

## ***Kryzys migracyjny 2015/2016***

### *Wstęp*

Druga połowa 2015 oraz pierwsza 2016 roku zostały zdominowane przez dyskusję na temat napływu do Unii Europejskiej setek tysięcy imigrantów<sup>1</sup>. Wśród nich znaleźli się przede wszystkim obywatele Syrii oraz innych państw Bliskiego Wschodu poszukujący ochrony przed prześladowaniami czy nawet śmiercią. Jednocześnie dołączyli do nich także obywatele krajów, gdzie co prawda nie mamy do czynienia z wojną czy nawet rządami dyktatorskimi, ale ich sytuacja ekonomiczna jest bardzo trudna. Ich celem jest zatem nie ucieczka przed wojną czy militarnymi konfliktami wewnętrznymi, ale poszukiwanie lepszych perspektyw życiowych. Zderzyły się zatem dwa typy migracji, które są najpowszechniejsze w XX i XXI wieku na kontynencie europejskim.<sup>2</sup> Napływ imigrantów z jakim mamy do czynienia w 2015 i 2016 roku spowodował odmienne reakcje państw członkowskich Unii Europejskich, generując wydaje się najpoważniejszego konfliktu pomiędzy poszczególnymi krajami od momentu powstania Wspólnoty. Z jednej strony takie kraje jak Niemcy czy Szwecja przez bardzo długi czas opowiadały się za polityką „otwartych drzwi”. W tym samym czasie państwa Europy Środkowo-Wschodniej oraz mniej otwarcie Francja czy kraje południa Europy prezentowały odmienne stanowisko opowiadając się za „zamknięciem” granic na kolejnych imigrantów z państw trzecich. Można zatem przyjąć hipotezę, że poszczególne państwa członkowskie UE kierowały się różnymi argumentami/czynnikami przy podejmowaniu decyzji co do reakcji na napływ imigrantów. W tekście pomijam reakcję ze strony instytucji unijnych uznając, że jest ona pochodną stanowisk państw członkowskich i ma raczej charakter administracyjny, a nie polityczny. Można jednak także przyjąć, że kryzys funkcjonowania UE spowodowany napływem imigrantów został w części wywołany właśnie działaniami Komisji Europejskiej. Szczegółowe odniesienie się do tej kwestii wymagałoby jednak oddzielnego opracowania. Jednocześnie w tekście znalazły się cytaty z wysokich przedstawicieli instytucji unijnych, ale miały one raczej charakter wspierający stanowiska poszczególnych państw, trudno je zatem uznać za kształtowane samodzielnie.

### *Skala napływu imigrantów do UE w 2015 i 2016 roku*

Podstawowym źródłem informacji porównawczych o docierających do UE migrantach ubiegających się o ochronę międzynarodową są statystyki Eurostat. Należy jednak mieć świadomość, że pokazują one tylko osoby, które złożyły wniosek o nadanie statusu uchodźcy lub zostały zarejestrowane w innych, narodowych bazach danych jak np. niemiecka EASY. Oznacza to, że w liczbie tej brak jest osób, które z różnych powodów nie zostały zarejestrowane. Mogło dojść również do sytuacji, w której dana osoba została zarejestrowana dwa razy np. po przybyciu do Grecji oraz po kilku tygodniach w Niemczech, które były celem jej migracji. Tak więc statystyka Eurostat na pewno ma pewne ułomności, ale z punktu widzenia niniejszego tekstu nie ma większego znaczenia czy faktyczna liczba imigrantów

---

<sup>1</sup> Tekst dotyczy napływu do UE obywateli państw trzecich, tak więc termin migrant/imigrant jest w tym przypadku ograniczony właśnie do tej kategorii. Oznacza to, że nie obejmuje on osób przemieszczających się w ramach UE na podstawie swobodnego przepływu pracowników.

<sup>2</sup> Na innych kontynentach mamy do czynienia także z migracjami spowodowanymi klęskami żywiołowymi czy zmianami środowiska naturalnego. Powodują one przemieszczanie się setek tysięcy ludzi na duże odległości.

jacy dotarli do Unii Europejskiej w 2015 i 2016 roku jest wyższa czy niższa o kilkadziesiąt tysięcy od oficjalnych danych. Oczywiście dyskusji wymaga odpowiedzenie na pytanie czy zdecydowanie wyższa skala imigracji niż to miało miejsce w poprzednich latach stała się głównym katalizatorem podziałów pomiędzy państwami członkowskimi w zakresie migracji czy też zdecydowały o tym inne czynniki. Można jednak przyjąć, że skala napływu miała istotne znaczenie w takich krajach jak Szwecja, Austria czy Belgia, które zmieniły swoje pierwotne stanowiska właśnie pod wpływem skali imigracji. Tymczasem w przypadku Polski czy Czech trudno jest mówić o stanowisku kreowanym pod wpływem wzmożonego napływu. Państwa te bowiem nie odnotowały praktycznie żadnej różnicy w latach 2015/2016, a więc ich stanowisko ich rządów było kształtowane przez inne czynniki.

Baza danych Eurostat pokazuje, że w 2015 roku wniosek o nadanie statusu uchodźcy<sup>3</sup> w państwach członkowskich złożyło ponad milion trzysta tysięcy obywateli państw trzecich (Tab. 1.1). Prawie jedna trzecia z nich uczyniła to w Niemczech. Kraj ten zanotował wzrost liczby wniosków o ponad 100%. Jednocześnie największy wzrost liczby wniosków o nadanie statusu uchodźcy, o ponad 400% odnotowały w 2015 roku Węgry, gdzie zarejestrowano 170 tys. cudzoziemców. Na trzecim miejscu znalazła się Szwecja, gdzie przyjęto ponad 160 tys. wniosków o nadanie statusu uchodźcy. Oznaczało to podobnie jak w Niemczech wzrost o 100%. Ponad 250% wzrost odnotowała także Austria. Jednocześnie w takich krajach jak Włochy czy Francja sytuacja była podobna jak w roku 2014. Odnotowały one jedynie marginalny wzrost.

**Tab 1.1: Liczba wniosków o status uchodźcy w UE oraz w wybranych państwach członkowskich w latach 2013–2015**

Państwo	2013	2014	2015
UE	432 055	626 710	1 321 560
Niemcy	126 995	202 815	476 510
Węgry	18 900	42 775	177 135
Szwecja	54 365	81 325	162 450
Austria	17 500	28 035	88 160
Włochy	26 620	64 625	84 085
Francja	66 265	64 310	75 750

Source: Eurostat (migr\_asyappctza)

Należy jednak mieć świadomość, że krajem przyjmującym największą liczbę migrantów jest Grecja, gdzie trafia ponad 90% wszystkich cudzoziemców deklarujących chęć ubiegania się o status uchodźcy. Na podstawie rozporządzenia Dublin III władze Grecji powinny ich zarejestrować oraz umieścić w ośrodkach. Z oczywistych względów było to niemożliwe, a migranci po krótkim pobycie w Grecji opuszczali ją udając się w kierunku zachodniej Europy. Dane z narodowych baz pokazują, że statystyki prezentowane przez

<sup>3</sup> Chodzi tu o nadanie statusu zgodnego z Konwencją genewską z 1951 roku.

Eurostat nie odzwierciedlają pełnej skali imigracji „uchodźczej”. Należy przyjąć, że skala imigracji do państw członkowskich UE była zdecydowanie większa. Dane niemieckiego systemu „EASY” pokazują przykładowo, że w roku 2015 wjechało na terytorium Niemiec i zostało odnotowanych w bazie danych ponad 1,1 mln. cudzoziemców z państw trzecich, którzy nie mieli wizy wjazdowej. Dokonując pewnego uproszczenia można przyjąć, że w 2015 roku do UE wjechało ok 1,8-2,0 mln osób, które nie posiadały formalnego prawa do przekroczenia granicy zewnętrznej Unii Europejskiej.

Dane Eurostat, pomimo, że nie odzwierciedlają pełnej skali imigracji pozwalają na dokonanie podstawowych analiz co do państw pochodzenia imigrantów. Na podstawie tej bazy można stwierdzić, że najwięcej osób, które złożyły w 2015 roku wniosek o nadanie statusu uchodźcy, pochodziło z Syrii. Stanowili oni prawie 30% wszystkich zarejestrowanych obywateli państw trzecich. Na drugim miejscu znaleźli się Afgańczycy oraz Irakijczycy.

**Tab 1.2: Kraje pochodzenia obywateli państw trzecich ubiegających się o status uchodźcy w UE w roku 2015**

	Syria		Afghanistan		Iraq	
	number	% of total applicants	number	% of total applicants	number	% of total applicants
<b>EU-15</b>	293 005	27,2	123 730	11,5	106 180	9,9
<b>EU-13</b>	73 185	33,7	52 685	24,3	16 755	7,7

Źródło: Eurostat, Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Monthly data (rounded)

Dane Eurostat potwierdzają, że większość imigrantów starających się o uzyskanie statusu uchodźcy to mężczyźni. Stanowią oni ponad 65% wszystkich zarejestrowanych. Większość imigrantów to osoby w wieku 18-34 lata czyli w najlepszym okresie aktywności zawodowej. Znaczący odsetek stanowią dzieci. W zależności od kraju jest ich kilkanaście do dwudziestu kilku procent.

#### *Profil migrantów*

Analizując czynniki decydujące o modelu polityki migracyjnej jaki przyjmowany jest przez dane państwo czy wspólnotę państw (UE) kluczowe jest zdefiniowanie typu migracji z jakim mamy do czynienia. Należy bowiem przyjąć, że w strumieniach migracyjnych mieliśmy do czynienia z trzema typami migrantów.

- Po pierwsze były to osoby, które uciekły z państw pochodzenia w wyniku działań wojennych jakie były tam prowadzone. Jednocześnie pozostali członkowie ich rodzin znajdowali się w tym czasie w państwie pochodzenia lub też w państwach trzecich, w tym w obozach dla uchodźców. Oznaczało to, że migranci zostali niejako nominowani do wyjazdu w celu znalezienia bezpiecznego miejsca pobytu, a następnie ściągnięcia pozostałych członków rodziny.
- Po drugie były to całe rodziny, które zdecydowały się (lub było je na to stać) podjąć migrację bez wcześniejszego rozpoznania możliwości osiedlenia się w danym państwie przyjmującym.
- Po trzecie byli to migranci ekonomiczni pochodzący z krajów, w których co prawda nie mamy do czynienia z działaniami wojennymi, ale jednocześnie znajdują się one w zdecydowanie gorszej sytuacji ekonomicznej niż kraje, do których się udają.

Tak więc mamy do czynienia z migracjami indywidualnymi lub rodzinnymi o różnej charakterystyce czynników wypychających. Z jednej bowiem strony mamy do czynienia z osobami relatywnie zamożnymi, którzy opuścili swoje kraje w wyniku zagrożenia życia oraz migrantami o zdecydowanie niższym poziomie zamożności, ale jednocześnie pochodzący z państw gdzie nie toczy się wojna, którzy jednak dołączając do migracji „uchodźczych” chcą poprawić swoją sytuację bytową.

#### *Czynniki decydujące o stanowiskach rządów poszczególnych państw*

W kontekście dokonujących się procesów migracyjnych należy zadać sobie pytanie o czynniki, które zadecydowały o postawie poszczególnych rządów państw Unii Europejskiej. Co do zasady zapisy Konwencji genewskiej z 1951 roku są jednoznaczne. Wszystkie osoby, których życie lub zdrowie jest zagrożone w państwie pochodzenia i docierają do pierwszego państwa bezpiecznego mają prawo do złożenia tam wniosku o nadanie statusu uchodźcy i pozostania tam do momentu rozstrzygnięcia. Do tego dochodzi prawo unijne, a przede wszystkim rozporządzenie Dublin III jednoznacznie określające kraje odpowiedzialne za rozpatrywanie wniosków o nadanie statusu uchodźcy złożone w jednym z państw członkowskich Wspólnot Europejskich. Co do zasady powinno to być pierwsze państwo członkowskie, którego granicę przekroczył obywatel państwa trzeciego i wystąpił o uzyskanie ochrony. Jeżeli osoba taka zostanie ujawniona w innym państwie powinna zostać niezwłocznie zwrócona do kraju, który został zidentyfikowany jako odpowiedzialny za przeprowadzenie procedury uchodźczej. Tak więc w przypadku migracji dokonujących się w latach 2015 i 2016 mieliśmy do czynienia ze złamaniem obowiązującego w UE prawa migracyjnego.

Dane statystyczne (Eurostat) w ujęciu kwartalnym pozwalają stwierdzić, że wpływ na wzrost migracji miała wypowiedź Kanclerz Niemiec Angeli Merkel oraz polityków szwedzkich, którzy jednoznacznie opowiedzieli się za przyjmowaniem na terytorium UE wszystkich migrantów, którzy będą mieli szansę uzyskania statusu uchodźcy lub innej formy ochrony międzynarodowej. Wypowiedzi te miały miejsce w sierpniu i wrześniu 2015 roku, choć jeszcze w lipcu Angela Merkel bardzo jasno stwierdziła, że Niemcy nie będą w stanie przyjąć wszystkich, którzy chcą się w tym kraju osiedlić.<sup>4</sup> W podobnym tonie wypowiedział się Przewodniczący Komisji Europejskiej Jean-Claude Juncker, który 9 września 2015 roku w wystąpieniu przed Parlamentem Europejskim stwierdził: „Mamy środki, by pomóc tym, którzy uciekają przed horrorem wojny i prześladowań (...). Prawdą jest, że Europa nie może przegarnąć biedy całego świata, ale umieszczajmy to w kontekście. Uchodźcy nadciągający do Europy to zaledwie 0,11 proc. całej populacji Unii”.<sup>5</sup> Bardzo mocno wsparł również stanowisko Niemiec stwierdzając: „Życzyłbym sobie, by wszyscy równie szybko jak niemiecka kanclerz zrozumieli, że tylko razem opanujemy kryzys migracyjny, podobnie jak wcześniej kryzys zadłużeniowy”.<sup>6</sup>

---

<sup>4</sup> „Sama wiesz przecież, że w obozach dla palestyńskich uchodźców w Libanie jest jeszcze wiele tysięcy ludzi. I gdybyśmy powiedzieli: "Wszyscy możecie przyjechać. I wszyscy z Afryki też. I w ogóle wszyscy", nie udźwigniemy tego. Dlatego jedyna odpowiedź, jaką możemy teraz dać, jest taka, że te wszystkie decyzje nie mogą tak długo trwać. Ale niektórzy będą potem musieli wrócić do domu” – rozmowa z 13-letnią uczennicą z rodziny uchodźczej, 16.07.2015

<sup>5</sup> <http://swiat.newsweek.pl/junker-o-imigracji-20-mln-potomkow-polakow-mieszka-pozakrajem.artykuly.370168.1.html>

<sup>6</sup> Wywiad dla dziennika „Bild” w dniu 17 lutego 2016 roku.

Na drugim biegunie znalazły się państwa członkowskie Unii Europejskiej z Europy Środkowo-Wschodniej. Przykładowo Premier Węgier Wiktor Orban w jednym z e swoich wystąpień stwierdził, że „Ta inwazja (uchodźców) kierowana jest z jednej strony przez biznes przemytniczy, z drugiej zaś przez tych aktywistów (na rzecz praw człowieka), którzy wspierają wszystko, co osłabia państwa narodowe”<sup>7</sup>. Zdecydowanie także wskazał winnego kryzysu jakim są jego zdaniem Niemcy. Jego zdaniem: „Kryzys ten nie jest europejskim, tylko niemieckim problemem, bo nikt nie chce zostać na Węgrzech, tylko dostać się do Niemiec”<sup>8</sup>. W podobnym tonie wypowiedział się także Prezydent Czech Milos Zeman: „Jestem głęboko przekonany, że mamy do czynienia ze zorganizowaną inwazją, a nie spontanicznym ruchem uchodźców. (...). Zdecydowana większość imigrantów, to młodzi mężczyźni, cieszący się dobrym zdrowiem i samotni. Zastanawiam się, dlaczego nie chwycą za broń i nie zaczną walczyć z tzw. Państwem Islamskim u siebie.”<sup>9</sup> Zdecydowany sceptycyzm wyraziła również polska Premier Ewa Kopacz, która zapowiedziała bardzo ograniczoną gotowość dla przyjęcia imigrantów – „Zapewniamy państwa, że nasza gościnność zostanie skierowana do prawdziwych uchodźców. Do tych, którzy z bólem porzucili swoje domy (...). Polska chce pomóc, jednak będziemy korzystać z naszego wyboru, komu tę pomoc zaoferujemy. Nasza Polska nie jest obozem oblężonym przez obcych. Nasza Polska nie pyta kto w co wierzy i kim byli jego przodkowie.(...) Chcę bardzo wyraźnie zadeklarować: Polska przyjmie tylko uchodźców, a nie emigrantów ekonomicznych, i już dziś mogę powiedzieć - nie będzie ich zbyt wielu.”<sup>10</sup>

Z powyższych cytatów wynika, że państwa członkowskie w zdecydowany sposób różnią się od siebie w zakresie przyjmowania uchodźców. Powstaje zatem pytanie o czynniki wpływające na takie czy inne decyzje. Można tu wskazać cztery zasadnicze grupy czynników.

Po pierwsze wynikające z przyczyn humanitarnych. W ich przypadku mamy do czynienia z sytuacją, w której rząd danego państwa kierując się szeroko rozumianymi prawami człowieka decyduje się na przyjęcie migrantów, których życie lub zdrowie jest zagrożone w państwie przyjmującym. W takim przypadku nie ma potrzeby uzasadniać takiej decyzji. Związana jest ona bowiem z fundamentalną zasadą wspierania ludzi w potrzebie. Upraszczając zatem Niemcy kierując się humanitaryzmem decydują się na przyjmowanie uchodźców, natomiast Węgry uznając, że napływ imigrantów może być dla nich zagrożeniem decydują się odejść od praw fundamentalnych i zamykają swoje granice. Oczywiście takie podejście jest bardzo uproszczone. Należy bowiem zastanowić się na innych czynnikami, które są ważne przy podejmowaniu takiej czy innej decyzji w zakresie polityki migracyjnej.

Po drugie można wskazać na czynniki ekonomiczne, które są podnoszone w literaturze przedmiotu dowodzącej, że przyjmowanie imigrantów jest korzystne dla społeczeństw i gospodarek ich przyjmujących. Spróbujmy zatem odwołać się do kilku analiz pokazujących wpływ migracji uchodźczych na gospodarki państw ich przyjmujących.<sup>11</sup> Można je podzielić na dwie kategorie:

---

<sup>7</sup> Wypowiedź z 30 października 2015 roku we włoskim instytucie kultury.

<sup>8</sup> Wypowiedź po spotkaniu z przewodniczącym PE Martinem Schulzem w dniu 3 września 2015 roku.

<sup>9</sup> Wypowiedź w czasie świątecznego orędzia do narodu 24 grudnia 2015 roku.

<sup>10</sup> Wypowiedź w czasie wystąpienia telewizyjnego w dniu 20 września 1915 roku.

<sup>11</sup> Bardzo pomocna jest tutaj analiza przygotowana przez think tank Bruegel: Pia Huettl, Álvaro Leandro „How will refugees affect European economies?”

1. Napływ imigrantów pozwala uzupełnić niedobory na rynku pracy pojawiające się w wyniku procesów demograficznych oraz obniżyć wynagrodzenia, co powoduje wzrost konkurencyjności danej gospodarki.
2. Napływ imigrantów powoduje wzrost kosztów związanych z ich utrzymaniem oraz integracją, co wpływa na wzrost wydatków publicznych. Początkowo staje się to zatem kosztem dla budżetu państwa i samorządów, ale jednocześnie wzrost wydatków jest klasycznym instrumentem pobudzającym wzrost gospodarczy w okresie spowolnienia lub recesji.

Odnosząc się do pierwszej kwestii, na podstawie wyników badań, można stwierdzić, że napływ imigrantów, w tym uchodźców na poziom wynagrodzeń jest bardzo ograniczony lub też nawet niezauważalny.<sup>12</sup> O pewnym niewielkim wpływie można mówić tylko w sektorze prac wymagających niskich kwalifikacji gdzie dochodzi do bezpośredniej konkurencji pomiędzy krajowcami, lub osiadłymi migrantami a nowo napływającymi cudzoziemcami.<sup>13</sup> Podobnego zdania jest także Hans-Werner Sinn, który analizuje wpływ migracji na niemiecką gospodarkę i rynek pracy.<sup>14</sup> Jednocześnie szacuje on koszt udzielenia wsparcia migrantom na kwotę 10 mld euro rocznie przy założeniu, że byłoby ich ok. 800 tys. Z punktu widzenia dźwigni rozwoju ekonomicznego należy również wskazać na potencjał rozwoju wymiany handlowej pomiędzy państwami pochodzenia imigrantów oraz ich przyjmujących. Na watek ten wskazują m.in. Rainer Münz, Thomas Straubhaar, Florin Vadean, Nadia Vadean.<sup>15</sup> W swoim opracowaniu wskazują m.in., że transfery finansowe i nawyki imigrantów nabyte w państwach ich przyjmujących mogą generować eksport towarów. Wpływ ten jednak, choć zauważalny, nie jest jednak decydujący dla rozwoju gospodarczego zarówno państw wysyłających, jak i przyjmujących.

W przypadku drugiej hipotezy należy przytoczyć wyniki badań pokazujących wydatki jakie należy ponieść najpierw na zapewnienie podstawowych warunków życia uchodźcom, a następnie koszty ich integracji w państwie przyjmującym. Należy bowiem założyć, że większość z nich pozostanie w państwie ich przyjmującym. Zgodnie z analizami niemieckiego, Ministerstwa Finansów, do roku 2020 budżet państwa będzie musiał ponieść koszty w wysokości prawie 93,6 mld euro. Suma ta obejmuje wydatki na zakwaterowanie i integrację imigrantów oraz środki na zwalczanie przyczyn uchodźstwa w regionach kryzysowych.<sup>16</sup> Założenia te były czynione na podstawie prognozy, zgodnie z którą w 2016 roku do Niemiec przybędzie 600 tys. imigrantów. Rok później będzie to 400 tys. a w kolejnych latach po 300 tys. W innym szacunkach wyliczono, że roczny koszt przyjęcia jednego imigranta w Niemczech wyniesie ok. 12 tys. euro. Powinno to wpłynąć pozytywnie na rozwój gospodarczy Niemiec poprzez pobudzanie popytu wewnętrznego. Jednocześnie korzystanie z systemu zabezpieczenia społecznego przez imigrantów powinno być krótkie, a bilans kosztów i korzyści będzie w zdecydowanej mierze zależał jak szybko uchodźcy wejdą

---

<sup>12</sup> George J. Borjas, The Labor Demand Curve Is Downward Sloping: Reexamining the Impact of Immigration on the Labor Market, Harvard University, November 2002.

<sup>13</sup> Mette Foged, Giovanni Peri, Immigrants' Effect on Native Workers: New Analysis on Longitudinal Data, IZA Discussion paper nr. 8961, March 2015.

<sup>14</sup> Wir werden leichter an eine Putzkraft kommen, Presseinterview mit Hans-Werner Sinn, Die Zeit, 08.10.2015, S. 35.

<sup>15</sup> Rainer Münz, Thomas Straubhaar, Florin Vadean, Nadia Vadean, The Costs and Benefits of European Immigration, Hamburg Institute of International Economics, Report nr. 3/2006

<sup>16</sup> <http://www.dw.com/pl/jak-niemcy-radz%C4%85-sobie-finansowo-z-kosztami-przyj%C4%99cia-uchod%C5%BAC%C3%B3w/a-19278219>

na niemiecki rynek pracy, a więc zależy to od sukcesu w zakresie prowadzonej polityki integracyjnej.<sup>17</sup> Do podobnych konkluzji dochodzą autorzy raportu przygotowanego przez OECD. Szacują oni, że w latach 2016 i 2017 Niemcy przeznaczą na finansowanie potrzeb nowo przybyłych imigrantów kwotę ok. 0,5% PKB. Niewiele mniej przeznaczy Austria 0,3%, natomiast zdecydowanie więcej Szwecja 0,9%. W konkluzji raportu znalazł się zapis, że koszty te należy traktować jako inwestycję, jednocześnie jej zwrot jest uzależniony od sukcesów w zakresie polityki integracyjnej, szczególnie włączenia imigrantów do rynku pracy.<sup>18</sup> Wątek integracji pojawia się w wielu dokumentach rządowych państw jakie przyjmują na swoje terytoria znaczące liczby imigrantów, w tym uchodźców. Oznaczałoby to, że nauczone doświadczeniem zdają sobie sprawę z wyzwań i nie chcą powtórzyć popełnionych wcześniej błędów. Wydają zdawać sobie sprawę, że inwestycja w integrację cudzoziemców przyniesie korzyści w przyszłości. Państwa „bogate” posiadające znaczące możliwości generowania wydatków publicznych na programy integracyjne i stosujące rozbudowany katalog instrumentów mogą zatem odnosić znaczące korzyści z imigracji. Tak więc czynniki ekonomiczne mają istotne znaczenie w polityce imigracyjnej, w tym w zakresie otwartości na przyjmowanie imigrantów poszukujących ochrony. Jednocześnie oznacza to, że państwa decydujące się na zamknięcie granicy traktują potencjalne zyski z napływu imigrantów jako mniej istotne niż inne. Ponadto znając swoje ograniczone możliwości integracyjne obawiają się powtórzenia błędów innych państw z przeszłości. Należy również uznać, że w ich przypadku o wiele większe znaczenie mają czynniki z grupy trzeciej i czwartej.

Po trzecie ważnymi czynnikami przy podejmowaniu decyzji są kwestie kulturowe. W tym kontekście należy sobie zadać fundamentalne pytanie czy przy migracjach przymusowych za podjęciem decyzji o udzieleniu schronienia powinny przemawiać przynależność do tej czy innej kultury. Wydaje się, że migracje z jakimi mieliśmy do czynienia w latach 2015/2016 spowodowały uwzględnienie kontekstu kulturowego przy podejmowaniu decyzji migracyjnych. Jednocześnie czynnik ten odegrał o wiele większą rolę w przypadku państw opowiadających się za zamknięciem granicy niż w przypadku rządów preferujących zasadę otwartości. Przykładowo w Polsce czy innych krajach Europy Środkowo-Wschodniej pojawił się czynnik religijny. Politycy rządzący w tych państwach opowiadali się za przyjmowaniem tylko chrześcijan, co oznaczało w domniemaniu pokrewieństwo kulturowe. Można tu wskazać np. wypowiedź obecnego Wicepremiera Jarosława Gowina z kampanii wyborczej<sup>19</sup> czy posła Prawa i Sprawiedliwości Artura Górskiego.<sup>20</sup> W podtekście oznacza to, że rząd polski nie chce przyjmować uchodźców – muzułmanów. W ich bowiem przypadku obawia się, że różnice kulturowe będą na tyle duże, że wywołają konflikt ze społeczeństwem przyjmującym. O kwestii zagrożenia dla chrześcijańskich korzeni Europy mówił także Viktor Orban już we wrześniu 2015 roku.<sup>21</sup>

Po czwarte w decyzjach w zakresie polityki imigracyjnej decydowały kwestie związane z zagrożeniem terrorystycznym. Kluczowe znaczenie w tym kontekście odegrały dwa zamachy:

---

<sup>17</sup> Konjunkturbericht Die wirtschaftliche Entwicklung im Ausland und im Inland zur Jahresmitte 2015, Rheinisch-Westfälisches Institut für Wirtschaftsforschung, Heft 3/2016

<sup>18</sup> How will the refugee surge affect the European economy? OECD, November 2015, <https://www.oecd.org/migration/How-will-the-refugee-surge-affect-the-European-economy.pdf>

<sup>19</sup> <http://wiadomosci.wp.pl/kat,1342,title,Gowin-Polska-powinna-przyjmowac-uchodzcow-ale-nie-muzulmanow,wid,17828672,wiadomosc.html?ticaid=11757a>

<sup>20</sup> <http://www.pch24.pl/minister-blaszczak--przyjmiemy-zadeklarowana-przez-rzad-po-psl-liczbe-imigrantow--posel-gorski--rzad-przyjmie-tylko-chrzescijan,40470,i.html>

<sup>21</sup> <http://www.reuters.com/article/us-europe-migrants-orban-idUSKCN0R30J220150903>

w Paryżu i Brukseli. Co bardzo ciekawe o wiele bardziej wstrzemięźliwie zareagowały rządy państw, które do momentu zamachów przyjmowały imigrantów poszukujących na ich terytorium ochrony. Przykładowo Niemcy nie zmieniły co do zasady swojej polityki.<sup>22</sup> Również Francja czy Belgia co do zasady znacząco nie zweryfikowały swojego stanowiska. Zamachy te wzmocniły natomiast stanowiska państw opowiadających się za zamknięciem granic. Przykładowo Beata Szydło po zamachu w Brukseli wycofała zgodę polskiego rządu na relokację i przesiedlenia 7 tys. uchodźców.<sup>23</sup> Zasadnicza różnica wynikała prawdopodobnie z interpretacji okoliczności związanej z zamachami. O ile bowiem rządy takich państw jak Niemcy, Francja czy Belgia doskonale zdawali sobie sprawę, że odpowiedzialność za zamachy ponoszą obywatele tych państw o korzeniach migracyjnych, tak w przypadku rządzących Polską czy Węgrami za ich odpowiedzialność obarczono nowo przybyłych imigrantów, co niejako prowadziło do decyzji o zamykaniu granic. Profil zamachowców ponownie unaoczniał kluczowość polityki integracyjnej dla unikania wyzwań związanych z drugim czy nawet trzecim pokoleniem imigrantów. Jednocześnie kwestia zagrożenia terrorystycznego w kontekście nowej imigracji nie została całkowicie zbagatelizowana. Wprowadzono bowiem ostrzejsze procedury weryfikacyjne, a we Francji utrzymano wprowadzony po zamach stan wyjątkowy. W kontekście bezpieczeństwa i jego powiązania z polityką imigracyjną należy jeszcze wspomnieć o jednym wydarzeniu, a mianowicie o zamieszkach w niemieckich miastach jakie miały miejsce w noc sylwestrową 2015/2016. Doszło wówczas do masowego molestowania seksualnego kobiet przez osoby pochodzenia arabskiego i afrykańskiego. Pomimo szoku jakie wywołało to zdarzenie oraz nagłośnienia działalności niemieckiej Policji, która ukrywała podobne zdarzenia w przeszłości rząd niemiecki nie zmienił zasadniczo swojego stanowiska w sprawie przyjmowania uchodźców nie decydując się na wprowadzenie odpowiedzialności zbiorowej. Jednocześnie od tego czasu widać powolną ewolucję stanowisk w sprawie zasad na jakich mogą być wpuszczani do Niemiec osoby ubiegające się o ochronę międzynarodową oraz przysługujących im praw. Od tego momentu należy również zauważyć większą determinację Kanclerz Angelii Merkel w zakresie zawarcia porozumienia z Turcją w zakresie ograniczenia napływu imigrantów do Grecji.

Powyższa analiza pokazuje, że w debacie na temat reakcji polityki migracyjnej na napływ uchodźców dominuje kilka grup czynników. Ich waga znacząco zmienia się w przypadku poszczególnych państw członkowskich UE. O ile w takich krajach jak Niemcy czy Szwecja dominują czynniki humanitarne i ekonomiczne, tak w przypadku Polski czy Węgier kwestie kulturowe oraz zapobieżenia zagrożenia terroryzmu. Co niezmiernie istotne w przypadku korzyści o charakterze ekonomicznym kluczowa jest skuteczność programów integracyjnych. Jest to bardzo ważny wniosek dla projektu. Podsumowując można przytoczyć słowa jednego z najwybitniejszych ekspertów migracyjnych Heina de Haasa, który stwierdził, że "It would be outrageous to suggest that migration is either the cause of structural unemployment, which is one example, or the precariousness of labor. Or, on the other hand, to propose that migration is a panacea for structural problems like aging."<sup>24</sup>

Jak zostało zauważone powyżej imigracja do państw członkowskich UE, jaka miała miejsce w latach 2015/2016, spowodowała polaryzację stanowisk rządów państw członkowskich. Jednocześnie można również dostrzec konkretne przykłady aktów prawnych,

---

<sup>22</sup> <http://www.dw.com/en/merkel-expresses-pride-in-european-values-after-brussels-bombings/a-19133583>

<sup>23</sup> <https://www.wprost.pl/kraj/534434/Premier-Szydlo-Nie-widze-mozliwosci-aby-w-tej-chwili-do-Polski-przyjechali-imigranci.htm>

<sup>24</sup> [http://www.huffingtonpost.com/entry/europe-migrant-crisis-myths-facts\\_us\\_55df64e5e4b08dc09486d510](http://www.huffingtonpost.com/entry/europe-migrant-crisis-myths-facts_us_55df64e5e4b08dc09486d510)



które zostały zmienione lub wprowadzone jako reakcja na napływ obywateli państw trzecich poszukujących ochrony. Można tu wskazać przykład Niemiec, gdzie przybyło najwięcej imigrantów, które w lutym 2016 roku znacząco znowelizowały prawo azylowe. Zgodnie z nowym prawem cudzoziemcy, którzy nie będą podejmować wysiłków integracyjnych będą mogli zostać umieszczeni w strzeżonych obozach lub nawet deportowani. Zaostrzono także prawo do łączenia rodzin.<sup>25</sup> Nowe prawo ogranicza także prawo do zasiłków i wiąże je ze zgodą na uczestniczenie w programach integracyjnych, w tym aktywnej nauki języka.<sup>26</sup> Z podobną sytuacją mieliśmy do czynienia w Szwecji, która w listopadzie 2015 roku ogłosiła zaostrzenie polityki azylowej i zdecydowane ograniczenia napływu nowych imigrantów.<sup>27</sup> Najbardziej radykalne rozwiązania wprowadziła jednak Dania, która w nowym prawie przewidziała konfiskatę majątków uchodźców w celu pokrycia kosztów ich pobytu w Danii.<sup>28</sup>

W kontekście napływu migrantów ubiegających się o status uchodźcy w państwach członkowskich UE należy wspomnieć jeszcze o jednym aspekcie. Należy założyć, że napływ cudzoziemców do UE z państw trzecich nie pozostanie bez wpływu na sytuację obywateli UE korzystających ze swobodnego przepływu osób i pracowników. Należy spodziewać się, że większość z „uchodźców” będzie chciało wejść na rynek pracy, a więc staną się konkurencją dla już zatrudnionych. Ze względu na sektory, w których zatrudniani są głównie cudzoziemcy, w takich krajach jak Austria, Szwecja i przede wszystkim Niemcy może dochodzić do sytuacji, w których Polacy, Czesi czy Bułgarzy będą zwalniani, a na ich miejsce będą przyjmowani cudzoziemcy z państw trzecich, którzy uzyskali prawo pobytu. Skalę tego zjawiska trudno jest obecnie przewidzieć. Zależy ona głównie od kwalifikacji uchodźców oraz tolerancji obecnie zatrudnionych co do ograniczenia zarobków. Paradoksalnie napływ imigrantów z państw trzecich może wywołać wzrost powrotów do państw EŚW obywateli, którzy przez pewien czas przebywali na emigracji, ale nie udało im się ustabilizować sytuacji na rynku pracy.

Analizy statystyczne pokazują, że do państw członkowskich UE w roku 2015 przyjechało ok. 1,8-2,0 mln imigrantów, których celem było uzyskanie ochrony lub też wykorzystali oni „zamieszanie migracyjne” i dostali się w sposób nielegalny do Wspólnoty.<sup>29</sup> Do tego trzeba dodać ok. 800 tys. obywateli państw trzecich, którzy przyjechali do państw członkowskich w sposób legalny. Oznacza to dodatkową presję na rynki pracy państw, do których imigranci ci się udali. Należy przyjąć, że będzie to miało konsekwencje dla obywateli państw EŚW, którzy korzystając ze swobodnego przepływu pracowników, przebywają i są zatrudnieni w innych państwach członkowskich UE. Może się bowiem okazać, że przy utrzymującej się liczbie miejsc pracy, które są w większości zajmowane przez cudzoziemców nastąpi wzrost konkurencji pomiędzy „nowymi” i „starymi” imigrantami. Pracodawcy mogą wykorzystać tę sytuację i oferować zatrudnienie, ale za niższe niż do tej pory wynagrodzenie.

---

<sup>25</sup> <http://www.gazetaprawna.pl/artykuly/924662,bundestag-zaostrzyl-prawo-azytowe-niemcy-imigranci.html>

<sup>26</sup> <https://www.theguardian.com/world/2016/apr/14/germany-unveils-integration-law-for-refugees-migrants>

<sup>27</sup> <https://www.theguardian.com/world/2015/nov/24/sweden-asylum-seekers-refugees-policy-reversal>

<sup>28</sup> <http://www.middleeasteye.net/news/danish-parliament-set-pass-cruel-changes-refugees-law-116090119>

<sup>29</sup> Byli to głównie obywatele Kosowa, Serbii czy Albanii