

Problem uchodźców w Unii Europejskiej (2015–2016) w polityce Niemiec i Francji

Bogdan Koszel

Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu

Autor analizuje politykę Niemiec i Francji wobec uchodźców, którzy napływali do Unii Europejskiej w latach 2015–2016. Ukazuje skalę problemu i sposób zarządzania kryzysem migracyjnym w Niemczech i Francji. Podkreśla różnice pomiędzy Berlinem i Paryżem w kwestii ograniczenia tego zjawiska i włączenia pozostałych państw Unii Europejskiej do akcji przyjmowania uchodźców.

Słowa kluczowe: uchodźcy, 2015–2016, Unia Europejska, Niemcy, Francja.

To przede wszystkim Francja posiadająca spuściznę kolonialną przez powojenne dziesięciolecia konfrontowana była z napływem imigrantów pochodzących z Afryki Północnej i Północno-Zachodniej oraz Portugalii i Włoch. Potężne inwestycje w przemyśle ciężkim poczynione przez prezydenta generała Charles'a de Gaulle'a głównie w Lotaryngii w latach 60. XX w. spowodowały zasysanie przez gospodarkę francuską praktycznie każdej ilości siły roboczej. W tej sytuacji liczba imigrantów systematycznie wzrastała: od 1,7 mln w 1954 do 2,4 mln w 1975 r. Jednakże wskutek światowej recesji gospodarczej w latach 70. podjęto działania na rzecz ograniczenia rynku pracy dla imigrantów, pozwalając tylko na procedurę łączenia rodzin¹.

Lata 90. przyniosły kolejne próby wprowadzenia bardziej restrykcyjnej polityki migracyjnej (tzw. prawo Pasqua) w znaczący sposób ograniczającej możliwości osiedlania się we Francji. Według tej ustawy procedura łączenia rodzin miała zostać wydłużona z roku do dwóch lat, a zakaz pracy miał obejmować cudzoziemskich absolwentów francuskich uczelni wyższych. Ze względu na falę protestów socjalistyczny rząd premiera Lionela Jospina przeprowadził w 1997 r. akcję abolicyjną. Rezultaty nie były oszałamiające. Na 150 tys. wniosków zalegalizowano pobyt tylko 7 tys. W 2006 r. na wniosek ówczesnego ministra spraw wewnętrznych Nicolasa Sarkozy'ego uchwalono nową ustawę o imigracji i integracji (*loi relative à l'immigration et à l'intégration*), która

Bogdan Koszel – profesor doktor habilitowany, kierownik Zakładu Badań Niemcoznawczych na Wydziale Nauk Politycznych i Dziennikarstwa, Uniwersytet im. Adama Mickiewicza w Poznaniu, redaktor naczelny „Rocznika Integracji Europejskiej”.

¹ C. Wihtol de Wenden, *Von Widersprüchen und Notwendigkeiten – Perspektiven französischer und europäischer Migrationspolitik*, w: U. Brunkhorst, K. Sold (red.), *Frankreichs-Themen 2008*, Nomos – DGAP, Berlin 2009, s. 23.

dawała nowe możliwości do emigracji zarobkowej, ale ograniczała dostęp do procedury łączenia rodzin i nakładała obowiązek integrowania się ze społeczeństwem². Od początków lat 90. systematycznie wzrastała natomiast liczba osób ubiegających się o azyl i szukających we Francji schronienia. W 2008 r. żyło we Francji 5,23 mln cudzoziemców, co stanowiło 8,4% całego społeczeństwa (w 2010 r. – 10,4%). Większość z nich pochodziła z Algierii, Maroka i Tunezji, część z Afryki Subsaharyjskiej i Karaibów oraz z Europy Południowej. W latach 1991–1995 napłynęli uchodźcy z ogarniętej wojną domową Jugosławii, w latach 1998–1999 z Kosowa, później z Afganistanu i Bliskiego Wschodu.

Niemcy nie mieli takiego historycznego doświadczenia w polityce imigracyjnej jak sąsiednia Francja. Wprawdzie po zjednoczeniu, po 1871 r., II Rzesza przeżywała okres rozkwitu gospodarczego i wchłaniała imigrantów z całego kontynentu, w tym również z ziem polskich, ale proces ten zakończyła I wojna światowa. Po 1945 r. Niemcy zmuszeni byli borykać się z zagospodarowaniem olbrzymiej fali (12–15 mln) własnych obywateli, którzy w wyniku ustaleń układu poczdamskiego napłynęli do obu części Niemiec z Europy Wschodniej i Południowo-Wschodniej.

Podobnie jak we Francji w Niemczech Zachodnich w latach cudu gospodarczego w końcu lat 50. ubiegłego stulecia przy niskim przyroście naturalnym niemiecki przemysł zgłaszał zapotrzebowanie na każdą ilość cudzoziemskich rąk do pracy (gastarbeiterów) i w pierwszej kolejności dotyczyło to Turków. W Bad Godesberg 31 października 1961 r. podpisano zachodnioniemiecko-turecki układ o czasowym zatrudnianiu pracowników z Turcji na terytorium Republiki Federalnej (wszedł w życie 30 września 1964 r.). Choć w porozumieniu mieli być uwzględniani tylko wolni, młodzi mężczyźni z klauzulą dwuletniej rotacji, to z powodu olbrzymiego wchłaniania przez niemiecki przemysł siły roboczej ustalenia te nie były przestrzegane. Lawinowo rosnąca liczba Turków w Niemczech Zachodnich, którzy w zdecydowanej większości zachowywali swoją kulturę i religijną odrębność, z czasem stała się uciążliwym balastem, tym bardziej że koniunktura gospodarcza uległa wyhamowaniu. Już w 1973 r. (we Francji w 1974 r.) oficjalnie rząd federalny zamknął werbunek cudzoziemskich robotników nie tylko z Turcji, ale również i Jugosławii, Grecji, Portugalii, Maroka i Tunezji³.

Pomimo presji i zachęt finansowych większość Turków zdecydowała się pozostać w RFN i ściągnąć do siebie rodziny, kładąc podwaliny pod potężną społeczność „niemieckich Turków”. Jeżeli w 1961 r. na terytorium RFN przebywało tylko 6800 Turków, to w 2006 r. było już ich 1738 tys., a w 2013 – 2793 tys.⁴ Rozpad

² LOI n° 2006–911 du 24 juillet 2006 relative à l’immigration et à l’intégration, <https://www.legifrance.gouv.fr/affichTexte.do?cidTexte=JORFTEXT000000266495&categorieLien=id> (data dostępu: 17.06.2016).

³ K. Hunn, „Nächstes Jahr kehren wir zurück...”. *Die Geschichte der türkischen „Gastarbeiter” in der Bundesrepublik*, Wallstein Verlag, Göttingen 2005.

⁴ *Migrationsbericht des Bundesamtes für Migration und Flüchtlinge im Auftrag der Bundesregierung, Migrationsbericht 2014*, https://www.bamf.de/SharedDocs/Anlagen/DE/Publikationen/Migrationsberichte/migrationsbericht-2014.pdf?__blob=publicationFile (data dostępu: 17.06.2016).

Jugosławii i wojna w Bośni-Hercegowinie wywołały nową falę emigracji, dla której Niemcy stały się głównym państwem docelowym. Już w 1992 r. podanie o azyl w tym kraju złożyło 438 tys. osób z terenów objętych walkami. Pomimo zawarcia pokoju w 1995 r. i powolnej stabilizacji sytuacji w tym regionie według informacji Urzędu Spraw Zagranicznych jeszcze na początku 1997 r. w RFN przebywało 340 tys. osób, głównie Bośniaków, którzy nie palili się do powrotu do ojczyzny. Większości z nich udało się uniknąć deportacji, gdyż kraje związkowe otrzymały wolną rękę co do sposobu i terminu pozbycia się przybyszów z Bałkanów⁵.

W wyniku kolejnej wojny, w Kosowie (1998–1999), na terenie Niemiec znalazło schronienie 55 tys. osób, z czego większość stanowiła ludność romska. Do 2004 r. tylko 5 tys. Kosowian powróciło do kraju. Olbrzymie bezrobocie i brak poczucia stabilności powodowały, że w następnych latach emigracja do Niemiec wzmożła się, i do 2014 r. objęła kolejne 9 tys. W styczniu 2015 r. podanie o azyl złożyło 3630 osób pochodzących z tego państwa⁶. Zgodnie z danymi Federalnego Urzędu Statystycznego z 3 sierpnia 2015 r. liczba mieszkańców RFN wynosiła w poprzedzającym roku 80,9 mln. Imigranckie korzenie posiadało łącznie 16,4 mln, co stanowiło 22,5% ogółu ludności. Rok 2014 r. był dla imigracji do Niemiec szczególnie, ponieważ liczba imigrantów wyniosła 550 tys. i była największą od 1992 r. Tylko na Republikę Federalną przypadało 55% wszystkich imigrantów w całej Unii Europejskiej⁷.

Inna była sytuacja we Francji. W tym samym 2014 r. podanie o azyl i status uchodźcy we francuskich urzędach złożyło tylko 65 tys. osób, co i tak było o dwa razy więcej niż w 2007 r. Rozpatrywanie wniosków wydłużono do dwóch lat. Statystyki odnotowały, że wówczas najczęściej podań pochodziło od obywateli Konga, Chin, Bangladeszu, Syrii i Pakistanu⁸.

Apogeum kryzysu uchodźczego dla Unii Europejskiej przypadło na rok 2015 i pierwsze miesiące 2016 r. Był on wynikiem rewolucji arabskich w Afryce Północnej i na Bliskim Wschodzie w latach 2010–2013, gdzie doszło do obalenia niektórych tamtejszych dyktatur i zapoczątkowania procesu przemian politycznych i ustrojowych. Wojna domowa rozgorzała w Libii i w Syrii, gdzie opozycja podjęła walkę z reżimem Baszara al-Asada. Eskalacja konfliktu w Syrii i obawa przed Państwem Islamskim oznaczały utratę domu i miejsca pracy, dla mężczyzn przymusowy pobór do wojska i brak jakichkolwiek perspektyw na stabilizację. W efekcie doszło do pogorszenia się sytuacji w obozach dla uchodźców w Libanie i Turcji. Bardzo szybko też nastąpiła profesjonalizacja grup przestępczych specjalizujących się w przemyśle ludzi tzw. szlakiem

⁵ B. Koszel, *Mitteuropa rediviva? Europa Środkowo- i Południowo-Wschodnia w polityce zjednoczonych Niemiec*, Instytut Zachodni, Poznań 1999, s. 308–309.

⁶ C. Grimmer, *Da war doch was?*, BR24, 11.09.2015, <http://www.br.de/nachrichten/fluechtlinge-rueckblick-kosovo-balkan-100.html> (data dostępu: 19.07.2016).

⁷ *Zielland Deutschland. Hintergründe zu Flüchtlingen und Einwanderung*, Aktualisierte Auflage, październik 2015 r., Konrad Adenauer Stiftung, http://www.kas.de/wf/doc/kas_41470-544-1-30.pdf?151022123931 (data dostępu: 19.07.2016).

⁸ *Frankreich: Bleibt verschont*, „Handelsblatt”, 18.08.2015.

bałkańsko-śródziemnomorskim prowadzącym z Turcji do Grecji i stamtąd na północ w kierunku bogatszych państw Unii Europejskiej⁹.

Trzon imigracyjnej fali stanowili uchodźcy z Syrii, ale tuż za nimi pojawili się szukający bezpiecznej przystani w zamożnych państwach Unii Europejskiej mieszkańcy Afganistanu, Iraku, Erytrei i Somalii, ale także z Bałkanów (Kosowo, Albania, Serbia, Macedonia). Już 7 maja 2015 r. niemiecki minister spraw wewnętrznych Thomas de Maizière zasygnalizował i ostrzegł, że według szacunków ministerstwa, Republika Federalna jeszcze w tym roku może spodziewać się 450 tys. uchodźców z terenów ogarniętych konfliktami i wojną domową. Już 19 sierpnia zmuszony był skorygować tę liczbę i podnieść ją do 800 tys., ponieważ dramatycznie zaostrzyła się sytuacja w Syrii, północnym Iraku i Afganistanie. Dnia 25 sierpnia Federalny Urząd ds. Migracji i Uchodźców (BAMF) zadeklarował, że wobec obywateli syryjskich nie będą stosowane unijne regulacje w zakresie azylu i migracji (rozporządzenie Dublin III z 2014 r.). Było to następstwem uzgodnień pomiędzy Angelą Merkel i kanclerzem Austrii Wernerem Faymannem podjętych po rozmowach w Urzędzie Kanclerskim w Berlinie 15 sierpnia o czasowym zawieszeniu konwencji dublińskiej i przyjęciu azylantów bez rutynowych procedur biurokratycznych. Była to reakcja na marsz tysięcy migrantów w kierunku Austrii z Budapesztu, gdzie od wielu dni koczowali na dworcu kolejowym Keleti. Merkel, która na konferencji prasowej z Faymannem przekonywała, że to „nie będzie mój kraj”, jeżeli będzie musiała przeproszać za okazanie przyjaznego oblicza w tak trudnej sytuacji, była dogłębnie przeświadczona o jednorazowym charakterze akcji spowodowanej powstałymi komplikacjami i podyktowanej względami humanitarnymi¹⁰. Szybko jednak za pośrednictwem Internetu i telefonii komórkowej na Bliskim Wschodzie rozeszły się informacje, że na uchodźców w Niemczech czeka się z otwartymi ramionami i otrzymają oni tam poważne wsparcie finansowe¹¹.

Decyzja o otwarciu niemieckiej granicy i zawieszeniu procedury Dublin III wynikała z przesłanki, że zamknięcie granicy niemieckiej stanowiłoby wstęp do rozpadu strefy Schengen, i to na RFN jako „mocarstwo środka Europy” spadłaby największa odpowiedzialność. Oznaczałoby to także kapitulację wobec antyeuropejskich populistów i demagogów oraz ich dążeń do rozbicia Unii Europejskiej. Poza tym cofnięcie uchodźczej fali z Austrii i Węgier z powrotem na Bałkany wywołać mogło w słabszych państwach tego regionu – Serbii, Macedonii czy Czarnogórze – konflikty i zaburzenia na niespotykaną skalę¹².

Nie zdając sobie sprawy ze skali problemów, z którymi Niemcy będą wkrótce skonfrontowane, podczas letniej konferencji prasowej w Berlinie 31 sierpnia, kanclerz

⁹ M. Gebauer, R. Salloum, *Flüchtlinge: Warum jetzt so viele Menschen kommen*, „Der Spiegel”, 9.09.2015.

¹⁰ N. Fried, „... dann ist das nicht mein Land”, „Süddeutsche Zeitung”, 15.09.2015.

¹¹ T. Hildebrandt, B. Ulrich, *Im Auge des Orkans*, „Die Zeit”, 20.09.2015.

¹² H. Münckler, *Die Mitte und die Flüchtlingskrise: Über Humanität, Geopolitik und innenpolitische Folgen der Aufnahmeentscheidung*, „Aus Politik und Zeitgeschichte” 2016, nr 14–15.

Merkel była jeszcze pełna optymizmu. Przekonywała dziennikarzy, że Niemcy sobie poradzą z problemem uchodźców (*Wir schaffen das!*), gdyż są „silnym państwem” i stojące przed nimi problemy zostaną przezwyciężone¹³. Po dodatkowym konsultacjach z premierem Węgier Victorem Orbanem 4 września kanclerz Niemiec złożyła oświadczenie, że uchodźcy nie będą odsyłani¹⁴.

Kanclerz otrzymała pełne wsparcie od koalicyjnej Socjaldemokratycznej Partii Niemiec (SPD). Po wspólnych rozmowach 7 września wicekanclerz i minister gospodarki i technologii Sigmar Gabriel zapewnił, że Niemcy są przygotowane na przyjęcie 800 tys. uchodźców i jest to dla nich najważniejsze historyczne wyzwanie od czasu zjednoczenia w 1990 r. Miał też nadzieję na okazanie przez pozostałe państwa Unii Europejskiej podobnej solidarności¹⁵.

Choć kanclerz Merkel miała silne poparcie w parlamencie, gdyż walka z ksenofobią i otwartość na cudzoziemców zapisane były na sztandarach zarówno Partii Lewicy, jak i Zielonych czy SPD, to optymistyczne prognozy rządu na temat możliwości absorcyjnych państwa niemieckiego podzieliły niemieckie społeczeństwo. Niechętnie były pozaparlamentarne ugrupowania: partia Alternatywa dla Niemiec (AfD) i antyislamski ruch Patriotyczni Europejczycy przeciw Islamizacji Zachodu (PEGIDA). Najsilniej przeciwko polityce kanclerz występowali czołowi politycy AfD (m.in. współprzewodniczący partii Jörg Meuthen czy też zastępca przewodniczącego Alexander Gauland), którzy w swoich wypowiedziach wzywali do rewizji polityki imigracyjnej, a nawet do ustąpienia Merkel ze stanowiska. Partia, która dotąd zajmowała się gospodarką i nastawiała się na wyprowadzenie Niemiec ze strefy euro, starała się teraz pokazać nowe nacjonalistyczne i populistyczne oblicze, poprzez demonstracyjne odcinanie się od szkodliwej polityki rządu w kwestiach imigracyjnych. Dzięki temu kryzysowi AfD zyskiwała na popularności po lipcowym kryzysie i rozłamie w partii, związanym z odejściem jednego z trzech przewodniczących Bernda Luckego, gdyż słupki poparcia w sondażach podniosły się z 3 do 6%. Ruch PEGIDA na fali krytyki imigracyjnej polityki rządu również odnotował wzrost zainteresowania jego działalnością i radykalizacją. W październiku 2015 r. w Dreźnie, Lipsku i Chemnitz odbyły się pod patronatem ruchu wielotysięczne manifestacje, a w stolicy Saksonii 12 października na pierwszym miejscu widoczna była atrapa szubienicy zarezerwowana dla Merkel i Gabriela¹⁶. Większe problemy kanclerz miała we własnym obozie politycznym. Jeżeli czołowi ministrowie Wolfgang Schäuble i Thomas de Maizière wazyli słowa, ostrożnie postulując ograniczenie napływu uchodźców, to na posiedzeniach frakcji parlamentarnej CDU/CSU i na spotkaniach z politykami niższego szczebla kanclerz Merkel musiała zmagać się z falą ostrej krytyki. Szczególne zaniepokojenie wyrażali działacze CDU z tzw. nowych krajów federacji, konfrontowani na co dzień z obawami

¹³ G. Bannas, *Merkel: Wir schaffen das*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 31.08.2015.

¹⁴ *Grenzöffnung für Flüchtlinge: Was geschah wirklich?*, „Die Zeit”, 5.09.2015.

¹⁵ *Flüchtlinge: Merkel und Gabriel fordern Kraftakt von den Deutschen*, „Der Spiegel”, 7.09.2015.

¹⁶ *Pegida-Anhänger errichten Galgen für Merkel und Gabriel*, „Die Zeit”, 13.10.2015.

swoich wyborców przed napływającymi imigrantami. Dostrzegali oni także realne zagrożenie ze strony będących na fali AfD i ruchu PEGIDA¹⁷.

Na głównego oponenta wobec oficjalnej polityki rządu w kwestii uchodźców wykreował się przewodniczący CSU Horst Seehofer. Jako premier Bawarii Seehofer był dobrze zorientowany, że olbrzymia część uchodźców preferuje jako miejsce docelowego osiedlenia się kwitnącą Bawarię, co wpływało negatywnie na tamtejsze społeczeństwo. Tym samym krytyką wzmacniał swoją pozycję w rodzinnym Monachium i stołecznym Berlinie, osłabioną słabym wynikiem CSU w wyborach do Parlamentu Europejskiego w 2014 r. We wrześniu 2015 r. demonstracyjnie spotkał się w Budapeszcie z premierem Orbánem, gdzie obaj otwarcie nawoływali do powstrzymania napływu uchodźców do UE. Choć bezpośrednio nie krytykowali kanclerz Merkel, to nawoływali do przywrócenia ładu i porządku na granicach¹⁸.

W miarę upływu czasu i wzmagających się trudności z „zagospodarowaniem” imigrantów w Niemczech Seehofer nabrał śmiałości i zapowiedział, że w ramach prawa do „obrony koniecznej” (*Notwehr*) imigranci będą zwracani znad granicy z Austrią lub od razu odsyłani w głąb Niemiec. Jednocześnie domagał się od kanclerz Merkel określenia górnej granicy liczby imigrantów, jaką Bawaria może przyjąć. Zagroził nawet złożeniem skargi na rząd do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Seehofer, w obliczu protestów społecznych i nacisków ze strony samej CSU, jak również spadku własnych notowań i możliwej perspektywy ustąpienia z urzędu premiera Bawarii na rzecz Markusa Södera, gotów był ryzykować konflikt z rządem federalnym. Jego koronnym argumentem był fakt, że od początku września do samej tylko Bawarii trafiło 300 tys. imigrantów (z których tylko część rozesłana została do innych krajów federacji)¹⁹.

Z pewnością pochylając się w spektakularny sposób nad uchodźcami, Republika Federalna zyskiwała wizerunkowo w świecie jako kraj wolny od nienawiści rasowej i etnicznych uprzedzeń. Na gruncie nazistowskich, tragicznych doświadczeń z przeszłości RFN za swój moralny obowiązek uważała niesienie pomocy biedniejszym i potrzebującym. Warto wspomnieć, że to dzięki jej postawie – i finansowej hojności – do Wspólnoty Europejskiej przyjęto Grecję, Hiszpanię i Portugalię oraz państwa byłego bloku radzieckiego, które uwolniły się od komunistycznych dyktatur. Tak więc większa część obywateli opowiadała się za nową „kulturą gościnności” (*Willkommenskultur*), choć wiele opiniotwórczych mediów i ekspertów było zdania, że nadmierny napływ uchodźców przerasta zdolności wchłaniania i „zagospodarowania” ich przez państwo niemieckie. Oponentom wskazywano, że Republika Federalna Niemiec w coraz większym stopniu jest konfrontowana z problemami demograficznymi i już obecnie

¹⁷ P. Kubiak, *Kanclerz Angela Merkel w ogniu krytyki*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2015, nr 193, <http://www.iz.poznan.pl/uploads/pracownicy/kubiak/1245.pdf> (data dostępu: 17.06.2016).

¹⁸ R. Neukirch, *Seehofer bei Orbán: Niemand hat die Absicht, Merkel zu schwächen*, „Der Spiegel”, 4.09.2015.

¹⁹ P. Kubiak, *Kanclerz Angela Merkel...*, op.cit.

brakuje około jednego miliona rąk do pracy. W XXI w. szczególnie odczuwała skutki szybkiego starzenia się społeczeństwa, stanęła przed koniecznością rozbudowy opieki zdrowotnej i społecznej oraz przygotowania systemu emerytalnego do niezbędnych, dokuczliwych dla przeciętnego obywatela reform, głównie przez podniesienie w 2006 r. granicy przejścia na emeryturę z 65 na 67 lat²⁰.

W 1991 r. na terytorium RFN mieszkało 80,27 mln obywateli, z czego 12,03 mln stanowiły osoby powyżej 65. roku życia. W 2005 r. przy niewielkim przyroście ogólnej liczby mieszkańców (82,44 mln) liczba seniorów w wieku powyżej 65 lat znacznie się podniosła i wynosiła już 15,87 mln²¹. W 2010 r. obliczenia pokazywały, że liczba Niemców zmniejszyła się do 81,75 mln, a wzrost liczby osób po 65. roku życia nabrał gwałtownego przyspieszenia (16,9 mln, a w 2014 r. było to już 17,35 mln, czyli 20,6% populacji)²².

Dnia 15 października 2015 r. Bundestag uchwalił nowelizację bardziej restrykcyjnego prawa azylowego, które weszło w życie 1 listopada. Z jednej strony uderzono w imigrantów z przyczyn ekonomicznych, gdyż wykreślono z listy krajów zagrożonych Albanie, Kosowo i Czarnogórę, a z drugiej postanowiono wydłużyć czas pobytu uchodźców w ośrodkach adaptacyjnych do sześciu miesięcy. Pakiet przyjętych ustaw kładł nacisk na przyspieszenie procedury integracji imigrantów, przy większym wsparciu finansowym dla władz lokalnych ze strony budżetu centralnego. Za nowelizacją głosowała olbrzymia większość 475 posłów przy 67 głosach sprzeciwu i 58 wstrzymujących się. Kanclerz Merkel, która wzywała do poparcia pakietu ustaw, podkreśliła, że jest to ważny krok, ale „potrzeba jeszcze więcej”, aby uporać się z problemem, i obiecywała podjęcie kolejnych inicjatyw²³.

Od lata 2015 r., w miarę narastania kryzysu związanego z uchodźcami, Niemcy na szczeblu ministerstw spraw wewnętrznych na bieżąco prowadziły konsultacje z najbliższym sojusznikiem i partnerem w UE – Francją. Prezydent François Hollande na podstawie doświadczeń francuskich dobrze orientował się, jaką niebezpieczną mieszanką wybuchową może być niekontrolowana fala imigrantów i związane z tym problemy. Zamachy terrorystyczne we Francji 13 listopada 2015 r. pokazywały, jak trudno sprawować kontrolę nad podejrzanymi osobami. Nie dawał on jednak poznać po sobie, że „nadgorliwość” niemiecka wróży nadejście ciężkich czasów dla UE. Opowiedział

²⁰ S. Kröhnert, N. van Olst, R. Klingholz, *Deutschland 2010. Die demographische Zukunft der Nation*, Berlin 2004.

²¹ *Statistisches Jahrbuch 2007. Für die Bundesrepublik Deutschland*, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/Jahrbuch2007.pdf?__blob=publicationFile (data dostępu: 18.05.2016).

²² *Statistisches Jahrbuch 2011. Für die Bundesrepublik Deutschland mit „Internationalen Übersichten“*, https://www.destatis.de/DE/Publikationen/StatistischesJahrbuch/StatistischesJahrbuch2011.pdf?__blob=publicationFile (data dostępu: 18.05.2016).

²³ *Asylverfahrensbeschleunigungsgesetz vom 15. Oktober 2015*, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2015 Teil I Nr 40, http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBI&start=/*%255B (data dostępu: 18.05.2016); por. T. Morozowski, *Zmiany legislacyjne w Niemczech w obliczu kryzysu uchodźczego*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2015, nr 192.

się za szybkimi działaniami unijnych instytucji, dopóki istniała możliwość uporządkowania zjawiska. Mając w perspektywie wybory prezydenckie w 2017 r., nie chciał, by ta kwestia napędzała wiatru w żagle Marine Le Pen i populistycznemu Frontowi Narodowemu²⁴. Na otwartą krytykę polityki niemieckiej pozwalał sobie natomiast premier Manuel Valls, który w listopadzie 2015 r. i następnie w lutym 2016 r. w wielu publicznych wystąpieniach dawał do zrozumienia, że polityka „gościnności” RFN podkopuje fundamenty UE i Francja z niechęcią odnosi się do proponowanych przez Berlin kwot podziału imigrantów²⁵.

Po intensywnych rozmowach francusko-niemieckich prezydent Hollande wspólnie z kanclerz Merkel 3 września wystosowali list do przywódców europejskich, szefa Komisji Europejskiej i przewodniczącego Rady Europejskiej. Powołując się na „odpowiedzialność każdego państwa członkowskiego i solidarność wszystkich”, zaapelowali o jak najszybsze wdrożenie programów zatwierdzonych przez Unię Europejską, bronili układu z Schengen z 1985 r., ale największy nacisk położyli na dystrybucję uchodźców „w duchu solidarności między państwami członkowskimi” poprzez utworzenie „stałego mechanizmu i przymusowej relokacji”²⁶.

Im więcej osób przedzierało się do Niemiec i Austrii, tym bardziej zwiększały się niemieckie naciski na sprawiedliwe obciążenie państw unijnych w kwestii relokacji osób szukających schronienia na terenie UE. Po spotkaniu ministrów spraw zagranicznych państw unijnych na podstawie dwóch decyzji Rady z 14 i 22 września ustalono podział 40 tys. i 120 tys. imigrantów przebywających dotąd w Grecji i we Włoszech bądź innych państwach dotkniętych kryzysem migracyjnym. Uwzględniając wyliczone przez Komisję Europejską specjalne współczynniki relokacji, uzgodniono, że do Niemiec relokowanych zostanie ponad 40 tys. osób, do Francji – ponad 30 tys., Hiszpanii – 26 tys., a do Polski – około 10–11 tys. Dalsze miejsca pod względem liczby przyjmowanych w systemie relokacji zajęły: Holandia, Rumunia, Belgia i Szwecja, Portugalia, Czechy, Austria, Finlandia, Bułgaria, Słowacja i Chorwacja. Uzgodniono, że najmniej osób przyjmą Litwa, Słowenia, Łotwa, Luksemburg, Estonia, Cypr i Malta. Nie były zainteresowane tym podziałem Dania i Wielka Brytania, Finlandia wstrzymała się od głosu, ale Irlandia wyraziła gotowość przyjęcia 2,9 tys. osób²⁷.

Zgodnie z pesymistycznymi prognozami napływ uchodźców do Niemiec na przełomie 2015 i 2016 r. przerósł najśmielsze oczekiwania i wyniósł 1,1 mln osób. Przekroczyło to możliwości ich zakwaterowania i zaopiekowania się nimi ze strony

²⁴ A. Barabasz, B. Koszel, M. Książniakiewicz, *Przywództwo Niemiec i Francji w Unii Europejskiej w XXI w. Problemy i wyzwania*, UAM, Poznań 2016, s. 58.

²⁵ *Frankreich fordert Aufnahmestopp für Flüchtlinge*, „Frankfurter Allgemeine Zeitung”, 25.11.2015; *Frankreich lehnt EU-Flüchtlingskontingente ab*, „Die Zeit”, 13.02.2016.

²⁶ D. Revault d’Allonnes, J.-P. Stroobants, *La lettre commune de François Hollande et d’Angela Merkel pour accueillir les réfugiés en Europe*, „Le Monde”, 4.09.2015.

²⁷ A. Potyrała, S. Wojciechowski, „Za” i „przeciw”. *Unijny dwugłos w sprawie systemu relokacji*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2015, nr 192, <http://www.iz.poznan.pl/publikacje/biuletyn-instytutu-zachodniego/nr-197-za-i-przeciw-unijny-dwuglos-w-sprawie-systemu-relokacji> (data dostępu: 17.06.2016).

władz samorządowych i urzędów odpowiedzialnych za opiekę nad przybyszami. Tylko 442 899 wniosków znalazło się w procedurze opracowywania. Przybywający tłumnie do Niemiec uchodźcy po wstępnych przesłuchaniach byli rozdzielani w ramach specjalnego systemu elektronicznego „Easy” do poszczególnych krajów związkowych, według z góry ustalonych kwot uchodźczych. Od marca 2015 r., jeżeli przeciągała się procedura azylowa, otrzymywali oni zasiłek w wysokości 287–359 euro na osobę miesięcznie. Koszty mieszkania, energii i pomocy medycznej pokrywane również były z budżetów lokalnych i dotacji federalnych. Już po trzech miesiącach mogli oni podjąć pracę, jeżeli na konkretne stanowisko brakowało Niemca lub innego obywatela Unii Europejskiej. Po 15 miesiącach pobytu te wstępne ograniczenia były likwidowane²⁸.

Zdecydowanie mniejsze problemy z napływem uchodźców miała Francja. Według oficjalnych danych w 2015 r. zarejestrowano 79 130 osób poszukujących azylu, co stanowiło 22-procentowy przyrost w porównaniu z rokiem ubiegłym. Podniósł się odsetek pozytywnie rozpatrzonych wniosków z 3,5 do 31,5%. W większości składane były one przez obywateli Syrii, Sudanu i Kosowa²⁹.

Przybysze we Francji umieszczani byli w specjalnych centrach rozpatrujących podania o azyl (*Centres d'accueil des demandeurs d'asile, CADA*). Gminy, które wyraziły gotowość stworzenia takich centrów, otrzymywały dotacje od władz centralnych. Status uchodźcy dawał prawo do posługiwania się przez daną osobę, a także współmałżonka i nieletnie dzieci kartą rezydenta Francji przez okres dwóch lat, co wiązało się z dostępem do rynku pracy i uzyskaniem tych samych praw socjalnych, jakie posiadają obywatele francuscy. Oczekujący na azyl otrzymywali kieszonkowe w wysokości 11,5 euro dziennie. W zależności od sytuacji rodzinnej osoby posiadające zakwaterowanie mogły liczyć na pomoc rządu 91–718 euro miesięcznie. We Francji podkreślało się, że kraj ten w porównaniu z Niemcami jest mniej chętnie wybierany przez uchodźców z Syrii. Na przeszkodzie stanęły istniejące procedury: dłuższe niż w Niemczech rozpatrywanie wniosku o udzielenie azylu (około 9 miesięcy, w czasie których nie ma się prawa do pracy), wyższe bezrobocie, mniej liczna diaspora syryjska oraz gorsze warunki bytowe osób, które nie otrzymywały statusu uchodźców³⁰.

Przez sporą część uchodźców Francja traktowana była jako kraj tranzytowy na drodze do Wielkiej Brytanii, która posiadała stosunkowo niskie bezrobocie i liberalną politykę imigracyjną. Symbolem uchodźczej niedoli stało się Calais, gdzie według różnych szacunków w tzw. dżungli przebywało od 3 do 6 tys. imigrantów desperacko próbujących przedrzeć się na drugą stronę Kanału La Manche. Ze względu na protesty

²⁸ A. Reimann, *Endlich verständlich: Fakten zur Flüchtlingskrise*, „Der Spiegel”, 10.05.2016.

²⁹ *Frankreich verzeichnet weniger als 80.000 Asylbewerber*, „Der Spiegel”, 12.01.2016.

³⁰ J. Kubera, *Kryzys migracyjny z perspektywy francuskiej*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2015, nr 196, http://www.rgib.org.pl/index.php?option=com_content&view=article&id=1182:biuletyn-instytutu-zachodniego-nr-1962015-dr-jacek-kubera-qkryzys-migracyjny-z-perspektywy-francuskiej&catid=65:biuletyn-instytutu-zachodniego-uchodcy&Itemid=117 (data dostępu: 22.11.2016).

okolicznych mieszkańców władze w marcu 2016 r. i październiku 2016 r. przystąpiły do likwidacji – jak dotąd z małym powodzeniem – nielegalnego obozowiska³¹.

Francuzom nie podobało się, że Niemcy nie uzgodniły z Paryżem swojej strategii postępowania wobec uchodźców, co świadczyło o podrzędnej roli Francji w *le couple franco-allemand*. Były doradca Sarkozy'ego – Bruno Le Maire – wypominał swym wschodnim sąsiadom, że najpierw zaskakują swych partnerów, ogłaszając ważne dla całej Europy decyzje (o przyjęciu nawet 800 tys. osób), a dopiero później rozmawiają o ich konsekwencjach i konieczności współpracy. Mniej powściągliwi w krytyce Niemiec byli zarówno politycy centroprawicy, zazwyczaj chwalcący kanclerz Merkel, jak i niektórzy przedstawiciele pozarządowej lewicy (np. Jean-Luc Mélenchon)³².

Dnia 7 października Merkel i Hollande w emocjonalnych przemówieniach do europosłów w Strasburgu przestrzegli, że pogłębienie kryzysu i brak skutecznego przeciwdziałania doprowadzą do zawieszenia strefy Schengen, demontażu polityk wspólnotowych i odejścia od euro. Merkel zapowiedziała rezygnację ze starej procedury przyznawania azylu przez państwo unijne, którego terytorium przekroczone zostało jako pierwsze, gdyż to nie zdało egzaminu³³.

Komentatorom rzucała się w oczy demonstracyjna jedność poglądów pomiędzy Hollande'em i kanclerz Merkel, co wyraziło się we francuskiej zgodzie na podział uchodźców w Unii Europejskiej w systemie kwotowym. Jeszcze w maju 2015 r. Francja niechętnie odnosiła się do tego pomysłu, a w miesiąc później sam prezydent skrytykował tę ideę, dystansując się od idącej w tym kierunku propozycji Komisji Europejskiej. Pomimo krytycznych wypowiedzi premiera Vallsa Pałac Elizejski już we wrześniu w pełni podzielił niemiecki pogląd w sprawie wprowadzenia mechanizmu obowiązkowego podziału kwot imigranckich. Uważano za niesprawiedliwe nadmierne obciążenia z tego tytułu, które spadły na Niemcy. Uznawano za konieczne elastyczne reagowanie na szybko zmieniającą się sytuację.

Na przełomie 2015 i 2016 r. pole manewru kanclerz Merkel w Unii Europejskiej za sprawą uchodźców zostało znacznie ograniczone. Jej naciski na sprawiedliwe, obowiązkowe rozdysponowanie kwot uchodźców w państwach członkowskich czy wzmocnienie Frontexu napotykały opór w większości stolic unijnych, gdyż uważano to za niemiecki szantaż. Premier Węgier Viktor Orban już we wrześniu odrzucił „imperializm moralny” kanclerz, a przewodniczący Rady Europejskiej Donald Tusk uznał jej politykę migracyjną za „niebezpieczną”. Szef czeskiego rządu Bohuslav Sobotka zarzucił niemieckiej przywódczyni „stymulowanie nielegalnej imigracji”. Z kolei włoski premier Matteo Renzi oskarżył Merkel, że pragnie, aby UE służyła niemieckim interesom. Wysoko dotąd ceniona w rankingach niemieckich za proeuropejską postawę Polska pod rządami Prawa i Sprawiedliwości wystąpiła z szeregów sojuszników

³¹ H. Sabéran, *Calais: les réfugiés campent sur leurs positions*, „Libération”, 6.03.2016.

³² J. Kubera, *Kryzys migracyjny...*, op.cit.

³³ *Réfuégiés: pour Hollande et Merkel, sans unité, c'est la fin de l'Europe*, „Le Parisien”, 7.10.2015.

Berlina i przyłączyła się do grona ich przeciwników. Liczba zwolenników Niemiec ograniczyła się do Szwecji, Austrii i Komisji Europejskiej. Na początku 2016 r. po zmianie polityki Szwecji wobec uchodźców grupa wsparcia skurczyła się zaledwie do instytucji unijnych i paraliżowanej przez wzrost notowań Frontu Narodowego Francji³⁴. Moralnym wsparciem dla osamotnionej niemieckiej przywódczyni był fakt, że renomowana francuska agencja prasowa Agence France Presse uznała ją za najbardziej wpływową osobę w świecie w 2015 r., podobnie zresztą jak amerykański tygodnik „Time”, nazywając ją „kanclerzem wolnego świata”.

Krytykowaną coraz powszechniej we własnych szeregach partyjnych kanclerz Merkel czekała najważniejsza próba, którą był zjazd CDU 14–15 grudnia 2015 r. w Karlsruhe. Kongres okazał się jednak jej wielkim sukcesem. Wprawdzie nie zapadały tam decyzje dotyczące obsady partyjnych stanowisk, ale powszechnie odczytywano to jako próbę sił i wskazanie poziomu poparcia dla urzędującej szefowej rządu. W opinii większości komentatorów Merkel, wygłaszając jedno z najlepszych przemówień w jej karierze politycznej, w pełni panowała nad delegatami. Podkreślała, że polityka koalicji w sprawach kryzysu uchodźczego jest słuszna i już jest pozytywnie weryfikowana. Dodawała, że nikt nie opuszcza bez poważnej przyczyny swojej ojczyzny. Chcąc uspokoić i wyciszyć malkontentów, dawała do zrozumienia, że liczba uchodźców musi zostać odczuwalnie zmniejszona, co wyjdzie na dobre wszystkim, także już przebywającym w Niemczech uciekinierom. Temu celowi miałyby służyć m.in. stworzenie listy tzw. bezpiecznych krajów pochodzenia oraz szybka deportacja tych osób, które nie spełniają kryteriów, by otrzymać azyl lub inną ochronę uchodźczą. Obiecała, że władze będą konsekwentnie egzekwować od osób przebywających w Niemczech naukę języka, znajomość podstaw prawa, tradycji i kultury niemieckiej. Kluczowe znaczenie mają jednak – jej zdaniem – działania na szczeblu europejskim, w tym wzmocnienie ochrony granic zewnętrznych UE. Merkel nawiązała do pomysłu rozszerzenia kompetencji unijnej agencji granicznej Frontex. Jak dodała, nadal będzie zabiegała o europejską solidarność w kwestii rozdziału uchodźców. Wykluczyła możliwość wprowadzenia przez Niemcy górnego pułapu liczby przyjmowanych osób. Jej zdaniem wszyscy uciekinierzy z krajów, w których toczy się wojna, mają prawo do ochrony. Pomimo początkowych obaw rezolucja zarządu partii na temat uchodźców przeszła przy dwóch głosach sprzeciwu w obecności prawie tysiąca delegatów. Konkurencyjne projekty uchwał, przewidujące m.in. zaostrzenie kontroli granicznych i zawracanie już na granicy imigrantów niemających szans na uzyskanie statusu azylanta bądź uchodźcy, przepadły w głosowaniu³⁵. Już w zupełnie zmienionych okolicznościach 7 lutego 2016 r. doszło do kolejnych francusko-niemieckich bilateralnych konsultacji w Strasburgu

³⁴ J. Janning, *Germany – Europe’s lonely leader*, European Council on Foreign Relations, 7.01.2016, http://www.ecfr.eu/article/germany_europes_lonely_leader5061 (data dostępu: 12.03.2016).

³⁵ A. Bachmann, *CDU i kanclerz Merkel po zjeździe w Karlsruhe*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2015, nr 209, <http://iz.poznan.pl/plik.pobierz,82,db45636d1a8a07f265a9a8a68898c506/1321-209-CDU%20i%20kanclerz%20Merkel%20.pdf> (data dostępu: 17.02.2016).

z kurtuazyjnym raczej udziałem przewodniczącego Parlamentu Europejskiego Martina Schulza. Poprzedzić one miały wyjazd kanclerz Merkel do Turcji na rozmowy z tamtejszymi politykami. Ze względu na nieradzenie sobie z napływem cudzoziemców do RFN pozycja kanclerz Merkel zaczęła się chwiać, szczególnie po ekscesach sylwestrowych w Kolonii, co w atakach na rząd wykorzystywały PEGIDA i Alternatywa dla Niemiec. Stojącemu przed podjęciem najważniejszej decyzji o ponowne ubieganie się o urząd prezydenta w 2017 r., a obecnie dołującym w sondażach Hollande'owi szczególnie zależało na jak najszybszym uregulowaniu kryzysu uchodźczego, co mogłoby powstrzymać jego złe notowania w społeczeństwie. Zgodził się on przyjąć we Francji 30 tys. uchodźców z proponowanej przez UE ogólnej liczby 160 tys. Na niemieckie żądania powiększenia tej kwoty ripostował, że we Francji na rozpatrzenie czeka 80 tys. wniosków azylowych złożonych jeszcze w 2015 r. Za klucz do rozwiązania sytuacji uważał większą pomoc dla Grecji i energiczne włączenie się Turcji do zatrzymania na jej terytorium uchodźczej fali³⁶.

Perspektywa włączenia Turcji – na której terenie w 25 obozach przebywało 2,7 mln uchodźców – do rokowań w sprawie uchodźców była najlepszym rozwiązaniem, ale niemieckiej przywódczyni zaakceptowanie tego faktu przychodziło z dużą trudnością. Kiedy przebywała w Ankarze w połowie października, Turcy przedstawili listę żądań, od której realizacji uzależniali swoje zaangażowanie w powstrzymaniu uchodźców napływających do Europy. Widniały na niej wydatna pomoc finansowa na utrzymanie 2,5–2,7 mln Syryjczyków już przebywających w obozach dla uchodźców na terenie Turcji (3 mld euro), jak najszybsze zniesienie wiz do UE dla obywateli tureckich i przyspieszenie rokowań w kwestii akcesji Turcji do UE. Merkel miała świadomość, że trzeba będzie słono zapłacić za turecką pomoc i współdziałanie. Od przejęcia rządów w 2005 r. niemiecka chadecja konsekwentnie podtrzymywała pogląd, że w „chrześcijańskim klubie”, jakim jest UE, nie ma miejsca dla muzułmańskiej Turcji, a kanclerz Merkel ofiarowała Ankarze co najwyżej „uprzywilejowane partnerstwo” z UE³⁷. Autorytarne rządy prezydenta Recepta Tayyipa Erdoğana spotykały się z regularną krytyką w Niemczech, a Zieloni i Die Linke ostrzegały kanclerz przed jakimikolwiek koncesjami, które wiązałyby się z akceptacją łamania praw człowieka w tym państwie.

Zaproszony na szczyt Rady Europejskiej w Brukseli 29 listopada 2015 r. premier Turcji Ahmet Davutoğlu miał powody do zadowolenia. Mimo wydanego w tym samym miesiącu, katastrofального dla Ankary raportu Komisji Europejskiej w sprawie poszerzenia UE o Turcję, mimo protestów zaplanowanych w Stambule w tym samym dniu w sprawie uwolnienia dwóch uwięzionych dziennikarzy Unia Europejska z determinacją zabiegała o współpracę z tym państwem w kwestii uchodźców. Pomimo że prezydent Erdoğan domagał się 7 mld euro, podtrzymała swoje stanowisko o wypłacie

³⁶ C. Boutelet, *La crise des réfugiés bouscule Hollande et Merkel*, „Le Monde”, 8.02.2016; *Angela Merkel et François Hollande réaffirment une „ligne commune” sur les réfugiés*, „Le Monde”, 8.02.2016.

³⁷ Szerzej zob. B. Koszel, *Uprzywilejowane partnerstwo. Rząd Angeli Merkel (CDU/CSU-FDP) wobec integracji Turcji z Unią Europejską*, „Rocznik Integracji Europejskiej” 2008, nr 2, s. 131–146.

Turcji 3 mld euro na pokrycie kosztów transferu Syryjczyków z Grecji i funkcjonowania obozów dla uchodźców na jej terytorium. Pozytywnie odpowiedziano na prośbę o liberalizację przepisów wizowych dla obywateli tureckich. Komisja Europejska obiecała przyspieszyć prace, aby można było złożyć wniosek o zniesienie krótkoterminowych wiz dla Turków w październiku 2016 r. Propozycja ta była uwarunkowana przyspieszeniem rokowań związanych z umową o readmisji. Do czerwca 2016 r. Turcja musiałaby przyjąć swoich obywateli, którzy nie mają uregulowanego pobytu na terytorium UE. Ankarą otrzymała też obietnicę, że sprawa jej akcesu do Unii Europejskiej nabierze teraz odpowiedniego przyspieszenia. Odrzucono jednak możliwość rozpoczęcia negocjacji w pięciu obszarach negocjacyjnych (w tym jeden na temat wolności, sprawiedliwości i bezpieczeństwa)³⁸.

Krytycznie na ogół postrzegane w Niemczech rozmowy kanclerz z premierem Davutoğlu 7–8 lutego 2016 r. zapowiadały przyspieszenie rokowań z Ankarą w celu uregulowania napływu uchodźców do Europy z terytorium Turcji. Zapowiedziano kontynuowanie transferu syryjskich uchodźców z Turcji do Europy wraz z ich rozdzielaniem między poszczególne państwa w ramach systemu kontyngentowego. Berlin i Ankarą opowiedziały się za włączeniem NATO w zwalczanie przemytu ludzi morzem z Turcji do Grecji. Merkel zapowiedziała jednocześnie wzmocnienie wspólnych działań policji niemieckiej i tureckiej w walce z zajmującymi się przemytem ludzi grupami przestępczymi³⁹.

Stopień zaawansowania rozmów z Turcją został pozytywnie oceniony przez Radę Europejską obradującą w Brukseli 18–19 lutego 2016 r. W konkluzjach z obrad szczególnie podkreślono, że

pełna i szybka realizacja planu działania UE – Turcja nadal ma priorytetowe znaczenie dla powstrzymania przepływów migracyjnych i zwalczania siatek handlarzy i przemytników. Turcja podjęła kroki, by zrealizować ten plan działania, zwłaszcza jeśli chodzi o dostęp syryjskich uchodźców do tureckiego rynku pracy i wymianę danych z UE.

Pozytywnie oceniono dotychczasowe działania w zakresie opracowywania wraz z Turcją „wiarygodnego programu dobrowolnego przyjmowania uchodźców ze względów humanitarnych”⁴⁰.

Dnia 18 marca 2016 r. na posiedzeniu Rady Europejskiej z udziałem premiera Davutoğlu doszło do sfinalizowania ugody w sprawie uchodźców, której trzon wynegocjowany został w rokowaniach lutowych z kanclerz Merkel. Ze względu na fakt, że tylko w pierwszych dwóch miesiącach 2016 r. 144 tys. osób (tylko połowa z nich

³⁸ *Szczyt przywódców UE z Turcją, 29.11.2015 – Oświadczenie UE-Turcja*, <http://m.european-council.europa.eu/pl/press/press-releases/2015/11/29-eu-turkey-meeting-statement/>; por. L. Merelle, *UE-Turquie: les heures de gloire de Davutoglu et Erdogan*, „Le Point”, 30.11.2015.

³⁹ *Merkel verspricht der Türkei Flüchtlingskontingente*, „Die Zeit”, 8.02.2016.

⁴⁰ *Posiedzenie Rady Europejskiej 18–19 lutego 2016 – konkluzje*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/meetings/european-council/2016/02/18-19/> (data dostępu: 25.03.2016).

to Syryjczycy) dotarło do Grecji, głównym celem tej umowy było przecięcie drogi i szlaków przemytniczych wiodących przez Morze Egejskie. Turcja złożyła obietnicę, że będzie odbierać od Greków wszystkich migrantów, którzy pokonają Morze Egejskie. Z kolei UE zobowiązała się, że na zasadzie „jeden za jednego” przeniesie do krajów Unii tylu Syryjczyków (głównie z obozów dla uchodźców w Turcji), ilu odesłanych z Grecji przyjmie Ankara. Ugoda zakładała szybkie przesiedlenie do 72 tys. Syryjczyków. Postanowiono zniechęcić ludzi do opłacania się przemytnikom. Ci, którzy mieliby korzystać z ich usług, straciliby prawo na przesiedlenie się do Unii. Ponadto Ankara – co jeszcze pół roku wcześniej byłoby nie do wyobrażenia – dostała od Brukseli obietnicę zniesienia już w czerwcu wiz dla Turków (po spełnieniu zwykłych warunków). Do 3 mld euro, które UE już wcześniej obiecała na Fundusz Uchodźczy, zgodzono się dorzucić drugie tyle do 2018 r. W ostatniej fazie rokowań najtrudniejszym punktem okazały się żądania Turcji co do żywienia jej negocjacji członkowskich z UE. Ankara chciała szybkiego otwarcia wspomnianych pięciu rozdziałów negocjacyjnych, które od kilku lat blokował Cypr, m.in. w odwecie za zakaz zawijania jego statków do tureckich portów. Przyjęty kompromis zakładał otwarcie do czerwca 2016 r. tylko jednego rozdziału dotyczącego spraw budżetowych. W Brukseli zapowiedziano prace nad odmrożeniem innych rozdziałów. Obiecano wszechstronne wsparcie dla Grecji, by wesprzeć jej zdolności

w zakresie organizacji powrotu do Turcji migrantów o nieuregulowanym statusie w kontekście grecko-tureckiego protokołu o readmisji oraz umowy o readmisji UE – Turcja, począwszy od 1 czerwca 2016 r. Państwa członkowskie deklarują wolę zapewnienia Grecji w krótkim terminie wszystkich niezbędnych środków, w tym funkcjonariuszy straży granicznej, ekspertów do spraw azylu oraz tłumaczy ustnych⁴¹.

Nie ulega wątpliwości, że Unii Europejskiej przyszło zapłacić wysoką cenę za tolerowanie coraz bardziej autorytarnych działań prezydenta Erdoğan. Francja, która uchodziła za zdecydowanie większego przeciwnika obecności tureckiej w UE aniżeli Niemcy, podczas rokowań z Ankarą świadomie trzymała się w cieniu, nie chcąc dawać argumentów populistom z Frontu Narodowego⁴². Kanclerz Merkel i jej partyjne zaplecze odnotowało poważne polityczne straty. Dla nieprzejednanych przeciwników łamania praw człowieka w RFN współpraca z prezydentem Erdoğanem to była zdrada ideałów i cyniczny handel wartościami. Z drugiej strony rosła presja prawicowych ekstremistów, zwłaszcza z szeregów AfD. Wcześniej partia, kierowana przez umiarkowanego polityka i cenionego ekonomistę wspomnianego Luckego, skupiała się

⁴¹ *Konkluzje Rady Europejskiej (17–18 marca 2016)*, <http://www.consilium.europa.eu/pl/press/press-releases/2016/03/18-european-council-conclusions> (data dostępu: 24.03.2016); por. J. Dobrowolska-Polak, *Turcja, Unia Europejska i uchodźcy. Porozumienia w sprawie zarządzania kryzysem migracyjnym*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 229, <http://www.iz.poznan.pl/pracownicy/pion-badawczy/dr-joanna-dobrowolska-polak> (data dostępu: 16.05.2016).

⁴² *Merkel-Hollande: un tandem à deux vitesses*, „Le Figaro”, 18.03.2016.

na kwestiach gospodarczych. Po jego odejściu i skoncentrowaniu władzy w rękę radykalnej Frauke Petry AfD bardziej przypomina francuski Front Narodowy czy austriacką Partię Wolności. W styczniu 2016 r. jej politycy domagali się, by policja strzelała do przekraczających granice Niemiec uchodźców. Zamierzali ich deportować na wyspy poza Europą, gdzie pod kontrolą ONZ powstałyby dla nich obozy. Taka retoryka opłaciła się. W wyborach do trzech parlamentów krajowych 13 marca 2016 r. AfD odniosła spektakularny sukces. W Nadrenii-Palatynacie zagłosowało na nią 12,6% wyborców, w Saksonii-Anhalt 24,2% i Badenii-Wirtembergii 15,1%, co było dobrą prognozą dla jesiennych wyborów do Bundestagu w 2017 r. Największe jak dotąd zwycięstwo przyszło w kilka miesięcy później, kiedy to w mateczniku wyborczym samej kanclerz Merkel w Meklemburgii-Przedpomorzu 4 września 2016 r. AfD wygrała z chadecją i osiągnęła imponujący wynik na poziomie 20,8%. Utrzymanie chadeccko-socjaldemokratycznych rządów w tym kraju związkowym możliwe było dzięki dobremu wynikowi SPD⁴³.

Na początku 2016 r. Merkel odczuwała silną presję w związku jej polityką uchodźczą. Premier Seehofer przesłał jej list z żądaniem przywrócenia porządku na granicach Niemiec, ich bardziej skutecznej ochrony oraz ustalenia maksymalnej liczby imigrantów, których Niemcy mogą przyjąć w ciągu roku. Jego zdaniem Niemcy mogą rocznie wpuścić do kraju nie więcej niż 200 tys. uchodźców. W przeciwnym razie groził kanclerz skargą do Federalnego Trybunału Konstytucyjnego. Krytyczne głosy pod adresem Merkel pojawiły się ze strony koalicyjnej SPD. Były kanclerz Gerhard Schroeder nazwał nieograniczony napływ uchodźców do Niemiec „błędem”, który zagraża stabilności strefy euro⁴⁴. W odpowiedzi na zarzuty szef frakcji CDU/CSU w Bundestagu Volker Kauder podkreślał, że CDU nadal popiera politykę kanclerz Merkel, która będzie się sprowadzać do redukcji liczby uchodźców przez zwalczanie przyczyn uchodźstwa, zacieśnioną współpracę z Turcją, skuteczniejszą ochronę granic zewnętrznych UE oraz solidarne rozdzielanie uchodźców na kraje członkowskie UE.

Nie ulega wątpliwości, że forsując kompleksowe ogólnoeuropejskie rozwiązanie, kanclerz Merkel obroniła swoją wizję zarządzania kryzysem migracyjnym i dokonała jego europeizacji. Próbowwała to jednak robić w stylu, który w wielu krajach uznany został za „moralny szantaż Niemiec”. Jak pisał analityk Cornelius Adebahr związany z berlińskim Instytutem DGAP, niewiele wynikało z faktu, że Niemcy postępowali słusznie i po ich stronie były racje etyczne i moralne, skoro nie potrafili do nich przekonać swoich europejskich sojuszników i uzyskać z ich strony aprobaty⁴⁵.

⁴³ P. Kubiak, *Będą nowe koalicje – komentarz do wyników wyborów krajowych w Badenii-Wirtembergii, Nadrenii-Palatynacie i Saksonii-Anhalt*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 227, <http://www.iz.poznan.pl/plik,pobierz,1264,9bf2529823a8b59a30ee68cccbbb8430/1393227/wyborykrajowe.pdf> (data dostępu: 28.08.2016); Ch. Teevs, *Für die SPD gibt es keine Alternative*, „Der Spiegel”, 5.09.2016.

⁴⁴ S. Afhüppe, G. Steingart, *„Da wurde schlicht die Realität ignoriert”*, „Der Spiegel”, 14.01.2016.

⁴⁵ C. Adebahr, *Die Flüchtlingskrise zwingt uns, die Welt neu zu verstehen*, „DGAPstandpunkt” 2016, nr 2, <https://dgap.org/de/think-tank/publikationen/dgapstandpunkt/mehr-aussenpolitik> (data dostępu: 19.08.2016).

Z pewnością dla Niemiec dużym obciążeniem będą lawinowo rosnące koszty utrzymania uchodźców. Wprawdzie Niemcy posiadają nadwyżkę budżetową, ale szacunki ekonomistów z kolońskiego Instytutu Gospodarki Niemieckiej wskazują, że może ona gwałtownie zmaleć. Obciążenia związane z zapewnieniem im dachu nad głową, wyżywieniem i opieką zdrowotną wyniosły w 2015 r. 5,2 mld euro. Do tego należy dodać sumę około jednego miliarda euro przeznaczoną na sfinansowanie kursów integracyjnych i językowych. Jak się przewiduje, ogólne skumulowane koszty w latach 2015–2017 zamkną się sumą prawie 56 mld euro⁴⁶. Jak się jednak wydaje, koszty te zostały wkalkulowane w budżety krajów związkowych, dla których zwiększa się dotacje federalne. Jak wynika z danych Federalnego Ministerstwa Finansów, każdy z krajów związkowych miał otrzymać w 2016 r. o 3,7% więcej wpływów z podatków niż w 2015 r. Oznacza to zwiększenie budżetów krajowych o średnio 2,8 mld euro. Pomimo przewidywanych obciążeń w Niemczech optymistycznie zakłada się, że przygotowanie nowej infrastruktury technicznej i społecznej dla uchodźców oraz bazy edukacyjnej generować będzie nowe miejsca pracy⁴⁷.

Na początku lipca 2016 r. Bundestag i Bundesrat przyjęły nową ustawę integracyjną, która ma ułatwić uchodźcom dostęp do rynku pracy. Według tych założeń, jeżeli nawet po odmowie udzielenia azylu imigrantowi uda się znaleźć pracodawcę, który mu zapewni odpowiednie szkolenia, to wówczas udzielone zostanie prawo pobytu na okres trzech lat. Następne pół roku miałyby być przeznaczone na szukanie odpowiedniej pracy i kolejne dwa lata na sprawdzenie się w nowym miejscu zatrudnienia. Jednocześnie nowe prawo umożliwia ograniczenie świadczeń łącznie z odebraniem prawa pobytu w Niemczech, jeżeli taki cudzoziemiec nie zamierza się integrować, np. odmawia udziału w kursach integracyjnych⁴⁸.

Jednocześnie Niemcy zaczęły wywierać presję na państwa Afryki Północnej, w tym Tunezję i Maroko. Mają one przyjąć swoich obywateli, którym odmówiono azylu w Europie. Rząd w Berlinie chce też, by Tunezja, Maroko i Algieria zostały uznane za tzw. bezpieczne kraje pochodzenia. Rząd Niemiec pracuje też nad nową ustawą, która ma przyspieszyć procedurę azylową imigrantów pochodzących z tych afrykańskich krajów, by w razie odmówienia im prawa do pobytu w Niemczech łatwiej można było

⁴⁶ T. Budnikowski, *Republika Federalna Niemiec: rosnące koszty napływu uchodźców*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 228, <http://www.iz.poznan.pl/plik.pobierz,1267.cd8e1807b07d7313018574b1c9f86910/1395228kosztyuchodzcy.pdf> (data dostępu: 11.09.2016).

⁴⁷ M. Balcerek-Kosiarz, *Ryzyko wzrostu zadłużenia krajów związkowych i gmin z powodu kryzysu uchodźców w Niemczech*, „Biuletyn Instytutu Zachodniego” 2016, nr 232, <http://www.iz.poznan.pl/plik.pobierz,1344,5f4d5ec422abeb72bf724a1a64f0f089/232uchodzcyzadluzenieNiemcy.pdf> (data dostępu: 21.09.2016).

⁴⁸ *Integrationsgestezt vom 31. Juli 2016*, Bundesgesetzblatt Jahrgang 2016 Teil I Nr 39, http://www.bgbl.de/xaver/bgbl/start.xav?startbk=Bundesanzeiger_BGBl&start=//**%255B@attr_id=%2527bgb-1116s1939.pdf%2527%255D#_bgbl_%2F%2F**%5B%40attr_id%3D%27bgb1116s1939.pdf%27%5D__1478869973817 (data dostępu: 22.09.2016); por. M. Leubecher, *Unter einer Bedingung können abgelehnte Asylbewerber bleiben*, „Die Welt”, 8.07.2016.

ich odesłać do domu. Ustawę tę musi jeszcze zatwierdzić Bundesrat, gdzie trzeba się spodziewać znacznego oporu ze strony partii Zielonych⁴⁹.

Wszystkie te podejmowane kroki, gdzie kluczową rolę odgrywa Turcja przestrzegająca warunków marcowego porozumienia, przynoszą oczekiwane efekty. Liczba imigrantów przybywających do Niemiec znacznie się w 2016 r. zmniejszyła. W kwietniu, maju i czerwcu wyniosła średnio 16 tys. miesięcznie. W tym samym czasie kraje związkowe zwiększyły liczbę deportacji. Na przykład Saksonia wydalila z kraju 2245 osób, Północna Nadrenia-Westfalia 2167, Hamburg 2068, zaś Bawaria – ponad cztery razy więcej⁵⁰.

Z drugiej strony, napływ uchodźców do Europy zdynamizował ugrupowania i ruchy ksenofobiczne i nacjonalistyczne, które z nadziejami przymierzają się do ważnych wyborów m.in. w Niemczech, Francji i Holandii w 2017 r. Nieważne referendum z 2 października 2016 r. na Węgrzech w sprawie przyjmowania uchodźców nie odwiodło premiera Orbana od forsowania antyemigranckiej retoryki. Umowa z Turcją była problematyczna jeszcze przed próbą zamachu stanu z 15 lipca 2016 r., który tylko umocnił autorytarne rządy prezydenta Erdoğan. W październiku 2016 r. mijał termin, jaki Turcja dała UE na zniesienie wiz dla jej obywateli. Prezydent Erdoğan zaczął domagać się jednoznacznego określenia tej kwestii, grożąc wypowiedzeniem umowy o odsyłaniu uchodźców do Turcji, co mogłoby wywołać nową falę migracji do UE. Nie zapowiada się jednak, aby UE mogła przyznać Turcji ruch bezwizowy. Główną przeszkodą jest obowiązujące tam prawo antyterrorystyczne, które w opinii Komisji Europejskiej i Parlamentu Europejskiego pozwala na tłumienie wolnych mediów oraz zatrzymywanie i represjonowanie przeciwników politycznych obecnego prezydenta. I tak już niewielkie możliwości manewru ze strony UE zostały dodatkowo ograniczone poprzez wydłużenie stanu wyjątkowego o kolejne trzy miesiące.

Trudno prognozować, jak dalej będzie rozwijać się polityka Niemiec i Francji wobec uchodźców. Zależać to będzie od wielu okoliczności, m.in. rozwoju konfliktu na Bliskim Wschodzie, skali zaangażowania Turcji w powstrzymaniu uchodźców i nowych rozwiązań na szczeblu unijnym. Z pewnością obu państwom stojącym w obliczu wyborów prezydenckich i parlamentarnych w 2017 r. zależać będzie na wyciszeniu tego problemu, który daje paliwo wyborcze Alternatywie dla Niemiec i Frontowi Narodowemu.

W obu państwach i całej Unii Europejskiej istnieje świadomość, że bez długofalowej i wdrażanej z determinacją strategii w sprawach uchodźców ta organizacja może nie przetrwać. W związku z niestabilną sytuacją międzynarodową, nabrzmiałymi konfliktami militarnymi, rosnącymi nierównościami społecznymi, problemami demograficznymi, zmianami klimatycznymi, zwłaszcza w Afryce i Azji, należy oczekiwać kolejnych fal migracji do Europy i należy być na te zjawiska dobrze przygotowanym.

⁴⁹ Merkel w ogniu krytyki. „Fiasko polityki migracyjnej”, „Deutsche Welle”, 28.07.2016.

⁵⁰ Sachsen schiebt die meisten Asylbewerber ab, „Die Welt”, 20.07.2016.

The Refugee Problem in the European Union (2015–2016) in German and French Policies

The author analyses the policies of Germany and France towards refugees who flocked to the European Union in 2015 and 2016. He shows the scale of the problem and how the migration crisis has been handled in Germany and France. He further underlines the differences between Berlin and Paris's approach to mitigating this phenomenon and getting the other EU Member States involved in the process of taking in refugees.

Keywords: refugees, 2015–2016, European Union, Germany, France.