

WYJŚCIE Z CIENIA: POLITYKA UCHODŹCZA W SYTUACJI KRYZYSU*

Paweł Kubicki
Szkoła Główna Handlowa
Mikołaj Pawlak
Adriana Mica
Anna Horolets
Uniwersytet Warszawski

WPROWADZENIE

Celem artykułu jest ukazanie, w jaki sposób kształtowała się i zmieniała polityka wobec uchodźców, prowadzona na poziomie Unii Europejskiej oraz państwa polskiego. Te dwa poziomy

* Artykuł powstał w ramach projektu badawczego pt. *Zarządzanie europejskim kryzysem uchodźców w sytuacji braku konsensusu. Pojawienie się strategii w Polsce, na Węgrzech i w Rumunii*, dzięki dofinansowaniu Narodowego Centrum Nauki (DEC-2015/19/B/HS6/00080). Autorzy dziękują Karolinie Majdzińskiej za przydatne uwagi.

są od siebie wzajemnie zależne, choć do tej pory w Polsce polityka uchodźcza była kształtowana przede wszystkim przez adaptację do ewolucyjnych zmian polityki UE (Łodziński, Szonert 2016).

Tak zwany kryzys uchodźczy 2015 r. spowodował wyjście z cienia tematyki uchodźstwa oraz objęcie jej gorącą debatą publiczną. Stawiamy tezę, że przyczyną obecnego kryzysu oraz problemów z jego rozwiązaniem było to, że temat ten do momentu kryzysu znajdował się w sferze publicznej ignorancji. Pozwalało to na kształtowanie tej polityki w technokratyczny sposób, ale uniemożliwiało wprowadzenie zasadniczych zmian, a jedynie

stopniowe doprecyzowywanie i rozwijanie pierwotnych założeń. Jednocześnie wyjście tej polityki z „cienia” w sytuacji kryzysu w połączeniu z paniką moralną (Zielińska 2015) związaną z zagrożeniem terrorystycznym powoduje trudności w jej zreformowaniu, choć z zupełnie innych powodów.

W pierwszej części artykułu przedstawiamy proces kształtowania się wspólnego europejskiego systemu azylowego oraz skalę migracji z 2015 r. i przebieg tzw. kryzysu uchodźczego. Część druga opisuje ewolucję polityki wobec uchodźstwa w Polsce – najpierw proces dostosowywania polskich regulacji do rozwiązań unijnych, a następnie reakcje na kryzys. Artykuł kończy się dyskusją nad wpływem uwarunkowań zewnętrznych na proces kreowania polityki uchodźczej oraz prezentacją interpretacji tego procesu z perspektywy koncepcji ignorancji.

WSPÓLNY EUROPEJSKI SYSTEM AZYLOWY A KRYZYS UCHODŹCZY

Zgodnie z danymi Eurostatu w 2015 r. do UE przybyło ponad 1,3 mln migrantów poszukujących ochrony międzynarodowej. To jest ponad dwukrotnie więcej niż w 2014 r.

Tabela 1. Liczba wniosków o ochronę międzynarodową w latach 2010–2015

Rok	2010	2011	2012	2013	2014	2015
Unia Europejska	259 400	309 040	335 290	431 090	626 960	1 322 825
Polska	6 540	6 885	10 750	15 240	8 020	12 190

Źródło: *Asylum...* 2016.

Obowiązki związane z rejestracją i obsługą uchodźców są rozłożone nierównomiernie w ramach UE i przypadają na państwa graniczne, tzn. Grecję i Włochy, a w pierwszym etapie kryzysu także na Węgry, przez które wiodła ich trasa do państw docelowych dla migracji, przede wszystkim Niemiec, a w dalszej kolejności Francji i Szwecji. Dotychczas obowiązujące przepisy oraz opracowane *ad hoc* w 2015 r. procedury relokacji uchodźców zdają się nie przynosić oczekiwanych rezultatów (*Relocation...* 2016; Duszczek, Matuszczyk 2016; Wagner i in. 2016). Rośnie zatem potrzeba wypracowania nowej, a przynajmniej zreformowania dotychczasowej wspólnej polityki unijnej wobec migracji.

Kształtowanie wspólnego europejskiego systemu azylowego

Fundamentem współczesnej międzynarodowej polityki wobec uchodźców jest Konwencja dotycząca statusu uchodźców, sporządzona w Genewie 28 lipca 1951 r., zwana potocznie konwencją genewską. Konwencja ta wprowadziła definicję uchodźcy (art. 1), wskazała na podstawowe prawa uchodźców i obowiązki państw przyjmujących (prawo do pracy, edukacji czy obowiązek zaspokojenia podstawowych potrzeb bytowych). Zakazała też nakładania kar za nielegalny wjazd (art. 31).

Warto podkreślić, że w preambule do konwencji podkreślono, że *przyznanie azylu może być dla niektórych państw zbyt uciążliwe i [...] nie może z tego powodu być osiągnięte bez międzynarodowej współpracy*. Nie uzgodniono jednak podziału obowiązków w ramach międzynarodowej współpracy, co – jak twierdzą niektórzy – jest przyczyną napięć w międzynarodowym systemie ochrony uchodźców. Przełożyło się to też na niewydolne rozwiązania systemowe w ramach polityki unijnej i na obecny kryzys migracyjny (Wagner, Kraler 2016).

Z perspektywy unijnej wśród dokumentów o charakterze ogólnym odwołujących się do prowadzenia polityki uchodźczej należy wymienić Kartę praw podstawowych Unii Europejskiej, która w art. 18 gwarantuje *prawo do azylu z poszanowaniem zasad konwencji genewskiej*, a w art. 19 – ochronę w przypadku usunięcia z terytorium państwa, wydalenia lub ekstradycji do państwa, w którym *istnieje poważne ryzyko, iż [wydalony] może być poddany karze śmierci, torturom lub innemu nieludzkiemu lub poniżającemu traktowaniu albo karaniu*.

Na regulacje prawne UE dotyczące migracji duży wpływ miał układ z Schengen, zawarty w 1985 r. Stopniowo znosił on ograniczenia w poruszaniu się i kontrole wewnątrz UE (z możliwością ich czasowego przywrócenia w sytuacjach wyjątkowych), przy jednoczesnym doprecyzowaniu regulacji na granicach zewnętrznych. W układzie podkreślono, że stosuje się go *bez uszczerbku dla praw uchodźców i osób ubiegających się o ochronę międzynarodową*. Kto i na jakich zasadach powinien przeprowadzać procedurę azylową, zostało doprecyzowane w Konwencji wykonawczej do układu z Schengen z czerwca 1990 r. (art. 28–38).

Bezpośrednio do tematyki uchodźczej odnosi się – powstała niezależnie od układu z Schengen – Konwencja dublińska (Hurwitz 1999; Oleksiewicz 2008). Przyczynami jej powstania były zarówno obawy co do możliwości zwiększonego napływu uchodźców, jak i istniejące w owym czasie problemy z rozpatrzeniem niektórych wniosków. Chodziło w szczególności o tzw. uchodźców na orbicie (ang. *refugees in orbit*), których wniosków nie chciało rozpatrzyć żadne państwo, dowolność w wyborze państwa przez uchodźcę (ang. *asylum shopping*) i składanie wniosków w kilku kolejnych państwach, by zwiększyć prawdopodobieństwo sukcesu.

Konwencja dublińska została uzgodniona w 1990 r. (weszła w życie 1 września 1997 r.), a zaktualizowana w ramach rozporządzeń Dublin II (weszły w życie 1 września 2003 r.) i Dublin III (weszły w życie 1 stycznia 2014 r.). System dubliński określa, że państwem odpowiedzialnym za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony co do zasady powinno być pierwsze państwo członkowskie, którego granicę przekroczył starający się o ochronę. Wyjątkiem od tej reguły były przepisy związane z łączeniem rodzin i ochroną małoletnich.

Początek budowy wspólnego europejskiego systemu azylowego (Common European Asylum System – CEAS) można datować na lata 1999–2004 (*An Introduction...* 2016). Celem tego etapu budowy CEAS była harmonizacja ram prawnych obowiązujących w państwach członkowskich w dziedzinie azylu na podstawie wspólnych norm minimalnych. Celem drugiego etapu budowy z lat 2005–2013 (realnie 2009–2013) było utworzenie wspólnej procedury azylowej oraz jednolitego statusu ochrony w poszczególnych państwach członkowskich. Proces ten polegał przede wszystkim na aktualizacji i rozbudowie już istniejących rozwiązań.

Główną instytucją odpowiedzialną za prowadzenie polityki azylowej jest powstały w 2010 r. Europejski Urząd Wspierania w dziedzinie Azylu (EASO). Jego praca wspomagana jest przez Europejską Agencję Zarządzania Współpracą Operacyjną na Zewnętrznych Granicach Państw Członkowskich Unii Europejskiej (FRONTEX), funkcjonującą od października 2005 r.

Negocjowany z dużym trudem system CEAS, którego najnowsza odsłona zaczęła obowiązywać w 2015 r., okazał się niedostosowany do sytuacji kryzysowej. Napływ migrantów, określony przez jednego z komentatorów „idealnym sztormem” (ang. *perfect storm*) (Spijkerboer 2016), obnażył słabości obecnych rozwiązań. Problemem okazało się założenie stojące za systemem dublińskim, według którego państwa członkowskie oferują podobną procedurę rozpatrywania wnio-

sków i podobne warunki życia. Tak mogło być w latach 90., kiedy budowano system dubliński, ale z pewnością nie jest tak od rozszerzenia UE na początku XXI wieku (Costello, Mouzourakis 2016).

Brak możliwości sprawnej obsługi kolejnych migrantów oraz doniesienia medialne dotyczące wypadków śmierci uchodźców na morzu wymusiły na UE wprowadzenie rozwiązań *ad hoc* mających ratować sytuację. Swoje rozwiązania zdecydowały się także wprowadzić poszczególne państwa członkowskie. Wszystko to postawiło pod znakiem zapytania możliwość utrzymania wspólnej europejskiej polityki uchodźczej.

Zestawienie 1. *Wspólny europejski system azylowy – chronologia*

Data powstania	Narzędzie polityki	Data wejścia
2000	Eurodac: rozporządzenie Rady (WE) nr 2725/2000 z dnia 11 grudnia 2000 r.	2000
2001	Ochrona tymczasowa: dyrektywa Rady 2001/55/WE z dnia 20 lipca 2001 r.	2001
2003	Dyrektywa recepcyjna: dyrektywa Rady 2003/9/WE z dnia 27 stycznia 2003 r. Rozporządzenie Dublin II: rozporządzenie Rady (WE) nr 343/2003 z dnia 18 lutego 2003 r.	2003
2004	Dyrektywa kwalifikacyjna: dyrektywa Rady 2004/83/WE z dnia 29 kwietnia 2004 r.	2004
2005	Dyrektywa azylowa: dyrektywa Rady 2005/85/WE z dnia 1 grudnia 2005 r.	2006
2010	EASO: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 439/2010 z dnia 19 maja 2010 r. w sprawie utworzenia Europejskiego Urzędu Wsparcia w dziedzinie Azylu	2011
2011	Dyrektywa kwalifikacyjna (aktualizacja): Dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2011/95/UE z dnia 13 grudnia 2011 r.	2013
2013	Rozporządzenie Dublin III: rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 604/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r.	2014
2013	EURODAC (aktualizacja): rozporządzenie Parlamentu Europejskiego i Rady (UE) nr 603/2013 z dnia 26 czerwca 2013 r. Dyrektywa azylowa (aktualizacja): dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/32/UE z dnia 26 czerwca 2013 r. Dyrektywa recepcyjna (aktualizacja): dyrektywa Parlamentu Europejskiego i Rady 2013/33/UE z dnia 26 czerwca 2013 r.	2015

Źródło: opracowanie własne na podstawie Wagner i in. 2016: 19.

Kryzys uchodźczy

Początek 2015 r. to zwiększony, w porównaniu z rekordowym rokiem 2014, napływ uchodźców do Europy. W największym stopniu z tą sytuacją musiały sobie radzić Grecja i Włochy. Przyczyną jest trwający od 2011 r. konflikt w Syrii, który spowodował ucieczkę ponad 4 mln ludzi. Poza Syryjczykami do Europy przez Turcję i drogą morską do Grecji dostają się również obywatele Afganistanu oraz Iraku. Do Włoch próbują dostać się przede wszystkim uchodźcy z krajów afrykańskich. Do przyczyn zwiększonego napływu uchodźców należy zaliczyć: zablokowanie innych form migracji do Europy, przepelnione obozy dla uchodźców w krajach sąsiadujących z obszarami konfliktów (Liban, Jordania czy Turcja) oraz brak perspektyw na szybką poprawę sytuacji (*Situation...* 2015).

Za przełom w unijnej polityce wobec kryzysu uchodźczego można uznać – z perspektywy medialnej – utonięcie około 800 osób w drodze z Libii do Włoch 19 kwietnia 2015 r. oraz następujące po nim robocze (*Joint...* 2015) i oficjalne stanowi-

sko Rady Europejskiej z 23 kwietnia 2015 r. (*Special...* 2015). Stanowiska te poprzedziły planowane już wcześniej majowe (13.05.2015 r.) spotkanie, na którym wypracowano europejski program w zakresie migracji¹.

Wśród proponowanych w programie działań można wymienić akcje ratowania życia na morzu, działania na rzecz ograniczenia skali przemytu ludzi oraz deklarację wypracowania zasad relokacji migrantów ubiegających się o status uchodźcy na terenie UE oraz przesiedlenia uchodźców spoza UE. Pozostałe propozycje to: rozszerzenie współpracy z państwami trzecimi oraz stworzenie ośrodków recepcyjnych tzw. hotspotów, pozwalających na przyspieszenie rejestracji uchodźców.

Propozycje z programu znalazły odzwierciedlenie w tzw. pierwszym pakiecie implementacyjnym, ogłoszonym 27 maja 2015 r. (*First...* 2015). Główną osią sporu państw członkowskich były szczegółowe zasady relokacji, choć zaakceptowano ten instrument polityki. O niemożności wypracowania wspólnego stanowiska świadczą konkluzje Rady Europejskiej z 25–26 czerwca 2015 r., gdzie postanowiono, że relokacja dotyczyć będzie 40 tys. osób z Grecji i Włoch, ale nie dopracowano zasad ich podziału. Ostatecznie w decyzji Rady² ustalono, że relokacja polegać będzie na dobrowolnym zaangażowaniu państw członkowskich.

9 września 2015 r. opracowano drugi pakiet implementacyjny (*Refugee...* 2015), którego częścią był plan relokacji kolejnych 120 tys. uchodźców z podziałem na obowiązkowe kwoty przypadające dla każdego państwa. Szczegółowe zasady określiła decyzja Rady z 22 września 2015 r.³ Drugi pakiet implementacyjny został od razu zaniegowany przez niektóre państwa członkowskie. Istotną jego częścią było też opracowanie stałego mechanizmu relokacji w przypadku występowania sytuacji kryzysowych i przekroczenia kwoty uchodźców przypadających na dane państwo.

Warto zwrócić uwagę na kontekst podejmowanych we wrześniu 2015 r. decyzji. Z perspektywy medialnej były to m.in. obrazy porzuconej ciężarówki, w której 27 sierpnia 2015 r. znaleziono ciała 71 osób, a 2 września 2015 r. wyrzucone na turecki brzeg ciało małego chłopca. Wśród decyzji podejmowanych przez poszczególne państwa można wymienić próby ograniczenia napływu uchodźców przez Węgry w postaci budowy płotu na granicy z Serbią (17 czerwca 2015 r.), czy decyzję Niemiec z 24 sierpnia 2015 r., że nie będzie odsyłać syryjskich uchodźców, a tym samym zawiesza system dubliński.

W tym czasie trwały rozmowy z Turcją w sprawie wspólnych działań na rzecz rozwiązania kryzysu. 29 listopada 2015 r. podpisano wspólny program działania (*EU-Turkey...* 2015). Stanowił on podstawę podtrzymującego wolę współpracy oświadczenia UE – Turcja z 18 marca 2016 r. (*EU-Turkey...* 2016). W efekcie tych działań Turcja obiecała wzmocnienie działań patrolowych i uszczelnienie granic oraz została uznana za bezpieczny kraj trzeci, co umożliwiła odsyłanie migrantów o nieregulowanym statusie. Jednocześnie państwa członkowskie UE zobowiązały się do współfinansowania kosztów utrzymania uchodźców i przejęcia części osób przebywających na terenie Turcji, w tym na zasadzie 1:1 – jedna osoba odesłana do Turcji, to jeden syryjski uchodźca przyjęty na zasadzie przesiedlenia (Hofmann 2016).

6 kwietnia 2016 r. zostały zaproponowane całłościowe zmiany w CEAS⁴. Wśród nich znalazł się automatyczny mechanizm relokacji uchodźców, mający zastąpić dotychczasowe rozwiązania w ramach systemu dublińskiego oraz rozbudowa systemu Eurodac, zarówno jeśli chodzi o zakres gromadzonych danych i sposoby ich wykorzystania, jak i zunifikowanie dotychczasowych procedur z dyrektywy azylowej i kwalifikacyjnej. Zapro-

nowano też zmiany w szeroko rozumianej polityce migracyjnej i potwierdzenie zmian w polityce uchodźczej, polegające na wzmocnieniu współpracy z krajami trzecimi i na przesiedleniach z obozów znajdujących się poza granicami UE. Ostatni z tych punktów znalazł odzwierciedlenie w nowych ramach partnerstwa z krajami trzecimi w dziedzinie migracji, ogłoszony 7 czerwca 2016 r.⁵ Dalsze miesiące to głównie rozbudowa przedstawionych propozycji, monitoring procesu relokacji i przesiedleń oraz funkcjonowania porozumienia z Turcją.

Podsumowując, na skutek wielu następujących po sobie działań doszło do częściowej zmiany polityki uchodźczej. Wzmocniono nacisk na współpracę z krajami trzecimi i powstrzymanie migracji poza granicami UE. Rozpoczęto prace nad stworzeniem wspólnej dla całej UE polityki uchodźczej, w tym wypracowania nowych zasad relokacji w ramach zmodyfikowanego systemu dublińskiego.

Trudno tutaj mówić o osiągnięciu znaczących sukcesów i zakończeniu prac. Widać jednak, że proponowanym kierunkiem jest zaostrzenie polityki uchodźczej i większe zamknięcie się Unii, co jest zgodne z oczekiwaniami poszczególnych państw członkowskich. Przykładem obecnie obowiązującego podejścia może być np. deklaracja Austrii o określeniu dla każdego z państw członkowskich limitu uchodźców, który może przyjąć i tworzenie tzw. stref ochronnych poza granicami UE, gdzie byłaby prowadzona cała procedura azylowa. W podobnym duchu należy rozpatrywać decyzję Słowenii o możliwości całkowitego zamknięcia granic przed uchodźcami w razie wystąpienia nadzwyczajnych okoliczności. Oba te przypadki są przykładem podważenia założeń konwencji genewskiej i przedkryzysowego systemu CEAS.

Trudno też nie oprzeć się wrażeniu, że niemożność wypracowania wspólnych standardów sprzyja uprawianiu przez poszczególne państwa członkowskie „wyścigu na dno” (ang. *race to the bottom*) w kierunku pogorszenia warunków azylowych oraz ekonomizacji i po części relatywizacji praw człowieka (Schaeffer 2010; Stark 2004; Wagner, Kraler 2016: 17–18).

EWOLUCJA POLITYKI WOBEC UCHODŹSTWA W POLSCE

Polityka wobec uchodźstwa w latach 1990–2015

Na początku 1990 r. Polska została uznana za kraj bezpieczny, gdy cofnięto do niej statek z cudzoziemcami, którzy zamierzali ubiegać o ochronę w Szwecji. Pociągnęło to za sobą formalne włączenie Polski do systemu ochrony międzynarodowej, regulowanego przez konwencję genewską ratyfikowaną przez Polskę we wrześniu 1991 r.⁶ Wiązało się to również z dodaniem odpowiednich zapisów do Konstytucji⁷ oraz wówczas obowiązującej ustawy o cudzoziemcach⁸. Resortem prowadzącym politykę uchodźczą zostało Ministerstwo Spraw Wewnętrznych, w którego strukturach w 1996 r. wydzielono odpowiedzialny za nią departament (Łodziński, Szonert 2011; Szonert 1999; Ząbek, Łodziński 2008).

W 1997 r. przyjęto nową ustawę o cudzoziemcach⁹, której zapisy można uznać za początek dostosowywania polskiej polityki migracyjnej do rozwiązań przyjętych w Unii Europejskiej. W 2001 r. ze struktur Ministerstwa Spraw Wewnętrznych i Administracji wyodrębniono Urząd ds. Cudzoziemców i Repatriacji¹⁰, a w 2003 r. przyjęto oddzielny akt prawny regulujący wyłącznie politykę dotyczącą migracji przymusowych: ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹¹.

Zdaniem Weiner (2006), która analizowała europeizację polskiej polityki wobec cudzoziemców, w debatach parlamentarnych rozwiązania prawne przyjęte przez UE w ramach *acquis communautaire* nie były kwestionowane, a ich wprowadzenie

do polskiego prawa miało mocną legitymację. Kolejne nowelizacje tej uznawanej za kazuistyczną ustawy (Dąbrowski 2009) zawsze wiązały się z wdrożeniami w Polsce poszczególnych aktów prawa europejskiego: dyrektyw kwalifikacyjnej i recepcyjnej czy regulacji Dublin II.

Należy zaznaczyć, iż zmiany w ustawie o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium RP i ustawy o cudzoziemcach umożliwiające relokację uchodźców z innych państw członkowskich UE przyjęto w 2011 r.¹² Wiązały się one z kryzysem (oczywiście nie tak silnym, jak kryzys 2015 r.), wynikającym z napływu dużej liczby uchodźców na Maltę oraz włoską Lampedusę.

Rozwiązanie zapisane w ustawie określa, że decyzję o przyjęciu w ramach relokacji podejmuje w formie rozporządzenia Rada Ministrów. Polska zresztą wzięła udział w projektach EUREMA I i EUREMA II, w ramach których zadeklarowała łącznie gotowość przyjęcia 56 uchodźców z Malty. Ostatecznie do Polski przybyło w styczniu 2013 r. pięciu obywateli Somalii i jeden Erytrei.

Do 2015 r. polska polityka uchodźcza była w dużej mierze polityką wynikającą z adaptacji do prawa międzynarodowego, a zwłaszcza do przepisów Unii Europejskiej (Łodziński, Szonert 2011; Weiner 2006). Poza przyjmowaniem rozwiązań europejskich najważniejsze zmiany w strukturach agend publicznych odpowiedzialnych za politykę uchodźczą oraz w sposobie realizacji tej polityki miały wobec niej charakter zewnętrzny. Wynikały z przemian struktury oraz zadań administracji publicznej (np. reformy Buzka lub decyzja o przygotowaniu dokumentów strategicznych dla każdego obszaru polityki publicznej). Z tych powodów pole wytworzone w Polsce wokół zjawiska uchodźstwa było bardzo wrażliwe na zewnętrzne wstrząsy, a jego przemiany w stosunkowo małym stopniu wynikały z jego wewnętrznej dynamiki (Pawlak 2013).

Jednocześnie polityka uchodźcza była kształtowana w Polsce bez zainteresowania opinii publicznej. Można zatem mówić, iż tworzono ją w sposób technokratyczny, pod wpływem inspiracji płynących z Komisji Europejskiej i przy udziale wyspecjalizowanych organizacji pozarządowych, które przejmowały część jej zadań oraz lobbowały na rzecz wprowadzania rozwiązań korzystnych dla migrantów przymusowych (Pawlak, Matusz-Protasiewicz 2015).

Kryzys uchodźczy jako moment przełomowy

Rola debaty publicznej o kryzysie w ewolucji polityki wobec uchodźców

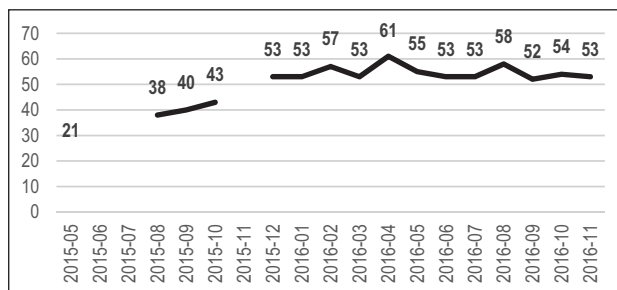
Zainteresowanie opinii publicznej uchodźstwem przed 2015 r. miało charakter epizodyczny i wiązało się bądź z perspektywą potencjalnego napływu uchodźców do Polski (1991 r. pucz w Moskwie, 1999 r. wojna w Kosowie), bądź wydarzeń dotyczących uchodźców w Polsce (sprawa Simona Mola czy Kamisy D. z 2007 r.). Jednak polityka uchodźcza nie stawała się w Polsce przedmiotem debaty politycznej. Kontekstem dla tej debaty była skrajna zmiana opinii publicznej dotyczącej możliwości przyjmowania uchodźców do Polski: od maja do grudnia 2015 r. odsetek deklarujących sprzeciw wobec przyjmowania uchodźców w Polsce wzrósł z 21% do 53%.

Potwierdzeniem zdomowienia się tego zagadnienia w debacie publicznej jest włączenie od grudnia 2015 r. na stałe pytania dotyczącego opinii na temat przyjmowania uchodźców do Polski do comiesięcznego badania omnibusowego, prowadzonego przez Centrum Badania Opinii Społecznej.

Jednocześnie wejście zagadnień związanych z uchodźstwem w obręb debaty publicznej prawie w ogóle nie wiązało się ze zmianą sytuacji migracyjnej Polski. Jest to nadal kwestia potencjalnego przystąpienia do programu relokacji. Liczba wnio-

sków o nadanie ochrony międzynarodowej w Polsce nie zmieniła się w ostatnim okresie w znaczący sposób (zob. tab. 1). Należy zaznaczyć, że w latach 2014–2015 obywatele Syrii stanowili najliczniejszą kategorię cudzoziemców uzyskujących status uchodźcy, jednak nie było to więcej niż 203 osoby rocznie. W debacie publicznej dotyczącej przyjęcia uchodźców syryjskich do Polski pilnie śledzonym wydarzeniem była inicjatywa Fundacji Estera, która zorganizowała w lipcu 2015 r. przyjazd 158 syryjskich chrześcijan.

Wykres 1. *Dynamika wzrostu niechęci dla przyjmowania uchodźców w Polsce**



* Odsetek odpowiedzi: *Nie, Polska nie powinna przyjmować uchodźców udzielanych na pytanie: Czy, Pana(i) zdaniem, Polska powinna przyjmować uchodźców z krajów objętych konfliktami zbrojnymi?* Wykres jest „przerwany”, gdyż w czerwcu, lipcu i listopadzie 2015 r. pytanie nie było zadawane. Od grudnia 2015 r. jest ono nieprzerwanie zadawane w badaniu omnibusowym CBOS.

Źródło: Badora 2016: 2.

Lato 2015 r. to okres, w którym polskie media aktywnie informowały o kolejnych wydarzeniach składających się na tak zwany kryzys uchodźczy. Transmitowano obrazy z Morza Egejskiego, greckich wysp, granic poszczególnych państw leżących na trasie z Grecji do Niemiec, a także z węzłów transportowych, takich jak budapesztańskie dworce kolejowe. Ten sam okres to również intensywne kampanie przed wyborami parlamentarnymi, które w Polsce odbyły się 25 października 2015 r. Kwestia kryzysu uchodźczego i udziału Polski w jego rozwiązaniu stała się tematem tej kampanii i wpłynęła na kształtowanie polityki uchodźczej w naszym państwie: nastąpiło jej wyjście z cienia. Kryzys uchodźczy zakończył okres 27 lat niepolitycznego tworzenia polityki migracyjnej w Polsce (Łodziński, Szonert 2016).

Kształtowanie nowego paradygmatu polityki uchodźczej

W lipcu 2015 r., jeszcze w okresie sprawowania przez Ewę Kopacz funkcji Prezesa Rady Ministrów, Polska zadeklarowała gotowość przyjęcia od Grecji i Włoch w ramach programu relokacji 2 tys. uchodźców, a następnie 5802 uchodźców mocą decyzji Rady Unii Europejskiej z 22 września 2015 r.¹³ Natomiast 10 września 2015 r. znowelizowano ustawę o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁴, wdrażając aktualizowane dyrektywy azylową i recepcyjną oraz przyjmując regulację Dublin III.

Udział Polski w programie relokacji był krytykowany w wystąpieniach polityków Prawa i Sprawiedliwości, które ostatecznie po wyborach 2015 r. sformowało Radę Ministrów. Na poziomie faktycznego kreowania polityki pierwotnie nie nastąpiły radykalne zmiany. W styczniu 2016 r. Ministerstwo Spraw Wewnętrznych i Administracji, kierowane przez Mariusza Błaszczaka, przestało do konsultacji resortowych i społecznych projekt rozporządzenia Rady Ministrów w sprawie relokacji cudzoziemców w 2016 r. Wydawało się zatem, że rząd Beaty

Szydło będzie realizował zobowiązania poprzedników. Co prawda projekt rozporządzenia przewidywał przyjęcie w 2016 r. tylko 400 relokowanych cudzoziemców z Grecji i Włoch, co – jak zauważyli uczestnicy konsultacji, np. Rzecznik Praw Obywatelskich – byłoby zbyt niską liczbą w porównaniu z ogólnymi zobowiązaniami. Jednak rozporządzenie nie zostało przyjęte przez Radę Ministrów, co już jest zmianą w polityce uchodźczej.

Polska wśród państw członkowskich UE posiada w tej chwili szczególny status: jest jedynym krajem, który zobowiązał się do przyjęcia uchodźców, ale zobowiązania tego nie realizuje. Poza Polską w ramach relokacji uchodźców nie przyjmują jeszcze Węgry i Austria, jednak państwa te nie złożyły zobowiązania do udziału w programie relokacji.

W maju 2016 r. po raz pierwszy dokonano nowelizacji ustawy o udzielaniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej¹⁵, która nie była bezpośrednio motywowana koniecznością wdrożenia dyrektyw europejskich. Ta nieduża zmiana jest symptomatyczna i należy uznać ją za krok w kierunku sekurytyzacji (Feldman 2011) polskiej polityki uchodźczej: wydłużony został okres, przez jaki Straż Graniczna, Policja oraz Agencja Bezpieczeństwa Wewnętrznego mogą sprawdzać, czy uchodźca zakwalifikowany do programu relokacji nie stanowi zagrożenia dla bezpieczeństwa. Ponadto, aby cudzoziemiec został relokowany, służby te muszą udzielić odpowiedzi, że nie stanowi on niebezpieczeństwa. We wcześniejszej wersji przepisu, gdy służby w określonym czasie nie udzieliły odpowiedzi, uznawano, że cudzoziemiec nie stanowi niebezpieczeństwa.

W tym samym miesiącu odbył się także tzw. audyt rządów PO-PSL, w ramach którego minister spraw wewnętrznych i administracji M. Błaszczak stwierdził, że zobowiązanie jego poprzedniczki do przyjęcia relokowanych uchodźców było niezgodne z interesem Polski.

W październiku 2016 r. miały miejsce dwie dalsze polityczne decyzje, zmieniające kurs polskiej polityki uchodźczej: Rada Ministrów stwierdziła, że zaprzestaje realizacji *Polityki migracyjnej Polski*, dokumentu strategicznego z 31 lipca 2012 r. Jako uzasadnienie podano kryzys uchodźczy. Zaznaczyć należy, że dokument ten obejmował również wiele innych obszarów polityki publicznej związanych z migracjami, nie tylko politykę uchodźczą. Oznacza to zatem legitymizowanie decyzji dotyczących polityki migracyjnej kryzysem uchodźczym¹⁶.

Natomiast 21 października 2016 r. Sejm RP przyjął uchwałę stwierdzającą, że projekt rozporządzenia Parlamentu Europejskiego i Rady w sprawie ustanowienia kryteriów i mechanizmów ustalania państwa członkowskiego odpowiedzialnego za rozpatrzenie wniosku o udzielenie ochrony międzynarodowej złożonego w jednym z państw członkowskich przez obywatela państwa trzeciego lub bezpaństwowca¹⁷ nie jest zgodny z zasadą pomocniczości. Warta odnotowania jest jednogłośnie polityczna uchwała poparto 431 posłów, a tylko jeden wstrzymał się od głosu.

Ostatnim posunięciem władz Polski dotyczącym polityki uchodźczej było ogłoszenie w listopadzie 2016 r. podczas spotkania ministrów spraw wewnętrznych Grupy Wyszehradzkiej deklaracji przygotowania mechanizmu odpowiedzi na kryzys migracyjny. Faktyczna realizacja tej zapowiedzi oznaczałaby, że Polska podejmuje aktywną politykę wobec uchodźstwa. Polityka ta do tej pory miała charakter pasywny: do kryzysu polegała na wdrażaniu rozwiązań proponowanych w ramach wspólnego europejskiego systemu azylowego, a od przejęcia władzy przez PiS – na pasywnym oporze wobec realizacji europejskiej odpowiedzi na kryzys.

DYSKUSJA I WNIOSKI

Przez blisko 30 lat Polska prowadziła politykę uchodźczą w cieniu. Leżała ona w sferze publicznej ignorancji, co powodowało, że kształtowana była przez technokratycznie zorientowanych urzędników Ministerstwa Spraw Wewnętrznych, dla których wzorem były rozwiązania proponowane przez Komisję Europejską. Jedynymi partnerami dla decydentów, poza przedstawicielami UE i organizacji międzynarodowych, byli aktywiści zainteresowanych organizacji pozarządowych. Tak prowadzona polityka służy bieżącemu zarządzaniu, gdy jej paradygmat nie jest kwestionowany (Hall 1993). Obowiązującym do 2015 r. paradygmatem polityki był system dubliński, który Polska wdrażała do swoich rozwiązań instytucjonalnych.

Kryzys, choć właściwie Polski nie dotyczył bezpośrednio, spowodował wyjście tematu uchodźstwa ze sfery publicznej ignorancji. Ogłoszenie konieczności zmiany paradygmatu w europejskiej polityce uchodźczej – zakwestionowanie systemu dublińskiego – stało się też okazją do zmiany paradygmatu w Polsce. Należy postawić pytanie, czy przejście od pasywnego dostosowywania się do rozwiązań europejskich do aktywnego kreowania w świetle reflektorów polityki uchodźczej jest wstępem do rzeczywistej sprawczości w tym zakresie?

Potencjalny napływ uchodźców do Polski jest przedstawiany przez decydentów jako zjawisko zagrażające bezpieczeństwu. W debacie o uchodźcach pojawia się też wątek ekonomicznych pobudek migracji, które są podkreślane po to, aby dyskredytować ubiegających się o ochronę międzynarodową jako nadużywających procedur azylowych. Aspekt humanitarny jest właściwie przemilczany. Wyjście polityki uchodźczej z cienia wiązało się nie tylko ze zwiększonym zainteresowaniem opinii publicznej tym zjawiskiem, ale też z paniką moralną łączącą uchodźców z terroryzmem. W krótkim czasie nastąpił wzrost opinii niechętnych przyjmowaniu uchodźców. W ten sposób decydenci otrzymali okazję, aby zademonstrować swoją zdolność do kreowania polityki publicznej. Choć faktycznie polityka ta nastawiona jest na rozwiązywanie problemów, w których konstruowaniu decydenci aktywnie uczestniczyli – liczba cudzoziemców poszukujących w Polsce ochrony jest podobna do lat poprzednich. Polska nie leży obecnie na szlaku osób migrujących z zagrożonych obszarów. Liczba uchodźców do relokacji jest porównywalna z liczbą do tej pory przyjmowanych.

Wyjście uchodźstwa z cienia i fakt, że Polski dotyczy również to zjawisko, spowodowało postrzeganie go jako problemu społecznego, którego nie można ignorować, ale należy działać. Efektem jest sekurytyzacja polityki uchodźczej, która sprzyja demonstrowaniu sprawczości.

Nie można jednak nie zauważyć, że ostatnio podejmowane działania w polityce uchodźczej umożliwiają ignorowanie zjawiska, choć w nowej formie i z innych względów. Łączenie zjawisk uchodźstwa i zagrożenia terroryzmem nie sprzyja widzeniu humanitarnego wymiaru problemu oraz skali kryzysu. Choć problem uchodźstwa wyszedł z cienia, nie oznacza to, że przestał być ignorowany.

Wyjście polityki uchodźczej z cienia otwiera możliwość dla jej reformowania i promocji nowych rozwiązań w zakresie polityki publicznej. Jednak przejście do poziomu reform nie jest oczywiste samo z siebie. Dopóki nie pojawi się wola polityczna oraz instytucjonalne warunki dla zmiany ujmowania problemu (określenia jego ram), pozostanie on dalej ignorowany, najwyżej w inny sposób.

¹ COM(2015) 240 final.

² Dz. Urz. UE L 239/146 z 15.9.2015, s. 146.

³ Dz. Urz. UE L 248/80 z 22.9.2015, s. 80.

⁴ COM (2016) 197 final.

⁵ COM (2016) 385 final.

⁶ DzU 1991, nr 119, poz. 515.

⁷ DzU 1991, nr 119, poz. 514.

⁸ DzU 1991, nr 119, poz. 513.

⁹ DzU 1997, nr 114, poz. 739.

¹⁰ DzU 2001, nr 42, poz. 475.

¹¹ DzU 2003, nr 128, poz. 1176.

¹² DzU 2011, nr 191, poz. 1133.

¹³ Dz. Urz. UE L 248/80 z 22.9.2015, s. 80.

¹⁴ DzU 2015, poz. 1607.

¹⁵ DzU 2016, poz. 783.

¹⁶ Warto pamiętać, że wiele działań zaplanowanych w dokumencie pt. *Polityka migracyjna Polski* jest na inne sposoby nadal realizowanych, np. przez poszczególne akty prawne. Zatem unieważnienie dokumentu nie oznacza unieważnienia faktycznej realizacji jego zapisów. Oznacza jednak zmianę kursu w kształtowaniu polityki.

¹⁷ Wersja przekształcona (COM (2016) 270 final).

BIBLIOGRAFIA

- An Introduction to the Common European Asylum System for Courts and Tribunals: A Judicial Analysis* (2016), European Asylum Support Office, International Association of Refugee Law Judges, Publications Office, Luxembourg [dostęp 07.02.2017].
- Asylum and first time asylum applicants by citizenship, age and sex Annual aggregated data (rounded)* (2016), Eurostat, [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyapctza&lang=en%20\[dost%C4%99p%2023.11.2016\]](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=migr_asyapctza&lang=en%20[dost%C4%99p%2023.11.2016]) [dostęp 7.02.2017].
- Badora B. (2016), *Stosunek do przyjmowania uchodźców*, Komunikat z badań 169/2016, CBOS, Warszawa.
- Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council and the European Investment Bank on establishing a new Partnership Framework with third countries under the European Agenda on Migration* (2016), COM (2016) 385 final, European Commission, Strasbourg.
- Costello C., Mouzourakis M. (2016), *The Common European Asylum System – Where Did it All Go Wrong?*, w: M. Fletcher, E. Herlin-Karnell, C. Matera (red.), *The European Union as an Area of Freedom, Security and Justice*, Routledge, p. 263–300.
- Dąbrowski P. (2009), *Ustawa z dnia 13 czerwca 2003 r. o udzieleniu cudzoziemcom ochrony na terytorium Rzeczypospolitej Polskiej. Komentarz z orzecnictwem (art. 1–104)*, CMR Working Papers 41/99.
- Duszczyk M., Matuszczyk K. (2016), *The Beginning of the End. Will the Migrants Cause the EU to Collapse?*, Central and Eastern Europe Development Institute, Warsaw.
- EU-Turkey Joint Action Plan* (2015), European Commission, Brussels, europa.eu [dostęp 6.01.2017].
- EU-Turkey Statement, 18 March 2016* (2016), European Council, Council of the European Union, Brussels, www.consilium.europa.eu [dostęp 6.01.2017].
- Feldman G. (2011), *The Migration Apparatus: Security, Labor, and Policymaking in the European Union*, Stanford University Press, Stanford.
- First Measures under the European Agenda on Migration: Questions and Answers* (2015), European Commission, Brussels, europa.eu [dostęp 6.01.2017].
- Hall P. (1993), *Policy Paradigms: Social Learning and the State. The Case of Economic Policymaking in Britain*, „Comparative Politics”, No. 3.
- Hofmann M. (2016), *The Emergence of a New Foreign Migration Policy in Europe*, Vienna Migration Conference, ICMPD Working Paper No. 11, ICMPD.
- Hurwitz A. (1999), *The 1990 Dublin Convention: A Comprehensive Assessment*, „International Journal of Refugee Law”, No. 4, <https://doi.org/10.1093/ijrl/11.4.646> [dostęp 7.02.2017].
- Joint Foreign and Home Affairs Council: Ten Point Action Plan on Migration* (2016), European Commission, Brussels, europa.eu [dostęp 6.01.2017].
- Łodziński S., Szonert M. (2011), *Polityka uchodźcza w Polsce. Ewolucja „pola uchodźczego” w latach 1990–2011*, „Studia Migracyjne – Przegląd Polonijny”, nr 4.

- Łodziński S., Szonert M. (2016), *Niepolityczna polityka”? Kształtowanie się polityki migracyjnej w Polsce w latach 1989–2016 (kwiecień)*, CMR Working Papers 90/148.
- Oleksiewicz I. (2008), *Uchodźcy w Unii Europejskiej: aspekty prawne i polityczne*, Oficyna Wydawnicza Branta, Bydgoszcz, Rzeszów.
- Pawlak M. (2013), *Organizacyjna reakcja na nowe zjawisko: szkoły i instytucje pomocowe wobec uchodźców w Polsce po 2004 r.*, Instytut Profilaktyki Społecznej i Resocjalizacji UW, Warszawa.
- Pawlak M., Matusz-Protasiewicz P. (2015), *Organizacje pozarządowe wobec cudzoziemców w Polsce: od pomocy doraźnej do upowszechniania europejskiej ramy polityki integracji*, „Trzeci Sektor”, nr 2.
- Refugee Crisis: European Commission Takes Decisive Action* (2015), European Commission, Brussels, europa.eu [dostęp 6.01.2017].
- Relocation and Resettlement: Member States Need to Sustain Efforts to Deliver on Commitments* (2016), European Commission, Brussels, europa.eu [dostęp 23.11.2016].
- Schaeffer P. (2010), *Refugees: On the Economics of Political Migration*, „International Migration», No. 1.
- Situation Overview: European Migration Crisis, Western Balkans* (2015), REACH Research Centre, Geneva, www.reachresourcecentre.info [dostęp 6.01.2017].
- Special Meeting of the European Council, 23 April 2015 – statement* (2015), European Council, Council of the European Union, Brussels, www.consilium.europa.eu [dostęp 6.01.2017].
- Spijkerboer T. (2016) *Europe’s Refugee Crisis: A Perfect Storm*. <https://www.law.ox.ac.uk/research-subject-groups/centre-criminology/centreborder-criminologies/blog/2016/02/europe's-refugee> [dostęp 6.01.2017].
- Stark O. (2004), *On the Economics of Refugee Flows*, ZEF – Discussion Papers on Development Policy No. 84, Center for Development Research.
- Szonert M. (1999), *Działalność Departamentu do spraw Migracji i Uchodźstwa MSWiA na rzecz uchodźców*, w: S. Łodziński, J.J. Milewski (red.), *Do stołu dla zamożnych: ruchy migracyjne w Afryce oraz ich znaczenie dla Polski*, Instytut Krajów Rozwijających się, Wydział Geografii i Studiów Regionalnych Uniwersytet Warszawski, Warszawa, s. 213–223.
- Towards a Reform of the Common European Asylum System and Enhancing Legal Avenues to Europe* (2016), Communication from the Commission to the European Parliament and the Council, COM (2016) 197 final, European Commission, Brussels.
- Wagner M., Baumgartner P., Dimitriadi A., O'Donnell R., Kraler A., Perumadan J., Yabasun D. (2016), *The Implementation of the Common European Asylum System*, Policy Department C: Citizen's Rights and Constitutional Affairs European Parliament.
- Wagner M., Kraler A. (2016), *International Refugee Protection and European Responses*, ICMPD Working Paper no 12, ICMPD.
- Weinar A. (2006), *Europeizacja polskiej polityki wobec cudzoziemców: 1990–2003*, Scholar, Warszawa.
- Ząbek M., Łodziński S. (2008), *Uchodźcy w Polsce: próba spojrzenia antropologicznego*, Oficyna Wydawnicza Aspra-JR, Warszawa.
- Zielińska I. (2015), *Panika moralna. Homoseksualność w dyskursach medialnych*, Nomos, Kraków.

SUMMARY

The article offers an overview of the European and Polish refugee policy before the so called refugee crisis of 2015 and the reactions to what has been defined as a critical situation . Prior to 2015 refugee policy has been carried out in the sphere of public ignorance and has not been an issue of public debate. In Poland this promoted the technocratic management and implementation of the EU policy. Stepping of the issue out of the shadows and the ensuing interest of public opinion resulted in the construction of exile as a social problem that calls for urgent policy making efforts. The dominant framing of its subject matter for the emergent Polish refugee policy has been security, while humanitarian concerns has been backgrounded. Stepping out of the ignorance sphere facilitated active reform, yet it also made some policy subject matter features to fall into the sphere of ignorance.

Keywords: refugee policy, migration crisis, ignorance

Authors' affiliation: 1) Warsaw School of Economics, 2), 3) i 4) University of Warsaw