



Marek Okólski *Komitet Badań nad Migracjami PAN*

Europa: zmęczona ziemia obiecana

Problem migracyjny, który latem bieżącego roku stał się jednym z głównych tematów debaty publicznej w Europie, zwany najczęściej „kryzysem uchodźczym”, ma wprawdzie komponent migracyjny, ale nie on stanowi sedno problemu. Sednem tego problemu jest głęboki kryzys polityczny Unii Europejskiej, przejawiający się m.in. niezdolnością tego ugrupowania do wypracowania spójnej i efektywnej polityki azylowej.

Mam za zadanie skupić się na części tego problemu – wspomnianym „komponencie migracyjnym”.

W historii migracje występowały zawsze. Nie czas, by wyjaśnić dlaczego. Ważne wydaje się jednak, że od dawien dawna migracje ludzi odbywały się w dwoistym rytmie. Z jednej strony miały charakter systematyczny, regularny, wynikały z osobistych preferencji lub uwarunkowań jednostek, z drugiej zaś ich źródłem były przyczyny nagłe i nieregularne. Ten

drugi rodzaj migracji był powodowany przez zdarzenia katastrofalne, wspólne dla całych dotkniętych nimi zbiorowości. Wszelako z upływem czasu, w długiej perspektywie, zmieniały się charakterystyki obu tych migracji i znaczenie ilościowe każdej z nich. W stosunkowo odległej przeszłości dominowały liczebnie migracje wywołane przez kataklizmy różnej natury, a co więcej – występowały one stosunkowo często, współcześnie natomiast przeważają migracje motywowane indywidualnymi wyborami, migracje pobudzone przez zdarzenia gwałtowne występują zaś ze znacznie mniejszą częstotliwością i obejmują relatywnie mniej ludzi.

Pozostanę już teraz w kręgu zjawisk, które miały miejsce po zakończeniu II wojny światowej.

Po zakończeniu przesiedleń ludności w konsekwencji zdarzeń związanych z wojną przez dwie i pół dekady kraje Europy Zachodniej sprzyjały masowemu napływowi pracowników cudzoziemskich. W dużym stopniu towarzyszyło temu fałszywe



BE&W

lub iluzoryczne przekonanie, że te osoby po wygaśnięciu kontraktów, czy ogólnie – popytu na pracę imigrantów, powrócą do swoich ojczystych krajów. Gdy pod koniec I połowy lat 70. ten popyt rzeczywiście uległ drastycznemu ograniczeniu, okazało się, że większość imigrantów nie opuści krajów, do których wcześniej ich zwerbowano, i stanie się trwałym elementem ich społeczeństw. Powojenny werbunek cudzoziemców do pracy w Europie Zachodniej był początkiem i impulsem masowej i trwałej imigracji na kontynencie, który wcześniej, przez kilkadziesiąt lat, doświadczał głównie masowej emigracji swojej ludności. Po zahamowaniu wzmożonej fali migracyjnej związanej z niezaspokojonym zapotrzebowaniem na pracę przez następne 10-lecie, do połowy lat 80., występował masowy napływ cudzoziemców w ramach łączenia rodzin. Ponieważ to zjawisko zdawało się nie mieć końca, państwa docelowe drastycznie ograniczyły możliwość dalszego „sprowadzania” z zagranicy członków rodziny.

Wówczas, pod koniec lat 80., wzmógł się i nabrał charakteru systematycznego napływ do tych samych krajów osób podających się za uchodźców. Nie sposób nie powiązać tego zjawiska z zamknięciem innych usankcjonowanych prawem form napływu do atrakcyjnych dla imigrantów krajów europejskich. Sprzyjała temu niewątpliwie sytuacja geopolityczna, w której czyniono użytek z instytucji, jaką jest koncepcja i status

uchodźcy¹. Jedną z przesłanek przypuszczenia o nadużywaniu jej przez migrantów jest bezsprzeczny prymat Niemiec wśród krajów rejestrujących największe liczby kandydatów do statusu uchodźcy. A przecież Niemcy nie mają wspólnej granicy z żadnym z krajów, z których wywodzą się te osoby, z drugiej zaś strony nie stanowią jakiegось wyjątku, jeśli chodzi o poziom bezpieczeństwa zapewnianego uchodźcom, są natomiast postrzegane jako kraj bogaty i obfity w pracę.

Statusu uchodźcy w myśl konwencji genewskiej z 1951 r. udzielono na większą skalę po raz pierwszy uciekinierom z Węgier w 1956 i 1957 r. Jednak poza tym przypadkiem w Europie wykorzystywano go sporadycznie. Aż do połowy lat 80. liczba wnioskujących o ten status osób zaczęła wtedy rosnąć lawinowo. Jednak wzrost liczby ubiegających się o status był niewspółmiernie silny w stosunku do liczby osób, które go uzyskały, a nawet następowało rozmijanie się trendów tych zjawisk. Na przykład w latach 1985–1990 w RFN liczba osób, których podania o status uchodźcy zostały odrzucone, wzrosła blisko siedmiokrotnie, z 17,0 tys. do 116,3 tys., podczas gdy liczba osób, którym go przyznano, zmniejszyła się z 11,2 tys. do 6,5 tys. W całym okresie obowiązywania wspomnianej konwencji genewskiej (i uzupełniającego ją protokołu nowojorskiego z 1967 r.) systematycznie obniżał się odsetek azylantów spełniających jej warunki, np. w Niemczech z ponad 50% na początku lat 50. do niespełna 15% w II połowie lat 70. i 5% w I połowie lat 90. Wprawdzie niedawno nieco się podniósł (do 13,5% w 2013 r.²), jednak nadal przeważającej większości osób występujących o status uchodźcy jest on odmawiany.

Europa, a ściślej najzamożniejsze kraje Unii Europejskiej, stała się od początku i jest w coraz większym stopniu głównym obszarem docelowym migracji³, których impulsem, a często bezpośrednim źródłem są kataklizmy. Gdy dochodzi do takiego fatalnego wydarzenia, do uciekinierów z terenów objętych przez nieszczęście dołączają zwykle wielkie rzesze osób z różnych stron świata, które upatrują w tym szansy na przedostanie się do krajów, do których w innej sytuacji i pod innym pretekstem nie zostałyby wpuszczone. Ruch tych osób przybiera najczęściej formę nielegalnej migracji, przy czym wspomaga ją zorganizowana przestępczość – międzynarodowe grupy trudniące się przerzutem ludzi. Duża część osób migrujących w ten sposób, w tym niemal wszyscy zidentyfikowani przez organy kontrolne kraju docelowego, występują o przyznanie statusu uchodźcy. Z kolei procedury uchodźcze są ścisłe, a ich spełnienie wymaga czasu i zasobów. Stosunkowo długi czas weryfikacji zasadności wniosku uchodźczego w powiązaniu

1 Odbywało się to z większą intensywnością, gdy dochodziło do przesilenia politycznego w krajach satelickich ZSRR, np. w 1956 r. na Węgrzech, w 1968 r. w Czechosłowacji czy w 1981 r. w Polsce.

2 W tymże roku wpłynęło w Niemczech 127,0 tys. wniosków, a podjęto 81,0 tys. decyzji, z tego 10,9 tys. osób udzielono statusu uchodźcy.

3 Np. w latach 1987–2006 w zaledwie 12 krajach świata zarejestrowano blisko 90% wniosków o status uchodźcy, wśród nich 10 stanowiły kraje europejskie.

z często niedostatecznymi, służącymi temu środkami oraz niską efektywnością egzekucji nakazu opuszczenia kraju docelowego w przypadku odrzucenia wniosku – wszystko to sprzyja rozplywaniu się tych migrantów w „szarej strefie” życia społecznego i rynku pracy zamożnych krajów Unii. Stanowi to źródło napięć społecznych i stwarza wielkie wyzwania polityczne w tych krajach.

W odróżnieniu od napływu azylantów prymat Europy w imigracji drugiego z dwóch wspomnianych na wstępie rodzajów, czyli imigracji mającej charakter systematyczny i podyktowanej osobistymi preferencjami migrujących, nie jest wcale oczywisty. Same Stany Zjednoczone przyjmują każdego roku 1-2 mln nowych mieszkańców lub pracowników z zagranicy. Inne główne obszary docelowe międzynarodowych migracji to kraje arabskie Zatoki Perskiej oraz niektóre kraje Azji Południowo-Wschodniej, a także Kanada, Australia i do pewnego stopnia Rosja. Żaden z tych krajów lub regionów nie jest jednak co pewien czas szturmowany przez dziesiątki czy setki tysięcy kandydatów na uchodźców, jak to ma miejsce w przypadku Unii Europejskiej.

Obecna kryzysowa sytuacja związana z napływem do Unii setek tysięcy azylantów, określanych potocznie mianem „uchodźców syryjskich”, stanowi z jednej strony odzwierciedlenie opisanych wyżej zjawisk i ma podobne przyczyny. Z drugiej jednak jest szczególna, ponieważ przybrała niespotykaną dotąd skalę i są przesłanki, by sądzić, że może się ona nasilać.

Liczba azylantów, jak się potocznie nazywa osoby wnioskujące o status uchodźcy, do połowy lat 80. nie przekraczała 100 tys. rocznie w skali całego globu, ale od tamtego czasu zaczęła gwałtownie rosnąć i w 1992 r. osiągnęła 850 tys.

Potem wyraźnie spadła, ale w 2001 r. osiągnęła drugi szczyt w wysokości około 600 tys., a następnie znów poważnie się zmniejszyła, by od końca poprzedniej dekady wzrastać systematycznie. W 2014 r. padł nowy rekord – 866 tys. zarejestrowanych wnioskodawców. Warto podkreślić, że w tym samym roku 184 tys. osób uzyskało status uchodźcy lub inną formę ochrony, co także było rekordem.

Aż 82% wniosków uchodźczych w 2014 r. zostało złożonych w krajach europejskich, najwięcej w Niemczech (20%)⁴. Gdyby przyjąć perspektywę 12 miesięcy, do końca czerwca 2015 r., to w samej Unii Europejskiej przyjęto wówczas podania od 750 tys. osób, z czego najwięcej w Niemczech (260 tys.), a następnie na Węgrzech (100 tys.), w Szwecji i we Włoszech (po 70 tys.), we Francji (60 tys.), w Austrii (45 tys.), a także w Wielkiej Brytanii (30 tys.) i Holandii (20 tys.).

Istotą obecnego problemu stanowi fakt, że od czasu arabskiej wiosny w obozach przejściowych dla uchodźców, zlokalizowanych głównie w Jordanii, Libanie i Turcji, przebywa wiele milionów osób oczekujących na relokację w bezpieczne miejsce w stabilnym kraju lub powrót do dawnego miejsca zamieszkania. Przeciągająca się sytuacja, w jakiej znaleźli się ci ludzie, charakteryzująca się trudnymi warunkami życia i ich tymczasowością, wywołuje w nich naturalne odruchy rozpaczy i protestu. Część tych osób w sprzyjających warunkach podejmuje próby przedostania się do Europy. Są to na ogół osoby zamożniejsze, zdolne do pokrycia kosztów nielegalnego przetrzutu. Ci najbardziej potrzebujący wsparcia, szczególnie upośledzeni i ubodzy, pozostają jednak nadal zamknięci w obozach przejściowych. Mimo to tym milionom ludzi poświęca się w europejskiej debacie publicznej znacznie mniej uwagi niż „szczęśliwcom”, których było stać na „eskortę” zawodowych przemytników w drodze do jednego z krajów Unii Europejskiej, na ogół do Grecji.

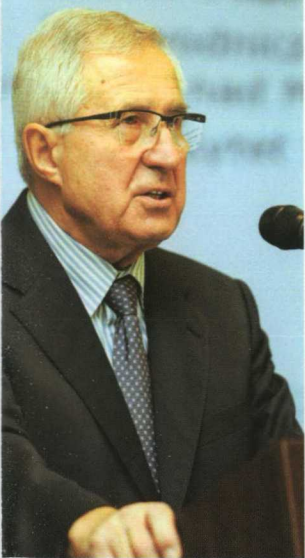
Trzeba zdawać sobie sprawę i z tego, że zdecydowana większość migrantów, którzy ostatnio wystąpili o status uchodźcy w krajach Unii Europejskiej, nie była obywatelami Syrii. Wśród wspomnianych 750 tys. takich osób Syryjczycy stanowili zaledwie nieco ponad 20%. Na sześć kolejnych nacji, a były to osoby pochodzące z Kosowa, Afganistanu, Erytrei, Albanii, Iraku i Pakistanu, przypadło ponad 35% wniosków uchodźczych. Na pozostałe kraje – około 43%.

Te rozważania skłaniają do wniosku, by do tezy o „kryzysie migracyjnym” Unii Europejskiej wywołanym przez żywiołowy



„Ci najbardziej potrzebujący wsparcia, szczególnie upośledzeni i ubodzy, pozostają nadal zamknięci w obozach przejściowych”

⁴ Ważne były również Stany Zjednoczone (15% globalnej liczby wnioskodawców).



JAKUB OSTALOWSKI

Prof. dr hab. Marek Okólski

to demograf i ekonomista. Jest profesorem na Uniwersytecie SWPS, kieruje Ośrodkiem Badań nad Migracjami Uniwersytetu Warszawskiego, przewodniczy Komitetowi Badań nad Migracjami PAN.

napływ uchodźców syryjskich podchodzić z ostrożnością i dystansem. Zagadnienie jest znacznie bardziej kompleksowe, obejmuje uchodźców nie tylko syryjskich, a przede wszystkim dotyczy nie tylko uchodźców, lecz znacznie większej zbiorowości – napływających stałym strumieniem migrantów nielegalnych. Jak sugerowałem na wstępie, problem ten jest ogólniejszy, ma naturę ściśle polityczną.

Dyskurs migracyjny, zwłaszcza jego refleksy w mediach publicznych, sugeruje być może, że Europa jest fortecą, obszarem trudno dostępnym dla nie-Europejczyków. Nic bardziej błędnego. Każdego roku do krajów Unii Europejskiej napływają najzupełniej legalnie 1-2 miliony imigrantów spoza tego obszaru (1,4 mln w 2014 r.⁵). Ponadto ponad milion nowych imigrantów w skali roku pochodzi z innych krajów unijnych. Co więcej, jak wykazałem, Europa przyjmuje zdecydowanie najwięcej wniosków uchodźczych i udziela ochrony największej liczbie uchodźców.

Czy Europa może udźwignąć jeszcze większy ciężar związany z parciem migracyjnym w jej kierunku? A będzie się on zwiększał, bo mieszkańcy najuboższej części Ziemi, Afryki Subsaharyjskiej, dopiero od niedawna podejmują masowe próby przemieszczenia się do Europy, a ponadto liczba ludzi w tej części świata (i związana z tym presja demograficzna) będzie nadal wzrastać w zawrotnym tempie.

Na koniec chciałbym spróbować usytuować Polskę w zarysowanym wyżej ujęciu problemu. Po pierwsze, Polska od pewnego czasu jest otwarta na imigrację i zaczyna być znaczącym krajem imigracyjnym w Unii Europejskiej (por. przypis 5). Nie ma naukowych podstaw, by twierdzić, że polskie społeczeństwo jako wspólnota jest ksenofobiczne (lub bardziej ksenofobiczne niż inne społeczeństwa Unii) i że stwarza przeszkody w integracji imigrantów. Po drugie, zasady udzielania ochrony humanitarnej osobom pochodzącym z obszarów objętych kataklizmami czy wojną domową przyjęte w Polsce odpowiadają najwyższym standardom międzynarodowym i są

realizowane w praktyce. Polska należy do krajów europejskich corocznie przyjmujących tysiące azylantów, w tym pochodzących z innych kultur i reprezentujących inne wyznania niż chrześcijańskie. Po trzecie jednak, zdecydowana większość procedur uchodźczych na podstawie wniosków składanych w Polsce kończy się umorzeniem, ponieważ w trakcie procedury wielu azylantów przedostaje się (samorzutnie i nielegalnie) do Niemiec lub innych krajów zamożniejszych niż Polska. Co więcej, są podstawy, by sądzić, że większość osób, którym przyznano status uchodźcy w Polsce, po krótkim pobycie opuściła nasz kraj, przenosząc się na Zachód. Wniosek z tego taki, że nielegalni imigranci przemieszczający się przez Polskę, a także uchodźcy w zdecydowanej większości nie traktują tego kraju jako pożądanego miejsca osiedlenia, lecz postrzegają go raczej jako obszar tranzytowy. Po czwarte, w sytuacji wojny domowej na Ukrainie Polska stanowi naturalny teren, na którym uchodźcy z Ukrainy mogą i powinni otrzymać wsparcie i opiekę humanitarną. Polska administracja i społeczeństwo wydają się na tę okoliczność dobrze przygotowani.

Obowiązujące regulacje Unii Europejskiej (konwencja dublińska z 1990 r. i uzupełniająca ją porozumienia dublińskie z 2003 i 2013) przewidują sytuacje nadzwyczajne, takie jak obecna, gdy ciężar rozpatrywania wniosków uchodźczych (i opieki nad wnioskodawcami), a także udzielenia ochrony osobom uzyskującym status uchodźcy spada w nieproporcjonalnie dużym stopniu na jeden lub kilka krajów członkowskich. Wtedy jest możliwa relokacja tych ludzi do innych krajów członkowskich, pod warunkiem jednak uzyskania zgody konkretnych azylantów lub uchodźców. Dotychczasowe doświadczenia Polski w tej kwestii dowodzą, że nie należy spodziewać się znacznego napływu do Polski azylantów, nazywanych chyba niefortunnie – jak próbowałem wykazać – „uchodźcami syryjskimi”, ani ich osiedlenia się w naszym kraju w przypadku wymuszenia na Polsce przez organy Unii obowiązku przyjęcia pewnej ich „kwoty”. ◀

Źródła:

- BBC News, <http://www.bbc.com/news/world-europe-34252673>; pobrano 15 września 2015 r.
- *Demography report 2010. Older, more numerous and diverse Europeans*, 2011. Commission Staff Working Document, European Commission, Directorate-General for Employment, Social Affairs and Inclusion, Luxembourg.
- Frey M., Mammey U. (1996). *Impact of Migration in the Receiving Countries*. Germany, CICRED-IOM, Geneva.
- Hatton T.J. (2011). *Seeking Asylum. Trends and Policies in the OECD*, Centre for Economic Policy Research, London.
- Okólski M. (1999). *Migration Pressures on Europe* [w:] van de Kaa D., Leridon H., Gesano G., Okólski M. (red.) *European Populations: Unity in Diversity*, Kluwer, Dordrecht-Boston-London, 141-194.
- Bieżące statystyki UNHCR.
- Bieżące statystyki Eurostat.

⁵ Najważniejszych 8 krajów przyjmujących to wg Eurostatu: Niemcy (252 tys.), Wielka Brytania (248 tys.), Włochy (201 tys.), Hiszpania (158 tys.), Francja (127 tys.), Szwecja (64 tys.), Polska (59 tys.) i Holandia (41 tys.).