>

Trudna do uregulowania polityka azylowa i imigracyjna Unii Europejskiej nie poradziła sobie z tak ogromnym napływem obywateli z Bliskiego Wschodu oraz z obszaru Bałkanów. We wrześniu 2015 roku premierzy krajów Unii uzgodnili osiem założeń dotyczących rozwiązania problemu uchodźców i imigrantów ekonomicznych:<sup>8</sup>

1. Minimum miliard euro pomocy finansowej dla uchodźców syryjskich w rejonie bliskiego wschodu.
2. Pomoc finansowa dla krajów bliskowschodnich, które przyjęły do siebie znaczną liczbę uchodźców z Syrii. Przede wszystkim Jordania, Liban i Turcja.
3. Wznowienie dialogu z Turcją co zostało zrealizowane w zamian za przyśpieszenie rozmów negocjacyjnych dotyczących wstąpienia Turcji do wspólnoty europejskiej.
4. Pomoc dla krajów Bałkanów Zachodnich
5. Zwiększenie środków na unijne instrumenty takie jak Fundusz Azylu, Migracji i Integracji oraz Fundusz Bezpieczeństwa Wewnętrznego

---

<sup>6</sup>T.Morozowski, *Działania Komisji Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego*, Biuletyn Instytutu Zachodniego, Poznań 2016.

<sup>7</sup>J.Dobrowolska – Pola, *Kryzys imigracyjny – Europa w oku cyklonu?*, Biuletyn Instytutu Zachodniego 2016, nr 219/2016, s. 3 – 6.

<sup>8</sup>T.Morozowski, *Działania Komisji Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego*, Biuletyn Instytutu Zachodniego, Poznań 2016.

6. Więcej środków przeznaczonych na awaryjny fundusz powierniczy
7. Poprawienie kontroli na granicach zewnętrznych UE
8. Hot spoty w krajach granicznych Unii.

Głównym postulatem głoszonym przez część polityków było przydzielanie konkretnej liczby uchodźców państwom trzecim za pomocą systemu kwotowego. Ideą systemu jest wyliczenie dla każdego państwa członkowskiego współczynnika relokacji, określającego procentowo liczbę kierowanych tam imigrantów. W konsekwencji najwyższy współczynnik relokacji, w myśl propozycji KE, charakteryzuje Niemcy, Francję, Włochy i Hiszpanię.<sup>9</sup> Z systemu wyłączono Danię, Irlandię i Wielką Brytanię – w związku z postanowieniami protokołów 22. i 23. do Traktatu o funkcjonowaniu Unii Europejskiej. 14 września 2015 r. rozpoczęło się spotkanie ministrów spraw wewnętrznych poświęcone dyskusji nad systemem relokacji. W efekcie ustalono rozdział 40 tys. (decyzja z 14 września) oraz kolejnych 120 tys. imigrantów (decyzja z 22. września) ubiegających się status uchodźcy lub inną formę ochrony.<sup>10</sup>

Spotkało się to ze stanowczym sprzeciwem Czech, Słowacji i Węgier. Parlament węgierski, uchwalił poprawkę do ustawy mówiącej o azylu oraz rozpoczęły budowę ogrodzenia na granicy z Serbią w celu ograniczenia liczby przybywających. W tym miejscu należy przytoczyć słowa Victora Orbana, który mówił „nie chcemy, i myślę, że mamy prawo decydować, iż nie chcemy dużej liczby muzułmanów w naszym kraju. Nie podobają nam się konsekwencje posiadania dużej mniejszości muzułmańskiej, które widzimy w innych państwach, i nie widzę żadnego powodu, aby inni zmuszali nas do życia razem, czego my nie chcemy”. Brak zgody na proponowany przez Komisję Europejską system kwotowy widoczny był także w oficjalnym stanowisku Słowacji. Premier Robert Fico sprzeciw wobec propozycji KE uzasadniał koniecznością zagwarantowania bezpieczeństwa państwa i obywateli przed islamizacją. Podczas spotkania państw Grupy Wyszehradzkiej w Pradze na początku września 2015r. Fico wezwał do odrzucenia propozycji KE, a we wrześniu 2015 r. ogłosił decyzję o

---

<sup>9</sup>*Ibidem.*

<sup>10</sup>Eur-lex.europa, Źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>, (dostęp: 11.09.2018)

przywróceniu kontroli granicznych. Podobnie Czechy sprzeciwiły się ogólnemu podziałowi imigrantów między państwa członkowskie. Choć przedstawiciele Republiki podkreślali, że kryzys migracyjny stanowi problem całej Unii Europejskiej i wymaga podjęcia wyzwania przez państwa członkowskie wspólnie, to czeski premier zapowiedział zwiększone kontrole imigrantów na granicy z Austrią. W odpowiedzi na stanowisko prezentowane przez państwa sprzeciwiające się, Austria, Francja i Niemcy rozpoczęły tworzenie koalicji celem zebrania większości niezbędnej do przeforsowania propozycji Komisji Europejskiej. Kanclerz Angela Merkel wzywała do ponoszenia wspólnej odpowiedzialności w obliczu kryzysu migracyjnego. Austria proponowała by sposobem nakłonienia do akceptacji systemu relokacji może być cofnięcie subsydiów w ramach funduszy europejskich. Prezydent Francji François Hollande wskazał, że: „Unia Europejska to wspólnota wartości. Ci, którzy tych wartości nie podzielają, kwestionują swoją obecność w Unii Europejskiej”. Stanowisko Polski prezentowane w tamtym czasie przez Ewę Kopacz, wyraźnie było przeciwne systemowi kwotowemu, jednak rząd zadeklarował się do przyjęcia katolickich rodzin z terenów Syrii. Prawo i Sprawiedliwość, które wygrało wybory parlamentarne w 2015 roku, wraz z nową premier Beatą Szydło stanowczo sprzeciwiło się przyjmowaniu uchodźców na terytorium Polski.<sup>11</sup>

Jednym z rozwiązań, jakie proponowała kanclerz w celu złagodzenia konfliktu wewnątrz Unii było skierowanie ich w stronę Turcji. Na szczycie przywódców Unii Europejskiej i Turcji, który odbył się 29 listopada 2015 roku podpisano umowę pomiędzy stronami. Dotyczyła ona ożywienia procesu przystąpienia Turcji do wspólnoty i współpracy w rozwiązaniu kryzysu migracyjnego. Państwa członkowskie Wspólnoty Europejskiej zadeklarowały się do udzielenia pomocy humanitarnej i finansowej uchodźcom przebywającym w Turcji, w celu zatrzymania ich napływu do Europy. Rząd w Ankarze zobowiązał się do wsparcia organizacji w uporządkowaniu przepływu migrantów, tak by przybywający, którzy nie potrzebują ochrony międzynarodowej byli zwracani do krajów, z których pochodzą. Ponadto obie strony zapewniły o zaangażowaniu w walkę z nielegalnym przemytem obcokrajowców. Współpraca Unii Europejskiej i Turcji zapieczętowana została zapewnieniami UE o zwiększeniu pomocy w procesie przyłączenia państwa do Wspólnoty

---

<sup>11</sup>B. Jurkiewicz, *Polityka Unii Europejskiej wobec imigrantów*, FAE Policy Paper nr 19/2015, Warszawa 2015.

Europejskiej.<sup>12</sup> Niektóre z państw zauważyły znaczny problem w systemach kwotowych, które nawet, jeśli zostałyby przyjęte przez większość nowych członków, nie zahamują dalszej wędrowni uchodźców do państw tzw. starej Unii, która najczęściej oferuje lepsze warunki życia, przede wszystkim zarobki i świadczenia socjalne.

Reasumując, dobre intencje kanclerz Merkel, która chciała sprowadzić obywateli z państw ogarniętych kryzysem w celu niesienia pomocy, ale również zabezpieczenia interesu europejskiego rynku pracy, nie przyniosły oczekiwanych rezultatów. Wiele państw członkowskich była przeciwna przyjmowaniu uchodźców, nie tylko ze względów finansowych, lecz również kulturowych. Państwa, powołując się obawy o bezpieczeństwo swoich obywateli, nie zgadzały się na proponowaną przez Niemcy politykę migracyjną. Doprowadziło to do zachwiania trwałości całego systemu europejskiego. W wyniku konfliktów na Bliskim Wschodzie i w Afryce zainteresowanie Europą jako miejscem migracji będzie rosło. Europejscy przywódcy muszą prowadzić konsekwentną politykę migracyjną chroniącą swoich obywateli. Konieczny jest system kontrolowanej migracji oraz pogłębianie polityki rozwojowej. Istotnym punktem jest walka z przemytem ludzi poprzez zawiązanie współpracy z państwami trzecimi, Międzynarodową Organizacją ds. Migracji oraz innymi podmiotami zajmującymi się zwalczaniem zorganizowanych grup przestępczych. W celu niwelowania terrorystów przybywających do Europy rozpatrywanie wniosków azylowych powinno być wykonywane skrupulatnie. Chcąc wyeliminować podobne zagrożenia trzeba stworzyć efektywnie działający ogólnoeuropejski mechanizm przyznawania azylu. Jednym z najważniejszych elementów jest integracja migrantów ze społeczeństwem, w którym mają żyć. W związku z tym działania muszą być realizowane na poziomie krajów członkowskich, ze szczególnym uwzględnieniem społeczności lokalnych. Jednak głównym zadaniem elit rządzących powinno być wypracowanie wspólnego stanowiska mającego na celu przede wszystkim dobro rdzennych obywateli Unii Europejskiej.

---

<sup>12</sup>Consilium, Źródło: <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>, (dostęp 06.09.2017)

## Bibliografia

- Consilium, Źródło: <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement>
- Dobrowolska – Pola J, *Kryzys migracyjny – Europa w oku cyklonu?*, Biuletyn Instytutu Zachodniego 2016
- Dzisiów – Szuszczykiewicz A, *„Arabska Wiosna”- przyczyny, przebieg, prognozy*, „Bezpieczeństwo Narodowe” 2011
- Eur-lex.europa, Źródło: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/pl/TXT/?uri=CELEX%3A12012E%2FTXT>
- Firlit – Fesnak G, Łoćocki Ł, Zawadzki P. W, *Europejskie polityki migracyjne. Stare dylematy, nowe wyzwania*, Warszawa 2016
- Jurkiewicz B, *Polityka Unii Europejskiej wobec migrantów*, FAE Policy Paper nr 19/2015, Warszawa 2015
- Mazur S. K, *Unia Europejska a migracje: szanse zagrożenia*, Rzeszów 2015
- Morozowski T, *Działania Komisji Europejskiej wobec kryzysu migracyjnego*, Biuletyn Instytutu Zachodniego, Poznań 2016
- Trojanowska – Strzębowska M, *System Schengen, a migracja z perspektywy Polski i Niemiec*, Warszawa 2014